



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-05-01/2013

P/13/123

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/123 – Funkcjonowanie Biebrzańskiego Parku Narodowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Tomasz Pomian, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 84228 z dnia 10.04.2013 r. [Dowód: akta kontroli str.1-2]
Jednostka kontrolowana	Biebrzański Park Narodowy, Osowiec-Twierdza 8, 19-110 Goniądz („BbPN” lub „Park”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Skapski, dyrektor Biebrzańskiego Parku Narodowego

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, funkcjonowanie BbPN w latach 2010–2012, w objętych kontrolą obszarach.

- Uzasadnienie oceny ogólnej
- Podstawą tej oceny jest przede wszystkim²:
- podjęcie niezbędnych działań umożliwiających Ministrowi Środowiska nadanie 18 lutego 2013 r. Statutu Parku. W ślad za tym nie doszło jednak – do zakończenia kontroli NIK – do przyjęcia dostosowanego do tego Statutu regulaminu organizacyjnego, głównie z powodu ustalenia przez Ministra obwodów i obrębów ochronnych innych niż wnioskowane,
 - realizacja niezbędnych zadań w celu zachowania różnorodności biologicznej i walorów krajobrazowych Parku. W ocenie NIK przy obecnym stanie kadrowym Służby i Straży Parku (31 osób), nie można uzyskać zapewnienia skutecznego przeciwdziałania naruszaniu obowiązujących w BbPN zakazów,
 - prawidłowa realizacja zadań w zakresie turystycznego udostępniania terenów Parku i edukacji przyrodniczej,
 - przeznaczenie 10.305,8 tys. zł (33,3% środków wydatkowanych w latach 2010–2012) na realizację prawidłowo przeprowadzonych czterech z pięciu objętych kontrolą NIK zamówień publicznych,
 - niewykluczeniu obu oferentów oraz unieważnieniu postępowania w sytuacji, gdy żadna z ofert nie spełniała warunków udziału w postępowaniu,
 - niewdrożeniu niektórych elementów systemu kontroli zarządczej ustalonej w zarządzeniu nr 8/2012 dyrektora BbPN z 20.01.2012 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja działalności i zarządzania

- Opis stanu faktycznego
- 1.1. Aktualny Statut BbPN³ był w zakresie obrębów i obwodów ochronnych (odpowiednio trzy i 12) odmienny od projektu przesłanego Ministerstwu Środowiska w październiku 2012 roku (sześć obwodów ochronnych). W związku z tym 13.03.2013 r. dyrektor BbPN

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Według zastosowanej na potrzeby tej kontroli oceny punktowej stanu wykonania zadań, Park uzyskał 72 na 94 (76,6%) możliwych punktów.

³ Nadany rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 18.02.2013 r. w sprawie nadania statutu Biebrzańskiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Osowcu-Twierdzy (Dz. U. z 2013 r., poz. 303).

wystąpił do Ministerstwa o dokonanie w Statucie stosownych poprawek. Dyrektor BbPN Roman Skąpski wyjaśnił, że w zatwierdzonym Statucie zostały omyłkowo wpisane obwody i obręby ochronne proponowane przez poprzedniego dyrektora. Po objęciu stanowiska zaproponowałem inny podział administracyjny Parku, który został przesłany do Ministerstwa Środowiska celem zmiany obecnego Statutu. Z otrzymanych informacji wynika, że na zmianę można czekać do sierpnia 2013 r., a ponieważ każda zmiana organizacji jest kosztowna, to do czasu zatwierdzenia skorygowanego Statutu, obecna struktura organizacyjna i wynikające z niej inne dokumenty pozostaną bez zmian.

[Dowód: akta kontroli str. 3-43]

Obowiązujący od czerwca 2008 roku regulamin organizacyjny BbPN⁴ był od stycznia 2011 roku nieaktualny, ze względu na zmiany wynikające m.in. z likwidacji gospodarstwa pomocniczego oraz uzyskania przez Park osobowości prawnej. Dyrektor BbPN wyjaśnił, że struktura organizacyjna zostanie dostosowana do aktualnych potrzeb i zadań ochronnych po zatwierdzeniu właściwego Statutu BbPN. [Dowód: akta kontroli str. 42-58]

1.2. W latach 2010–2012 zatrudnienie w BbPN wzrosło z 78 do 103 osób, w tym:

- od 1.01.2011 r. o 25 osób pracujących wcześniej w gospodarstwie pomocniczym zlikwidowanym na mocy art. 87 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27.08.2009 r. – Przepisy prowadzące ustawę o finansach publicznych⁵,
- z 53 w 2010 roku do 52 osób w 2012 roku zmniejszyło się zatrudnienie na stanowiskach wymienionych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 28.04.2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych⁶.

Na analizowanych przez NIK siedmiu stanowiskach pracy (głównego specjalisty, kierowników działów, adiunktów parku i starszych strażników), w latach 2010–2012:

- wszystkich dziewięciu pracowników posiadało wykształcenie i niezbędny staż pracy,
- zakresy czynności tych osób były dostosowane do zadań określonych w nieaktualnym regulaminie organizacyjnym (co nie przeszkadzało w wykonywaniu obowiązków).

Obecny dyrektor Parku został powołany z dniem 24.09.2012 r. w wyniku konkursu. Od 10.09.2007 r. do 13.07.2012 r. dyrektorem BbPN był Wojciech Dudziuk. W okresie od 13.07. do 23.09.2012 r. obowiązki dyrektora pełnił Andrzej Grygoruk (z-ca dyrektora).

[Dowód: akta kontroli str. 59-71]

1.3. W latach 2010–2012 obowiązek zaopatrzenia pracowników Służby Parku w umundurowanie dopełniono wobec dziewięciu z 10 analizowanych przez NIK pracowników (z 50 uprawnionych ogółem). Osobom tym przekazano umundurowanie w ilościach i z częstotliwością przewidzianą w § 3 ust. 11 i 12 oraz załączniku nr 8 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28.04.2005 r. w sprawie wzoru legitymacji służbowej i wzorów umundurowania pracowników Służb Parków Narodowych oraz oznak służbowych dla poszczególnych stanowisk⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 72-78]

1.4. Powierzchnia BbPN określona w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9.09.1993 r. w sprawie utworzenia Biebrzańskiego Parku Narodowego⁸ wynosi 59.223 ha i nie była zmieniana. Z danych pozyskanych przez Park z ewidencji gruntów i budynków sześciu starostw powiatowych wynika, że na powierzchnię BPN składa się 29.515 działek, w tym:

- 28.841 położonych w całości na terenie Parku (28.666 działek miało określoną powierzchnię ewidencyjną – 58.727 ha, a 175 działek nie),
- 674 działki położone częściowo w Parku (653 działek miało określoną powierzchnię ewidencyjną, a 21 działek nie).

Obliczona przez BbPN (w trakcie kontroli NIK) powierzchnia graficzna wszystkich działek wynosiła 59.471 ha, zaś powierzchnia ewidencyjno-graficzna 59.574 ha. Kierownik Zespołu ds. stanu posiadania i zagospodarowania przestrzennego BbPN wyjaśnił, że różnica w powierzchni wskazanej w rozporządzeniu (powierzchni prawnej – 59.223) a obliczonej ze współrzędnych w układzie PUWG 1992 (powierzchni matematycznej – 59.739 ha)

⁴ Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora BPN z dnia 1.06.2008 r.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą z dnia 27.08.2009 r.”

⁶ Dz. U. Nr 89, poz. 753.

⁷ Dz. U. Nr 89, poz. 754. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 28.04.2005 r.”

⁸ Dz. U. Nr 86, poz. 399. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 9.09.1993 r.”

wynika głównie ze sposobu jej pomiaru i obliczenia. Powierzchnia prawna została obliczona metodą planimetrowania planimetrem kartkowym map zastępczych w skali 1:10.000. Metoda ta była obciążona różnymi błędami: pomiaru terenu, wykonania pierworysu mapy, przetworzenia i reprodukcji mapy, osób pracujących przy poszczególnych etapach powstawania map i obliczania powierzchni. Powierzchnia matematyczna została obliczona ze współrzędnych geodezyjnych płaskich pozyskanych z cyfrowej mapy ewidencji gruntów. Ta metoda jest dokładniejsza, jednak nie można powiedzieć, że tak uzyskana powierzchnia jest w 100% dokładna, gdyż dane wyjściowe też nie są dokładne.

[Dowód: akta kontroli str. 81-82, 84-87]

BbPN posiada ponadto w użytkowaniu wieczystym 192 działki o pow. 512,6 ha położone poza Parkiem, z czego na 16 z nich o pow. 13,8 ha rady gmin wydały zgody na włączenie ich do Parku. Celem urealnienia powierzchni Parku, 12.05.2011 r. przesłano Ministerstwu Środowiska projekt rozporządzenia zawierający obliczoną metodą matematyczną powierzchnię Parku (59.763 ha), w tym ww. 16 działek. Do 19.06.2013 r. odpowiedzi w tej sprawie nie otrzymano.

[Dowód: akta kontroli str. 83, 88-89]

1.5. Spośród 59.223 ha gruntów Parku (według danych z rozporządzenia z 9.09.1993 r.), 33.144,7 ha pozostaje w użytkowaniu wieczystym BPN (56%), a pozostałe 26.078,3 ha (44%) w zarządzie lub stanowi własność innych osób lub podmiotów. Strukturę własności gruntów według kategorii użytkowania na dzień 31.12.2012 r. przedstawiono w poniższym zestawieniu:

[w ha]

Lp.	Wyszczególnienie	Własność Skarbu Państwa		Własność BbPN	Inna własność		Razem	%
		w użytkow. wieczystym Parku	w innym zarządzie		prywatna	pozostała		
1.	Powierzchnia ogólna	33.144,67	233,18	72,29	23.641,07	2.131,79	59223,0	100,0
2.	Grunty leśne	13.898,10		6,08	1.664,04	114,66	15682,88	26,48
	w tym niezalesione	3,73					3,73	
3.	Grunty rolne	2.367,90		14,35	10.765,71	939,11	14.087,07	23,79
4.	Grunty ome	66,74			352,36	16,95	436,05	1,00
5.	Łąki i pastwiska	2.301,16		14,35	10.413,35	922,16	13.651,02	22,00
6.	Wody	860,22	87,34			26,46	974,02	1,64
7.	Grunty zadrz i zakrz	198,49		0,08	274,02	20,58	493,17	0,83
8.	Nie użytki	15.634,04		51,70	10.858,53	595,17	27.139,44	45,83
9.	Tereny pozostałe	185,92	145,84	0,08	78,77	435,81	846,42	1,43

W latach 2010–2012 BbPN 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 i brak środków budżetowych na wykupy do roku 2011 włącznie. Wszystkie środki w 2011 roku oddawaliśmy na dochody budżetowe. Dopiero od stycznia do września 2012 roku mogliśmy zrealizować prawo pierwokupu do ok. 50 ha za kwotę nieco ponad 400 tys. zł, ale mimo bardzo korzystnej ceny (średnio 5,5 tys. zł za ha) poprzedni dyrektor BbPN z tej możliwości nie korzystał.

[Dowód: akta kontroli str. 90-101]

1.6. W latach 2010–2012 realizacja zadań związanych z przestrzeganiem obowiązujących na terenie Parku zakazów (określonych w § 5 ust. 1 rozporządzenia z 9.09.1993 r.) należała do 31 pracowników Służby Parku (dwóch konserwatorów obrębu, dziewięciu konserwatorów obwodów, dwóch leśniczych, ośmiu podleśniczych oraz Komendanta Straży Parku, jego zastępcy i ośmiu strażników Straży Parku):

- a) Obręb Ochronny Basenu Górnego i Środkowego nadzorowany był przez konserwatora obrębu i leśniczego ds. monitoringu przyrodniczego, a w jego skład wchodziły:
- Obwód Ochronny Trzyczeczeki (5.257 ha) nadzorowany przez dwie osoby,
 - Obwód Ochronny Kopytkowo (10.774 ha) nadzorowany przez dwie osoby,
 - Obwód Ochronny Grzędy (4.628 ha) nadzorowany przez dwie osoby,
 - Obwód Ochronny Tajno (3.429 ha) nadzorowany przez trzy osoby,
 - Obwód Ochronny Ciszewo (4.293 ha) nadzorowany przez jedną osobę,
 - Obwód Ochronny Kapice (6.651 ha) nadzorowany przez dwie osoby;

- b) Obręb Ochronny Basenu Dolnego nadzorowany był przez Konserwatora Obrębu i leśniczego ds. monitoringu przyrodniczego, a w jego skład wchodziły:
- Obwód Ochronny Osowiec (5.585 ha) nadzorowany przez trzy osoby,
 - Obwód Ochronny Werykle (10.014 ha) nadzorowany przez dwie osoby,
 - Obwód Ochronny Brzeziny (8.593 ha) nadzorowany przez dwie osoby.

W wyniku inspekcji terenu prowadzonych przez Straż Parku: a/ skontrolowano 463 środki transportu, b/ wylegitymowano 9.621 osób, pouczone 1.904 osoby, c/ zdjęto 22 wnyki, 652 sieci, 38 buczy, siedem żaków, 107 „systemików”, 11 sznurów, d/ zabezpieczono 16 wędek, dwa pontony, jeden komplet z kuszą do amatorskiego połowu ryb, e/ odebrano pięć licencji na połów ryb, e/ ukarano mandatem karnym 144 osoby oraz ujawniono dziewięć przestępstw, które szczegółowo omówiono w pkt. 1.9 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 102-105]

W latach 2010–2012, średnio na jednego pracownika z powyższej 31-osobowej grupy:

- przypadał obszar BbPN o powierzchni 1.910 ha (59.223 ha / 31 osób),
- przypadało od 1.143 ha do 5.387 ha obwodu ochronnego (odpowiednio Obwód Ochronny Tajno i Obwód Ochronny Kopytkowo),
- przypadało 887, 727 i 831 osób odwiedzających Park oraz 115, 151 i 217 osób, które zakupiły licencje wędkarskie.

[Dowód: akta kontroli str. 223-229]

W ocenie NIK, 31-osobowa grupa osób nie gwarantuje zabezpieczenia przed niekontrolowanym naruszaniem obowiązujących na terenie Parku zakazów.

1.7. W latach 2010–2012 BbPN nie opracował systemu wskaźników dla oceny stanu przyrody, w tym bioróżnorodności – nie prowadzono prac nad planem ochrony, o czym szerzej w pkt 2.4. Niektóre wskaźniki były stosowane przez Park przy opracowywaniu projektów zadań ochronnych i przez podmioty zewnętrzne, które prowadziły na terenie BbPN badania naukowe (szerzej w 2.1 i 2.8 niniejszego wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli str. 223-229]

1.8. BPN zawarł 12 porozumień i umów o współpracy z innymi podmiotami, w tym między innymi z: Berezynskim Rezerwatem Biosfery (określenie zasad współpracy w dziedzinie ochrony przyrody, nauki, edukacji, kultury oraz kontaktów międzyludzkich), Podlaskim Komendantem Wojewódzkim Policji w Białymstoku i Komendą Powiatową Policji w Augustowie (określenie zasad współpracy przy zwalczaniu przestępstw i wykroczeń oraz współdziałania w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych), Społeczną Strażą Rybacką w Łomży (określenie współpracy w sprawie ochrony ryb), starostwami Monieckim i Augustowskim (nadzór nad gospodarką leśną w lasach nie stanowiących własności Skarbu Państwa), Zakładem Karnym w Grądach Woniecko (określenie współpracy w zakresie działań na rzecz ochrony środowiska i edukacji ekologicznej skazanych), Uniwersytetem w Białymstoku (określenie zasad współpracy w zakresie prowadzenia badań naukowych oraz ochrony i popularyzacji walorów przyrodniczych Parku) i innymi trzema uczelniami wyższymi (w zakresie organizacji praktyk zawodowych studentom).

[Dowód: akta kontroli str. 106-166]

W latach 2010–2012 na bieżąco współpracowano z jednostkami samorządu terytorialnego, innymi organami przyrody oraz organizacjami pozarządowymi, co skutkowało m.in.:

- udziałem dyrektora lub upoważnionych pracowników na sesjach rad gmin i powiatów,
- organizacją przez Park corocznego Forum Samorządowego Gmin Biebrzańskich⁹,
- współpracą przy organizacji (odbywającego się co dwa lata) Festiwalu Filmów Przyrodniczych im. Braci Wagów,
- wspólnym realizowaniem projektów: „Ochrona orlika grubodziobego” (ze Stowarzyszeniem Ptaki Polskie i Komitetem Ochrony Orłów), „Po drugiej stronie Biebrzy” (ze Stowarzyszenia Ptaki Polskie),
- nadzorem nad 1.287,2 ha (72,3%) lasów niepaństwowych na terenie Parku. W latach 2010–2012 wydano łącznie 131 decyzji dotyczących ochrony lasu w sprawie usuwania drzew opanowanych przez organizmy szkodliwe, złomy i wywroty na masę 1,288 m³;

⁹ Ostatnie odbyło się 28-29.11.2012 r.

wydano 196 świadectw legalności pozyskanego drewna na łączną masę 1.542 m³; ocechowano 6.727 szt. drzew. [Dowód: akta kontroli str. 133-135, 153-155 i 167]

Współpracowano także z 14 gminami położonymi na terenie Parku i Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Białymstoku („RDOŚ”), z którymi nie zawierano porozumień. Z-ca dyrektora wyjaśnił, że mimo braku porozumień współpraca z tymi jednostkami była realizowana na podstawie bezpośrednich kontaktów, wspólnych wniosków o dotacje, wydawaniu opinii przez BbPN co do zamierzeń inwestycyjnych, wspólnej organizacji imprez, promowaniu działalności gmin i ich walorów, udostępnianiu wystaw, materiałów, zamieszczaniu informacji o gminach na portalu BbPN, organizowaniu szkoleń w zakresie turystyki dla gminnych centrów informacji turystycznej itp. [Dowód: akta kontroli str. 93-101]

1.9. Pracownicy Straży Parku (10 osób) realizowali zadania w zakresie ochrony mienia, zwalczania przestępstw i wykroczeń, przede wszystkim poprzez inspekcje terenu (552 w 2010 roku, 562 w 2011 roku i 544 w 2012 roku; odpowiednio 55, 56 i 54/jednego strażnika). W latach 2010–2012 funkcjonariusze straży BbPN:

- wymierzili 144 grzywny w drodze mandatu karnego na łącznie 15.950 zł, w tym m.in. 133 grzywny (14.400 zł) za połów ryb lub innych organizmów wodnych poza miejscami do tego wyznaczonymi w planie zadań ochronnych, pięć grzywien (400 zł) za przejazd pojazdami poza drogami publicznymi i miejscami wskazanymi przez dyrektora BbPN i dwie grzywny (550 zł) za używanie łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego poza akwenami lub szlakami wyznaczonymi przez dyrektora BbPN (ściągnięto 130 grzywien na kwotę 14.000 zł, tj. 90% kwot nałożonych),
- w dziewięciu sprawach (dotyczących kradzieży drewna, puszczenia luzem psa w lesie, postrzelenia sowy z wiatróvky, posiadania sieci, połowu ryb kuszą) poinformowali organy ścigania, 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 okresie objętym kontrolą pracownicy Straży Parku nie stwierdzili przypadków poruszania się osób poza wyznaczonymi szlakami. [Dowód: akta kontroli str. 168-170]

1.10. Park posiadał uregulowania dotyczące zasad udostępniania (zarządzenia dyrektora BbPN¹⁰), zgodnie z którymi:

- ruch turystyczny po terenie Parku był dozwolony w okresie całego roku (od świtu do zmierzchu),
- zwiedzanie Parku miało odbywać się po drogach publicznych, rzekach (Biebrzy, Brzozówce, Elku, Jęgrzni, Netcie, Sidrze i Wissie), kanałach (Augustowskim, Rudzkim), oznakowanych szlakach turystycznych i ścieżkach przyrodniczych. Zwiedzanie grupowe (powyżej siedmiu osób) wymagało obecności przewodnika turystycznego (na dzień kontroli licencje przewodnickie posiadało 48 osób),
- szlaki piesze, wodne i konne (lub ich odcinki) mogły być czasowo wyłączone z ruchu turystycznego (lęgi ptaków, okresy godowe łosi i jeleni oraz zagrożenie pożarowe),
- parkowanie i biwakowanie na terenie Parku dozwolone było w wyznaczonych miejscach. W BbPN wyznaczono siedem miejsc odpoczynku, z których cztery posiadało zaplecze sanitarne: 1/ pole namiotowe „Bóbr” w Osowiec-Twierdza na 120 miejsc z zapleczem sanitarnym (sanitariaty, natryski) i dwie wiaty turystyczne (na 120 i 40 miejsc), 2/ pole namiotowe w Grzędach na 120 miejsc z zapleczem sanitarnym (sanitariaty, natryski) i wiatą turystyczną na 120 miejsc, 3/ Centrum Edukacji i Zarządzania w Osowcu Twierdzy (z zapleczem sanitarnym), 4/ wiatą turystyczną przy Leśniczówce Trzyrzeczki (zaplecze sanitarne w leśniczówce). Ponadto na terenie Parku było dostępnych: 15 wież i punktów widokowych, 11 platform widokowych, 2.195 mb kładek turystycznych oraz pięć parkingów (niestrzeżonych).

Na poddanych oględzinom NIK polu namiotowym w Grzędach (wraz z zapleczem sanitarnym), wiacie przy leśniczówce Grzędy i wieży widokowej na Wilczej Górze było

¹⁰ Zarządzenia Nr 5/2010 z 20.12.2010 r. i 6/2011 z 8.11.2011 r. w sprawie sprzedaży licencji wędkarskich; zarządzenia Nr 1/2012 z 1.01.2012 r. i Nr 10/2013 z 16.04.2013 r. w sprawie sposobu udostępniania obszarów BbPN; zarządzenia Nr 3/2012 z 1.01.2012 r. i 21/2012 z 18.12.2012 r. w sprawie regulaminu udostępniania BbPN do amatorskiego połowu ryb; zarządzenie Nr 4/2012 z 1.01.2012 r. w sprawie udostępniania BbPN do filmowania i fotografowania; zarządzenie Nr 12/2013 z 29.04.2013 r. w sprawie pływania tratwami po obszarze BbPN.

czysto i panował porządek, obiekty były w dobrym stanie technicznym.

[Dowód: akta kontroli str. 171-229]

W okresie objętym kontrolą udostępnianiem Parku i organizacją turystyki zajmowało się od trzech do czterech osób zatrudnionych w Zespole do spraw Udostępniania Parku (nie zlecano usług w tym zakresie firmom zewnętrznym). W ramach realizacji zadań m.in.:

- przygotowano i zaktualizowano ofertę turystyczną na stronie internetowej,
- prowadzono sprawy związane z wydawaniem pozwoleń na wstęp do Parku, dystrybucją biletów wstępu i licencji wędkarskich,
- prowadzono Punkt Informacji Turystycznej od 20.04. do 10.09. codziennie 8⁰⁰-17⁰⁰, a poza sezonem turystycznym od poniedziałku do piątku w godz. 8⁰⁰-15⁰⁰,
- oznakowywano i utrzymywano szlaki turystyczne i ścieżki edukacyjne (współpracowano w tym zakresie z PTTK i Nadleśnictwami przez teren których te szlaki przebiegały),
- administrowano pokojami gościnnymi Parku (sześć pokoi w leśniczówce Grzędy – cena noclegu 25 zł od osoby).

W okresie objętym kontrolą w Parku:

- długość szlaków turystycznych wzrosła z 459,9 km¹¹ w latach 2010–2011 do 463,7 km¹² w 2012 roku, a ich gęstość odpowiednio z 7,71 m/ha do 7,78 m/ha,
- liczba turystów odwiedzających Park (na podstawie sprzedanych biletów) zmniejszyła się z 27.520 osób w 2010 roku do 25.758 osób w 2012 roku (w przeliczeniu na 1 ha z 0,46 do 0,43),
- liczba osób na 1 km szlaków zmniejszyła się z 59,84 w 2010 roku do 55,55 w 2012 roku,
- liczba sprzedanych licencji wędkarskich wzrosła z 3.560 szt. w 2010 roku do 6.726 szt. w 2012 roku.

[Dowód: akta kontroli str. 223-237 i 257]

Poddany oględzinom NIK szlak pieszy o długości ok. 5 km (czerwony od Leśniczówki Grzędy do wieży widokowej na Wilczej Górze):

- został czytelnie oznakowany przy wejściach/wyjściach m.in. tablicami z mapą BbPN i informacjami na temat Parku,
- na szlaku były umieszczone m.in. tablice informacyjne na temat występujących gatunków chronionych (np. bór bagienny) i tabliczki o kierunku marszu,
- na obszarze wzdłuż szlaku nie było przenośnych sanitariatów.

[Dowód: akta kontroli str. 238-256]

W zadaniach ochronnych ustanowionych na lata 2009–2010 i 2011–2012 oraz zarządzeniami dyrektora BbPN, ustalono miejsca i sposoby udostępniania Parku (w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych i rekreacyjnych) oraz maksymalną liczbę osób mogących w tych miejscach przebywać. I tak między innymi:

- grupy liczące powyżej siedmiu osób były zobowiązane zwiedzać Park pod opieką licencjonowanego przewodnika; przewodnik mógł oprowadzać max. do 25 osób,
- podczas spływów kajakowych jedna grupa kajakarzy mogła liczyć max. 25 osób,
- obowiązywało ograniczenie na spływy kajakowe na odcinku Osowiec Twierdza – Brzostowo od 1 stycznia do 23 czerwca; dzienny limit osób płynących tym odcinkiem w podanym terminie wynosił 25 osób,
- w Obwodzie Ochronnym Grzędy obowiązywał limit wjazdu pojazdów na drogę wewnętrzną BPN; jednocześnie mogło tam przebywać pięć samochodów osobowych i dwa autokary.

[Dowód: akta kontroli str. 211-216, 517-526, 564-565]

Na terenie BbPN nie występowały punkty handlowo-usługowe.

[Dowód: akta kontroli str. 223-229]

W latach 2010–2012 Park wydzierzawiał 9.784,8 ha, 11.435,5 ha i 9.787,9 ha gruntów, co stanowiło odpowiednio 16,5%, 19,3% i 16,5% ogólnej powierzchni BbPN oraz 29,7%, 34,5% i 29,5% gruntów będących w użytkowaniu wieczystym. Grunty udostępniane na wykonywanie działań i zabiegów ochronnych były położone poza terenami objętymi

¹¹ Na którą składa się: 158 km szlaków pieszych, 65,7 km rowerowych, 13 km konnych i 223,2 km wodnych.

¹² Na którą składa się: 161,8 km szlaków pieszych, 65,7 km rowerowych, 13 km konnych i 223,2 km wodnych.

ochroną ścisłą. Problematyka gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i realizacja zabiegów ochronnych wynikających z umów dzierżawy była przedmiotem dwóch kontroli Ministerstwa Środowiska¹³. W ich wyniku m.in.:

- wprowadzono obowiązek rejestracji wszelkich umów dotyczących użytkowania gruntów, sprzedaży biomasy oraz umów o dzieło, zleceń i innych (wcześniej rejestrowano wyłącznie umowy dzierżawy),
- podzielono obowiązki w zakresie spraw związanych z dysponowaniem gruntami Parku,
- w I kwartale 2013 roku rozwiązano niekorzystne umowy i porozumienia zawarte w latach 2009–2011 (kontrole Ministerstwa wykazały m.in. odstąpienie od wyboru dzierżawców gruntów na zasadach licytacji, stosowanie niższych stawek czynszu niż dla dzierżawców wyłonionych w 2008 roku w drodze licytacji oraz nieodpłatne udostępnienie ok. 2 tys. ha gruntów),
- naliczono i wyegzekwowano dwie kary umowne dla dzierżawców gruntów za prowadzenie niezgodzonych działań, na łączną kwotę 39,5 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 258-298, 1006-1007]

1.11. Rada Naukowa BPN (20 osób) została powołana (na pięcioletnią kadencję) zarządzeniem Nr 79 Ministra Środowiska z 8.12.2009 r. Na wniosek dyrektora BPN skład Rady został zmieniony zarządzeniem Nr 68 Ministra Środowiska z 27.11.2012 r. (zmiana dotyczyła dwóch osób). W okresie objętym kontrolą Rada spotykała się sześciokrotnie (we wszystkich uczestniczył dyrektor BPN, który akceptował opinie i uchwały Rady), w tym m.in.:

- 5.03.2010 r. i 2.09.2010 r. pozytywnie zaopiniowała projekt zadań ochronnych BbPN na lata 2011–2012, powołała 3 grupy robocze (ds. hierarchizacji celów ochronnych oraz badań naukowych; BbPN a rolnictwo; ds. monitoringu),
- 1.04.2011 r. dyskutowała nad problemami i kontrowersjami związanymi z wielkoobszarowymi dzierżawami i wykaszaniem ratrakami (zaleciła ograniczenie lub całkowite przerwanie tych działań),
- 14.10.2011 r. wyraziła swoje zastrzeżenia (opierając się na prezentacji terenowej efektów koszenia ratrakami na Bagnie Ławki) do zastosowanej formy ochrony ekosystemów łąkowo-bagiennych, wskazując na negatywny wpływ koszenia mechanicznego z zastosowaniem ratraków i przyjęła uchwałę w tej sprawie,
- 31.05. i 1.06.2012 r. przyjęła uchwałę w sprawie prac utrzymaniowych na ciekach na obszarze Parku, zaakceptowała wykaz badań naukowych zgłoszonych do realizacji na obszarze Parku przez instytucje zewnętrzne; zaopiniowała negatywnie wniosek gminy Goniądz o udostępnienie do amatorskiego połowu ryb odcinka rzeki Biebrzy i wniosek przedsiębiorcy (dzierżawiącego rzekę Narew) o zezwolenie na pływanie nocą dolnym odcinkiem rzeki Biebrzy w celu zdejmowania sieci kłusowniczych,
- 26-27.11.2012 r. pozytywnie zaopiniowała projekt zadań ochronnych BbPN na lata 2013-2014.

Łącznie Rada zaopiniowała 127 programów badawczych i naukowych realizowanych na terenie BbPN.

[Dowód: akta kontroli str. 299-382]

1.12. Procedury kontroli zarządczej zostały w BbPN wprowadzone (w formie regulaminu) zarządzeniem nr 8/2012 z 20.01.2012 r., tj. dwa lata po wejściu w życie (1.01.2010 r.) zmian wynikających z art. 1 ustawy z dnia 27.08.2009 r. W regulaminie określono cele, standardy, organizację i system kontroli zarządczej (w tym między innymi zarządzanie ryzykiem, monitoring skuteczności kontroli zarządczej i samoocenę systemu kontroli zarządczej przez pracowników Parku). Poprzedni dyrektor BbPN Wojciech Dudziuk podał, że na jednym ze spotkań dyrektorów parków narodowych w 2009 roku, pracownik Ministerstwa Środowiska poinformował, że jeżeli wewnętrzne regulaminy porządkujące działalność jednostki zawierają w sumie wszystkie niezbędne składniki kontroli zarządczej, nie należy się spieszyć z tworzeniem oddzielnego regulaminu w tej sprawie, dopóki nie zakończy się proces likwidacji gospodarstw pomocniczych i nie zakończy się proces przekształceń prawnych w samych parkach narodowych. Z tego powodu w BbPN zarządzenie dotyczące

¹³ 14-18.05.2012 r. i 28.08-7.09.2012 r.

kontroli zarządczej formułowano dopiero w drugiej połowie 2011 roku, gdy Sejm znowelizował ustawę o ochronie przyrody. [Dowód: akta kontroli str. 383-393, 400-403]

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2012 rok dyrektor BPN podał, że „w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza” (za 2010 i 2011 rok oświadczeń nie składano).

[Dowód: akta kontroli str. 394-399]

1.13. Aktualne były informacje na stronie internetowej Parku dotyczące Statutu, struktury organizacyjnej, decyzji dyrektora (w sprawie sposobów udostępniania obszarów i miejsc Parku, a także cennika opłat za wstęp i korzystanie z urządzeń, obiektów i wartości przyrodniczych BbPN).

[Dowód: akta kontroli str. 404]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Parku nie w pełni funkcjonował system kontroli zarządczej wprowadzony zarządzeniem nr 8/2012 Dyrektora BbPN:

- zaniechano identyfikacji i analizy ryzyka oraz określania jego akceptowalnego poziomu (§ 16 ust. 2-4 zarządzenia),
- nie przeprowadzano samooceny kontroli zarządczej przez pracowników Parku pełniących funkcje kierownicze (§ 19 ust. 4 zarządzenia).

W wyjaśnieniu z-ca dyrektora podał, że mimo zarządzenia wprowadzającego Regulamin Kontroli Zarządczej, ten system kontroli od początku w Parku nie funkcjonował. Obecny dyrektor podjął wiele działań, aby ten system zaczął funkcjonować. Wydał zarządzenia i pisma okólne, przesłał do decyzji Ministra Środowiska projekt nowego Statutu BbPN, podjął decyzje kadrowe i organizacyjne, podjął działania w sprawie dzierżaw gruntów Skarbu Państwa itp.

[Dowód: akta kontroli str. 93-101]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Jednej (z 10 analizowanych) osobie zatrudnionej na stanowisku strażnika Straży Parku półbuty na grubej zelówce (wartości 150 zł) wydano w październiku 2012 roku, mimo że obuwie takie przysługiwało tej osobie dopiero w październiku 2013 roku, czym naruszono pkt 3b załącznika Nr 8 do rozporządzenia z 25.04.2005 r. W wyjaśnieniu Kierownik Działu Administracji i Inwestycji podał, iż buty zostały wydane omyłkowo.

[Dowód: akta kontroli str. 72-80]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizowanie działalności i procesu zarządzania Parkiem.

2. Działania podejmowane w celu zachowania różnorodności biologicznej i walorów krajobrazowych oraz przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody

Opis stanu
faktycznego

2.1. BbPN, utworzony na mocy rozporządzenia z 9.09.1993 r., jest największym parkiem narodowym w Polsce. Walory przyrodnicze, które były powodem jego utworzenia:

- Dolina Biebrzy – największy w Europie Środkowej i Zachodniej oraz najlepiej zachowany kompleks torfowisk dolinnych, o charakterze zbliżonym do naturalnego: 1/ występowanie na znacznych obszarach czynnych procesów torfotwórczych, 2/ zachowanie specyficznej strefowości zbiorowisk roślinnych w poprzecznym i podłużnym profilu doliny, 3/ zachowanie naturalnego, meandrującego koryta rzeki Biebrzy z licznymi starorzeczami, 4/ występowanie rozległych i długotrwałych zalewów,
- różnorodność zbiorowisk roślinnych i unikatowość zespołów fauny (zwłaszcza awifauny), bogactwo gatunkowe (występuje wielu bardzo rzadkich i reliktowych gatunków roślin i zwierząt), jedno z najliczniejszych w Europie populacje ptaków wodno-błotnych,
- dolina stanowiąca istotne miejsce wypoczynku i żerowania ptaków migrujących w trakcie ich przelotów, zwłaszcza przelotów wiosennych,
- rozległość obszaru, różnorodność zbiorowisk roślinnych, bogactwo fauny oraz ekstensywne formy użytkowania terenu, tworzące niepowtarzalny krajobraz.

[Dowód: akta kontroli str. 405-494]

Według operatu ochrony przyrody nieożywionej i gleb, ekosystemy w BbPN nie stanowiły ekosystemów pierwotnych. Dominujące w Parku ekosystemy nieleśne są ekosystemami półnaturalnymi zbliżonymi do naturalnych, które przez kilka stuleci były ekstensywnie użytkowane przez człowieka – odlesione lub odkrzaczane, a następnie ręcznie koszone w celu pozyskania siana. Taki sposób użytkowania nie zmieniał zasadniczo zbiorowisk roślinnych, hamował natomiast proces naturalnej sukcesji w kierunku zbiorowisk leśnych i ograniczał rozwój gatunków, które nie powinny być koszone, np. kępowych turzyc. W większości są to ekosystemy nieznacznie zmienione przez człowieka, charakteryzujące się wysoką różnorodnością biologiczną gatunków roślin i zwierząt, zwłaszcza awifauny. Prawie naturalny charakter torfowisk utrzymuje się również z uwagi na naturalny charakter koryta rzeki Biebrzy, z licznymi meandrami i starorzeczami w różnym stadium zarastania, skutkującego rozległymi corocznymi zalewami. Długo utrzymujące się zalewy rzeczne, jak też silne zasilanie wodami podziemnymi sprawia, że duże obszary torfowisk objęte są czynnym procesem torfotwórczym (ponad 65% siedlisk hydrogenicznych parku znajduje się w fazie akumulacji). [Dowód: akta kontroli str. 495]

Ostatnia kompleksowa inwentaryzacja przyrodnicza Parku została przeprowadzona na potrzeby przygotowania projektu planu ochrony BbPN z maja 2001 r. (który w związku ze zmianą przepisów nie został zatwierdzony). Inwentaryzowano wówczas ptaki, ssaki, ryby, płazy, gady, motyle; ekosystemy leśne, fragmentarycznie ekosystemy wodne (łącznie w 10 punktach lub odcinkach rzeki Biebrzy i jej dopływów), skoczogonki i wazonkowce oraz gleby, wody powierzchniowe, wody podziemne, formy terenu, typy krajobrazu. Została wykonana mapa roślinności rzeczywistej lądowych ekosystemów nieleśnych. Na terenie Parku zidentyfikowano: a/ 913 gatunków roślin naczyniowych, b/ 140 gatunków mchów i wątrobowców, c/ 404 gatunków zwierząt kręgowych, w tym: 39 gatunków ryb i minogów, 13 gatunków płazów, pięć gatunków gadów, 291 gatunków ptaków i 56 gatunków ssaków, d/ 2.378 gatunków zwierząt bezkręgowych, w tym: 937 motyli (100 gatunków motyli dziennych i 837 gatunków motyli nocnych), 54 gatunki ważek, 481 gatunków pajaków, 664 gatunki chrząszczy, 33 gatunki wazonkowców, 96 gatunków skoczogonków, 53 gatunki roztoczy i 60 gatunków mięczaków, e/ 219 gatunków porostów, f/ 521 gatunków grzybów, w tym: 335 gatunków grzybów wielkoowocnikowych i 186 gatunków grzybów mikroskopowych (w BbPN nie występują gatunki endemiczne).

[Dowód: akta kontroli str. 496-499]

Na obszarze Parku występują gatunki zagrożone i narażone na wyginięcie, w tym:

- wodniczka – w Polsce i na czerwonej liście „Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody, ang. International Union for Conservation for Nature” (“IUCN”) gatunek narażony na wyginięcie,
- orlik grubodzioby – w Polsce gatunek krytycznie zagrożony, na czerwonej liście IUCN narażony na wyginięcie,
- dubelt – w Polsce gatunek narażony na wyginięcie, na czerwonej liście IUCN bliski zagrożenia,
- skalnica torfowiskowa – wg Polskiej Czerwonej Księgi gatunek zagrożony,
- lipiennik loesela – wg Polskiej Czerwonej Księgi gatunek narażony na wyginięcie.

[Dowód: akta kontroli str. 496-499]

Na terenie BbPN stwierdzono 18 typów siedlisk przyrodniczych będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty (z załącznika Dyrektywy Siedliskowej), w tym pięć o znaczeniu priorytetowym. Spośród nich do bardzo cennych zbiorowisk o szczególnym znaczeniu dla ochrony bioróżnorodności zaliczono torfowiska zasadowe o charakterze młak, turzycowisk i mechowisk (kod siedliska 7230), zmiennowilgotne łąki trzęślicowe (kod siedliska 6410) i bory i lasy bagienne.

[Dowód: akta kontroli str. 496-499]

W Parku, w ramach badań związanych z przygotowaniem projektu planu ochrony BbPN z maja 2001 r. i projektów zadań ochronnych ustanawianych przez Ministra Środowiska na lata 2009-2010¹⁴, 2011-2012¹⁵ i 2013-2014¹⁶, stosowano:

¹⁴ Zarządzeniem Nr 22 Ministra Środowiska z 25 lutego 2009 r.

¹⁵ Zarządzeniem Nr 3 Ministra Środowiska z 17 stycznia 2011 r.

¹⁶ Zarządzeniem Nr 20 Ministra Środowiska z 22 kwietnia 2013 r.

- do scharakteryzowania bioróżnorodności – wskaźniki bogactwa gatunkowego (liczba gatunków, grup taksonomicznych, liczba gatunków reliktowych, rzadkich, zagrożonych, ich frekwencja itp.),
- do charakterystyki różnorodności roślinności (zbiorowisk roślinnych) – liczbę zespołów i zbiorowisk roślinnych, ich zróżnicowanie, bogactwo florystyczne, liczbę zbiorowisk rzadkich w skali kraju, liczbę zbiorowisk o znaczeniu Wspólnotowym, liczbę wyższych syntaksonów reprezentowaną na obszarze Parku,
- do charakterystyki kondycji ekosystemów – powierzchnię ekosystemu/siedliska i jej zmiany, zmianę struktury przestrzennej, w tym fragmentację, stopień izolacji poszczególnych płatów ekosystemów, natężenie zagrożeń i czynników negatywnie oddziałujących na ekosystem, skład gatunkowy zbiorowisk roślinnych, udział gatunków z poszczególnych grup ekologicznych, liczebność populacji lub udział gatunków charakterystycznych dla określonych typów ekosystemów bądź rzadkich, zagrożonych związanych z danym typem ekosystemu.

Przy przygotowywaniu trzech projektów zadań ochronnych obejmujących lata 2009-2014, kondycja lub stan ochrony niektórych siedlisk przyrodniczych były oceniane z zastosowaniem ocen, parametrów i wskaźników oceny zalecanych w Dyrektywie Siedliskowej. [Dowód: akta kontroli str. 500-592]

2.2. W „Operacie Generalnym” sporządzonym na potrzeby projektu planu ochrony BbPN z maja 2001, określono następujące cele ochrony Parku:

- zachowanie możliwie maksymalnej różnorodności biologicznej poprzez racjonalne i zgodne z dotychczasową wiedzą ekologiczną gospodarowanie zasobami przyrody,
- zachowanie obszarów bagiennych i w ich obrębie cennych zbiorowisk roślinnych i zespołów fauny, w celu zapewnienia warunków dla wielu ginących i zagrożonych gatunków, głównie roślin, ssaków i ptaków związanych z terenami mokradłowymi oraz odtworzenie zniekształconych bądź zanikających cech naturalnego (pólnaturalnego) krajobrazu doliny bagiennej, na której ukształtowanie duży wpływ miało ekstensywne rolnicze użytkowanie,
- ochrona specyficznych, zanikających w Europie siedlisk bagienno-torfowych, ochrona rzadkich i ginących zbiorowisk roślinnych i gatunków zwierząt oraz walorów krajobrazowych, wyróżniających się strefowością podłużną i poprzeczną roślinności doliny, a także biotopów ważnych dla ochrony awifauny.

[Dowód: akta kontroli str. 405-494]

2.3. We wszystkich trzech dwuletnich zadaniach ochronnych obejmujących lata 2009–2014 przedstawiono istniejące i potencjalne (wewnętrzne i zewnętrzne) zagrożenia dla stanu przyrody i bioróżnorodności na terenie Parku. Do najistotniejszych zaliczono:

- zarastanie cennych ekosystemów nieleśnych Parku drzewami, krzewami, trzciną (między innymi z powodu zaprzestania użytkowania),
- odwodnienie siedlisk bagiennych spowodowane pracami hydrotechnicznymi przeprowadzonymi w XIX w. w Basenie Środkowym i melioracjami przeprowadzonymi na obrzeżach doliny w XX w. oraz pracami odnowieniowymi na ciekach i melioracjami przeprowadzonymi w ostatnich latach,
- intensyfikację rolnictwa,
- zbyt dużą liczebność populacji niektórych gatunków zagrażająca bytowi gatunków cennych lub ich siedlisk,
- rozprzestrzenianie się inwazyjnych gatunków obcych fauny i flory zagrażających rodzimym populacjom gatunków zwierząt i roślin. [Dowód: akta kontroli str. 500-592]

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska wydał 51 zezwoleń na odstąpienie od zakazów obowiązujących w Parku, w tym:

- trzy na wniosek dyrektora Parku: 1/ na odstąpienie od zakazów obowiązujących na obszarze parków narodowych na potrzeby realizacji projektu pt. „Ochrona zagrożonych gatunków roślin na mineralnych wyspach w Biebrzańskim Parku Narodowym”, tj. na przesiedlenia osobników obuwika pospolitego, buławnika czerwonego i kosańca bezlistnego, na zebranie i wysianie nasion obuwika pospolitego, buławnika czerwonego, kosańca bezlistnego oraz goryczuszki gorzkawej, zebranie nasion ww. Genetycznej oraz na sztuczne zapylenie ww. gatunków, 2/ na chwytanie

zwierząt bezkręgowych w celu identyfikacji i dokonania szacunków ilościowych w ramach realizacji monitoringu przyrodniczych skutków wykaszania torfowisk za pomocą ratraków, 3/ na chwytanie i obrączkowanie ptaków następujących gatunków: bocian czarny, bielik, derkacz, uszatka błotna, wodniczka, potrzos, pokląskwa, rokitniczka, świerszczak, brzęczka, pliszka żółta, pliszka cytrynowa, świergotek łąkowy, skowronek,

- 48 na wnioski osób ubiegających się o zgodę na prowadzenie badań naukowych, ćwiczeń terenowych dla studentów, prowadzenia monitoringu, realizacji zadań w projekcie „Ochrona zagrożonych gatunków roślin na mineralnych wyspach w Biebrzańskim Parku Narodowym” oraz filmowania zwierząt. Zezwolenia te zostały wydane po zaopiniowaniu przez dyrektora Parku, stosownie do art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody¹⁷ (wszystkie opinie były pozytywne).

[Dowód: akta kontroli str. 593]

Spośród gatunków wymienionych w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z 9.09.2011 r. w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym¹⁸, do najbardziej inwazyjnych zaliczono na obszarze Parku kolczurkę klapowaną i raka pręgowanego (rak amerykański), na podstawie badań naukowych z 2000 i 2011 roku.

[Dowód: akta kontroli str. 594-599]

Działania dotyczące zagospodarowania terenów sąsiadujących z BPN (w tym w jego otulinie – głównie grunty prywatne) w celu respektowania wymogów ochrony *Parku i obszaru Natura 2000*, polegały głównie na uzgodnieniu 161 decyzji ustalających warunki zabudowy (wszystkie pozytywne), uzgodnieniu 30 decyzji ustalających lokalizacje inwestycji celu publicznego (wszystkie 30 pozytywne) i opiniowaniu planów łowieckich.

[Dowód: akta kontroli str. 600-605]

2.4. Do zakończenia kontroli NIK, Park nie przystąpił do sporządzania projektu planu ochrony. Z-ca dyrektora wyjaśnił, że Park nie posiada takiego planu ponieważ poprzedni dyrektor zdecydował, że znacznie pilniejsze (ze względu na konieczności rozliczenia się przed Komisją Europejską) jest opracowanie planu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 „Doliny Biebrzy” i „Ostoja Biebrzańska” (PZO). Park posiada Projekt Planu ochrony opracowany w 2001 roku, który nie został zatwierdzony przez Ministra Środowiska, z uwagi na zmianę ustawy o ochronie przyrody, w tym zasad przygotowania planów i ich treści.

[Dowód: akta kontroli str. 606-611]

Poprzedni dyrektor BbPN Wojciech Dudziuk podał, że w 2005 roku BbPN oszacował minimalną potrzebę funduszy dla realizacji planu ochrony na kwotę 3,5 mln zł i wysłał do MŚ wniosek o uwzględnienie tych potrzeb w budżecie Parku. Wniosek ten nie doczekał się akceptacji. W 2008 roku weszła w życie ustawa, która zobowiązywała dyrektorów parków narodowych do wykonania planów ochrony/planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000. W ślad za tym pojawiła się możliwość uzyskania funduszy na te plany w ramach projektów finansowanych poprzez Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych („CKPS”). Wystąpiliśmy z wnioskiem do CKPS, ale po rozmowie z ówczesną szefową CKPS uznałem że nierealne jest uzyskanie środków na realizację prac, które spełniłyby wymogi obowiązujących wytycznych (sam koszt badania osadów dennych Biebrzy, starorzeczy i przyległych cieków wodnych podniósłby wartość projektu o około jeden mln zł).

[Dowód: akta kontroli str. 400-403]

W okresie objętym kontrolą Park funkcjonował w oparciu o dwuletnie zadania ochronne. Zgodnie z art. 22 ust. 3 pkt 1-4 uop zadania te obejmowały:

- identyfikację i ocenę istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz sposoby eliminacji lub ograniczenia tych zagrożeń i ich skutków,
- opis sposobów ochrony czynnej, z podaniem rodzaju, rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań,
- opis sposobów czynnej ochrony niektórych gatunków roślin i zwierząt,

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 627. Ustawa zwana dalej „uop”.

¹⁸ Dz. U. Nr 210, poz. 1260.

- wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową,
- wskazanie miejsc udostępnianych w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych oraz amatorskiego połowu ryb, z podaniem sposobu ich udostępniania oraz maksymalnej liczby osób mogących przebywać jednocześnie w tych miejscach.

W zadaniach ochronnych określono:

- działania ochronne w odniesieniu do poszczególnych gatunków ginących, zagrożonych wyginięciem i endemicznych,
- działania w celu eliminowania inwazji obcych gatunków zagrażających rodzimym gatunkom (między innymi: redukcja liczebności jenota, norki amerykańskiej, słonecznika bulwiastego, derenia rozłogowego),
- limity pozyskania drewna i odłowu zwierzyny,
- sposoby monitoringu populacji owadów i prognozowanie zagrożeń z ich strony (w 138 pułapkach feromonowych).

Na podstawie zatwierdzonych zadań ochronnych (w 2010 r. dwukrotnie zmienianych¹⁹ w związku z uszkodzeniami drzewostanów spowodowanymi silnymi burzami, a w latach 2011-2012 niezmienianych) Park sporządzał roczne plany zadań rzeczowych i kosztów ich realizacji. Wykonanie zadań w latach 2010-2011 odnotowywano w wykazach robót zrealizowanych w poszczególnych obwodach ochronnych, a w 2012 roku sporządzono także roczne zbiorcze zestawienie wykonanych zadań rzeczowych. Ww. wykazy i zestawienia przesyłano do Ministerstwa Środowiska. [Dowód: akta kontroli str. 500-592, 612-614]

W okresie objętym kontrolą, dyrektor BbPN uzgodnił projekty uproszczonych planów urządzenia lasu dla 12 z obrębów ewidencyjnych²⁰, w tym cztery obejmujące tereny położone w granicach BPN (art. 10 ust. 8 uoop), cztery obejmujące tereny położone w otulinie (art. 10 ust. 7 uoop) oraz cztery obejmujące otulinę i tereny położone w granicach BbPN (art. 10 ust. 7 i 8 uoop). [Dowód: akta kontroli str. 615]

2.5. Dyrektor BbPN, stosownie do art. 115 uoop, zapewnił oznakowanie granic Parku tablicami informującymi o nazwie Parku oraz zakazach obowiązujących na jego terenie. Granice parku, o łącznej długości 425,9 km, zostały oznaczone w terenie 127 tablicami informacyjnymi, tj. jedną na 3,35 km długości linii granicznej. W BbPN w zadaniach ochronnych wskazano strefy ochrony, podając ich lokalizacje poprzez numery oddziałów, pododdziałów i wydzieli:

- w zadaniach ochronnych na lata 2009-2010 wydzielono strefę ochrony ścisłej (4.472,21 ha), czynnej (27.207,63 ha) i krajobrazowej (27.543,16 ha), co stanowiło odpowiednio: 7,55%, 45,94% i 46,51% ogólnej powierzchni Parku,
- w zadaniach ochronnych na lata 2011-2012 wydzielono strefę ochrony ścisłej (7.279 ha), czynnej (25.041 ha) i krajobrazowej (26.903 ha), co stanowiło odpowiednio: 12,29%, 42,28% i 45,43% ogólnej powierzchni Parku.

Strefa ochrony BbPN (otulina) obejmowała 66.824 ha i nie została utworzona na trzech odcinkach: 1/ wzdłuż koryta rzeki Jegrzni (na południe od wsi Kuligi), 2/ wzdłuż rzeki Biebrzy (od Dawidowizny do Dolistowa Starego oraz na północny-wschód od Krasnegostawu), 3/ w części południowo-wschodniej (na odcinku od miejscowości Bobra Mała do okolic miejscowości Nowosiółki). Z-ca dyrektora BbPN wyjaśnił, że wynikało z decyzji rad gmin, które nie wyraziły zgody na ich utworzenie, podczas opiniowania projektu powołania BbPN.

[Dowód: akta kontroli str. 83, 93-101, 238-256, 500-592]

Limity pozyskania drewna w Parku zostały ustalone w zadaniach ochronnych:

- na lata 2009-2010 limit wynosił 11.790 m³, a pozyskano 13.705 m³ drewna (3.119 m³ w 2009 r. i 10.586 m³ w 2010 r.),
- na lata 2011-2012 limit ustalono na 6.322 m³, a pozyskano 8.908 m³ drewna (5.765 m³ w 2011 r. i 3.143 m³ w 2012 r.).

Z jednego ha pozyskano 1,06 m³ drewna w 2010 roku, 0,79 m³ w 2011 roku i 0,43 m³ w 2012 roku. Z-ca dyrektora BbPN wyjaśnił, że wyższe od planowanego pozyskania drewna było skutkiem znacznych uszkodzeń drzewostanów spowodowanych silnymi burzami

¹⁹ Zarządzeniem Nr 48 Ministra Środowiska z 26.08.2010 r. i Zarządzeniem Nr 71 Ministra Środowiska z 7.12.2010 r.

²⁰ W Powiecie Grajewskim.

i ulewnymi deszczami w lipcu i sierpniu 2010 roku (szkody były usuwane również w 2011 roku). [Dowód: akta kontroli str. 616-621]

W BPN nie prowadzono gospodarki łowieckiej i rybackiej. Jako zadanie ochronne wynikające ze specyfiki Parku dopuszczone zostały odstrzały redukcyjne dzika (corocznie do 130 szt.) w rejonach występowania szkód w uprawach rolnych i na użytkach zielonych, lisa (do 50 szt.), jenota (do 50 szt.) i norki amerykańskiej (wg możliwości). W latach 2010-2012 wykonano redukcję: a/ dzików (36, 100 i 65), b/ lisów (35, 31 i 36), jenotów (20, 37 i 32) i norek amerykańskich (25 w 2011 roku i 21 w 2012 roku).

[Dowód: akta kontroli str. 500-574]

Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28.03.2003 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej zwierząt łownych w otulinie Biebrzańskiego Parku Narodowego²¹ wyznaczona została taka strefa o łącznej powierzchni 2.160 ha. W strefie odstrzały redukcyjne dzika, lisa i jenota były prowadzone (na podstawie zarządzenia dyrektora BbPN nr 1/2013 z 3.01.2013 r.) przez pracowników Parku, zaś w latach poprzednich – jak wyjaśnił z-ca dyrektora BbPN – także myśliwych z zewnątrz (za zgodą dyrektora BPN). Gospodarkę łowiecką w otulinie BPN prowadziły 24 koła łowieckie, które dzierżawiły 32 obwody, na podstawie rocznych planów opiniowanych przez dyrektora Parku. W latach 2010-2012 wysokość szkód łowieckich wypłaconych przez BPN wyniosła 51,2 tys. zł, 50,1 tys. zł i 76,3 tys. zł (liczebność łosia w tych latach wynosiła odpowiednio: 550 szt., 650 szt. i 520 szt.).

[Dowód: akta kontroli str. 620-621, 1000-1005]

Realizacja zadań ochronnych na lata 2009–2010 i 2011–2012 była następująca (w 2010 roku także gospodarstwa pomocniczego):

- w 2010 roku wykonano zabiegi ochronne na powierzchni 5.823 ha (koszenie, redukcja drzew i krzewów na 5.633 ha i wypas na powierzchni 190 ha), co stanowiło 92,6% zadań zaplanowanych (6.290 ha),
- w 2011 roku wykonano zabiegi ochronne na powierzchni 4.053 ha (koszenie, redukcja drzew i krzewów na 3.842 ha i wypas na powierzchni 211 ha), co stanowiło 96,5% zadań zaplanowanych (4.198 ha),
- w 2012 roku wykonano zabiegi ochronne na powierzchni 3.260,5 ha (koszenie, redukcja drzew i krzewów na 3.096 ha i wypas na powierzchni 164,5 ha), co stanowiło 92,1% zadań zaplanowanych (3.538,5 ha).

[Dowód: akta kontroli str. 622]

Sposób udokumentowania realizacji zadań ochronnych sprawdzono na przykładzie ochrony czynnej cietrzewia, orlików grubodziobego i krzykliwego oraz wodniczki. Realizację zadań wykonanych siłami własnymi dokumentowano w BbPN w comiesięcznych zestawieniach pn. „realizacja robót i obliczenie zarobków” sporządzanych przez leśniczych poszczególnych obwodów ochronnych oraz w książkach służbowych tych leśniczych, zaś zadań realizowanych przez osoby bądź jednostki zewnętrzne – umowami, protokołami odbioru i fakturami. W świetle tych dokumentów w przypadku:

a) 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 (koszenie na 92 ha, wycięcie drzew i krzewów na 63 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 tego wycięto drzewa i krzewy na 48 ha, wykoszono 194 ha;

b) ochrony orlików grubodziobego i krzykliwego:

- z zaplanowanych na lata 2009-2010 zadań na pow. 2.000 ha (wycięcie drzew i krzewów, koszenie z usunięciem biomasy), zabiegi wykonano na 132 ha

²¹ Dz. U. Nr 67, poz. 630.

(koszenie na pow. 85 ha, wycięcie drzew i krzewów na pow. 47 ha). Jak wyjaśnił specjalista ds. ochrony przyrody BbPN, pozostały zakres rzeczowy planowano wykonać w ramach projektu AQC Plan po uzyskaniu środków z funduszu LIFE+, lecz prac nie wykonano ze względu na opóźnienie w uzyskaniu gwarancji finansowych przez głównego beneficjenta projektu, Stowarzyszenie Ptaki Polskie,

- z zaplanowanych w latach 2011-2012 zadań (wycięcie drzew i koszenie z usunięciem biomasy – obszaru nie określono), zabiegi wykonano na 375 ha (wycięcie drzew i krzewów na pow. 275 ha i koszenie na pow. 100 ha). Wykonano także (zgodnie z planem) 15 szt. platform gniazdowych i wieżę widokową, zabezpieczono 85 drzew gniazdowych orlików oraz ustawiono trzy tablice informacyjne. Zaplanowaną budowę czterech jazów piętrzących wodę rozpoczęto z opóźnieniem (w I kwartale 2013 r., a nie w II połowie 2012 r.) związanym z uzyskaniem pozwolenia na budowę, zaś z dwóch punktów obserwacyjnych wybudowano jeden. Jak wyjaśnił specjalista ds. ochrony przyrody BbPN z budowy drugiego punktu zrezygnowano z powodu braku środków finansowych w projekcie AQC Plan;

c) ochrony wodniczki:

- w latach 2009-2010 zabiegi na powierzchni 5.000 ha (wycięcie i usunięcie drzew i krzewów, koszenie z usunięciem biomasy) wykonano w pełnym zakresie,
- w lata 2011-2012 zabiegi (koszenie w terminie od sierpnia do września; wycięcie i usunięcie drzew po 1 sierpnia i przed końcem lutego; utrzymanie na powierzchni działek rolnych – większych od 10 ha – enklaw dzikiej przyrody) wykonano na pow. 5.577 ha, tj. na całym obszarze objętym działaniami ochronnymi, na którym wodniczka występuje lub potencjalnie może występować.

[Dowód: akta kontroli str. 623-627]

Ogłędziny NIK potwierdziły wykonanie trzech działań Parku w zakresie usunięcia drzew i krzewów z pow. 27,4 ha, trzebież późną na powierzchni 9,35 ha i odnowienia na powierzchni 1,35 ha.

[Dowód: akta kontroli str. 238-256, 628-637]

W ramach realizowanych przez BPN zadań ochronnych na lata 2009-2010 i 2011-2012 prowadzono ochronę mikrosiedlisk (dla gatunków zagrożonych wyginięciem lub rzadko występujących), polegającą na:

- ochronie cietrzewia – utrzymanie otwartego charakteru miejsc tokowisk ptaków poprzez mechaniczne hamowanie postępującej sukcesji brzozy i zakrzaczeń wierzbowych,
- ochronie modraszka alcona, poprzez wykoszenie łąki torfowej w Obwodzie Ochronnym Kapice w celu utrzymania środowiska życia motyla i związanego z nim mikrosiedliska mrówek z rodzaju *Myrmica*,
- mechanicznym zabiegu usuwania derenia (gatunek obcy) w rejonie Sośni, gdzie powstało wiele efemerycznych oczek wodnych, które stały się mikrosiedliskiem dla rozwoju płazów i ważek. Prowadzono również zabiegi usuwania czeremchy amerykańskiej, zaś z obszaru fauny jenota i norki amerykańskiej.

Park realizował także projekt ochronny obuwika pospolitego, buławnika czerwonego, kosaćca bezlistnego i goryczuszki gorzkawej. Wykonywano zabiegi bezpośrednie (doświetlanie mikrosiedlisk poprzez usunięcie warstwy krzewów lub pojedynczych drzew) i pośrednie (odstąpienie gleby w celu stworzenia mikrosiedliska bardziej dogodnego dla rozwoju pszczelinek zapylających obuwika).

[Dowód: akta kontroli str. 500-574]

2.6. Monitoring stanu przyrody był prowadzony przez BbPN i podmioty zewnętrzne w ramach prac inwentaryzacyjnych i badań naukowych. Na koniec 2012 roku monitoringiem objęto m.in.:

- siedem zbiorowisk roślinnych (w tym sześć zagrożonych),
- 55 z gatunków i rodzaj *Sphagnum*²² (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 rodzaj *Sphagnum* (w tym pięć zagrożonych),

²² Torfowiec - rodzaj mchów należący do klasy torfowców; należy do niego ok. 350 gatunków.

- 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. [Dowód: akta kontroli str. 638-645]

Z gatunków inwazyjnych (o których była mowa w pkt. 2.4 wystąpienia pokontrolnego) monitoringiem – prowadzonym przez Instytut Biologii Ssaków Polskiej Akademii Nauk Białowieża oraz przez BPN – objęto norkę amerykańską, początkowo w ramach projektu badawczego pt. „Ekologiczne i genetyczne podstawy kontroli liczebności populacji norki amerykańskiej: reakcja populacji inwazyjnego gatunku drapieżnika na redukcję jej liczebności”, a następnie w ramach projektu LIFE+ Polskie Ostoje Ptaków. Głównym celem monitoringu była ocena zagęszczenia populacji, monitoring skuteczności redukcji liczebności norki amerykańskiej oraz monitoring wpływu norki na sukces gniazdowy ptaków siewkowych (czajki, krwawodzioba i rycyka) w kolonii koło Brzostowa i Wierciszewa. Park nie prowadził monitoringu źródeł i dróg ekspansji norki amerykańskiej. Jak podała Kierownik Działu Monitoringu i Badań Naukowych BbPN, badany był proces rekolonizacji norki amerykańskiej. Stały poziom wyłapywanych norek na powierzchni Brzostowo, pomimo prowadzonych odłowów, pozwala przypuszczać, że dochodzi do rekolonizacji niszy ekologicznych (po odłowieniu norek) przez migrantów z północy, gdzie nie prowadzone są odłowy. Trudne jest natomiast określenie dokładnego kierunku napływu norki amerykańskiej na powierzchnię badawczą. Zwierzęta wykorzystując ciek wodny mogą migrować zarówno od strony rzeki Wissy, Kanału Rudzkiego, jak również z górnych odcinków Biebrzy.

[Dowód: akta kontroli str. 638-645]

Prowadzony przez BPN 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 siedliska 7230 i zmniejszenie częstotliwości koszenia.

[Dowód: akta kontroli str. 575-592, 638-647]

Wyniki monitoringu były: 1/ wykorzystywane w projektowaniu planu zadań ochronnych, 2/ prezentowane na konferencjach tematycznych (sześć prezentacji), 3/ publikowane w czasopiśmie naukowych i popularno-naukowych. Wyniki monitoringu prezentowano również na posiedzeniu Rady Naukowej (27.11.2012 r.), na Seminarium w Witnicy „Ochrona ptaków wodno-błotnych na obszarach Natura 2000 – wyniki i perspektywy” (18.10.2012 r.) oraz na spotkaniach i warsztatach.

[Dowód: akta kontroli str. 364-370, 500-592]

2.7. Z porównania efektów działań ochronnych prowadzonych na terenie Parku w latach 2010-2012 w odniesieniu do danych za 2000 rok wynika, że zmiany w liczebności gatunków roślin i populacji zwierząt są skutkiem lepszego rozpoznania flory i fauny w BbPN:

- ogólna liczba gatunków roślin wzrosła z 1.074 w 2000 roku do 1.236 w latach 2010-2012, a gatunków zwierząt z 1.984 do 2.782,
- liczebność populacji pięciu przykładowych gatunków krytycznych (ginących lub zagrożonych wyginięciem): wodniczka – wynosiła w 2000 roku 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 siedem par²³; cietrzewia (tokujące samce) odpowiednio: 92 oraz 81, 54 i 51 szt.; reliktowych gatunków mchów odpowiednio: pięć oraz pięć, sześć i sześć szt.; lipiennik loesela odpowiednio: 23²⁴ oraz 4.242, 4.247 i 11.395 szt.,

- pokrycie parku drzewostanem wzrosło z 15.546 ha w 2000 roku do 15.683 ha w latach 2010-2012,
- wielkość populacji poszczególnych gatunków zwierząt łownych: dzika wynosiła w 2000 roku 520 szt., a w latach 2010-2012 była szacowana na 450 szt.; jelenia – we wszystkich latach szacowana była na ok. 550 szt. (populacja lisa i jenota nie była inwentaryzowana).

W latach 2010-2012 nie odbudowywano gatunków zwierząt i roślin.

[Dowód: akta kontroli str. 594-599]

2.8. Na terenie Parku realizowano 59 programów badawczo-naukowych ukierunkowanych na ochronę obszaru, ochronę zagrożonych gatunków i siedlisk. Badania prowadzone były przez szkoły wyższe, instytuty naukowe, organizacje pozarządowe oraz przez pracowników Parku. Programy badań dotyczyły między innymi: różnorodności genetycznej polskich populacji (oceny stopnia zagrożenia i możliwości ochrony), różnorodności gatunkowej owadów polifagicznych i drapieżnych, funkcjonowania i ochrony starorzeczy w aspekcie tworzenia optymalnych warunków bytowania ichtiofauny, wpływu koszenia na właściwości fizykochemiczne gleb i przemiany roślinności w BbPN oraz badania liczebności i rozmieszczenia gatunków (np. wodniczki, ważek, nocka dużego, nocka łydkowłosego, mopka).

[Dowód: akta kontroli str. 223-229]

W Parku realizowano cele ochrony przyrody w zakresie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej:

a) przeprowadzono siedem programów edukacyjnych, w tym m. in.:

- Wojewódzki Konkurs Wiedzy o BPN – konkurs dwustopniowy, po eliminacjach szkolnych finaliści spotykali się w Centrum Edukacji i Zarządzania w Osowcu Twierdzy (w tym roku XIX finał konkursu wiedzy odbył się 3 czerwca),
- „Czynna ochrona płazów” – realizowany w Gimnazjum w Goniądzu (corocznie uczniowie gimnazjum uczestniczą w akcji oznaczania i przenoszenia płazów przez drogę – akcja trwa ok. 2 tygodni),
- „Ptaki biebrzańskich bagien” – realizowany każdej wiosny służy poznawaniu konkretnych gatunków ptaków żyjących na bagnach. Każdy rok ma swój wiodący temat, np. „Rok Wodniczki”, „Rok Bataliona”.

Na mocy porozumień systematycznie współpracowano z 50 szkołami położonymi (na terenie 16 gmin) w sąsiedztwie Parku w zakresie organizacji spotkań w szkołach (zajęcia stacjonarne) i na terenie Parku (zajęcia terenowe). W latach 2010-2012 w zajęciach stacjonarnych uczestniczyło 6.316 osób, zaś w zajęciach terenowych 5.139 osób;

b) dysponowano odpowiednią bazą edukacyjną, w tym:

- Centrum Edukacji i Zarządzania BbPN w Osowcu Twierdzy, wyposażonym w salę ekspozycyjną (w której prezentowano ekspozycje stałą, wystawy fotograficzne oraz czasowe wystawy związane z przyrodą i etnografią Bagien Biebrzańskich), salę konferencyjną (na 110 osób z pełnym wyposażeniem audiowizualnym), salę narad (na 50 osób) i dwie pracownie edukacyjne (dla grup 20 osobowych, z możliwością korzystania z mikroskopów i sprzętu laboratoryjnego oraz pomocy dydaktycznych),
- Terenowym Ośrodkiem Edukacyjnym w Osowcu Twierdzy i na Grzędach, wyposażonym w ekspozycję etnograficzną i salę edukacyjną;

²³ 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.

²⁴ 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.

- c) posiadano wykwalifikowaną kadrę merytoryczną (pięć osób) legitymującą się wykształceniem wyższym uzupełnionym studiami podyplomowymi, kursami lub szkoleniami w zakresie edukacji ekologicznej i leśnej;
- d) udostępniono turystom 13 ścieżek edukacyjnych o łącznej długości 30 km, na których znajdowały się 63 oznakowane przystanki. Na objętym oględzinami NIK dwóch ścieżkach edukacyjnych „Borek Bartny” (0,25 km) i „Czerwone Bagno” (1 km) były umieszczone tablice informacyjne na temat Parku oraz obiektów i gatunków chronionych;
- e) działalność edukacyjną uzupełniano publikacjami o walorach przyrodniczych Parku; wydano łącznie 39 broszur, publikacji i materiałów informacyjnych (do bezpłatnego rozdania) o walorach przyrodniczych Parku, z czego 35 sfinansowano ze środków WFOŚiGW i NFOŚiGW, zaś dwie ze środków projektu „Zabezpieczanie populacji orlika grubodziobego” i „Habit Change”. [Dowód: akta kontroli str. 223-229, 238-256]

Na terenie BPN nie funkcjonowało muzeum przyrodnicze, natomiast w siedzibie Parku była sala ekspozycyjna z wystawami, w holu budynku. W okresie objętym kontrolą z możliwości obejrzenia ekspozycji skorzystało 69.995 osób. [Dowód: akta kontroli str. 223-229]

2.9. BbPN terminowo przekazał Ministerstwu Środowiska informacje z prowadzonej działalności, zawierające rzetelne, wymagane przez Ministerstwo dane. I tak: 9.05.2011 r. i 19.04.2012 r. przekazano tabelaryczne dane za 2010 i 2011 rok w zakresie m.in. powierzchni, rodzaju i stanu własności gruntów, stanu liczebnego głównych gatunków zwierząt łownych, wykonania redukcji wybranych gatunków, ośrodka hodowli, ochrony lasu, pozyskania drewna, szkodnictwa i ochrony przed szkodnictwem, turystyki i działalności dydaktycznej (termin przekazania takich danych za 2012 rok upływa 30.06.2013 r.).

Informacje dotyczące obszarów specjalnych ochrony siedlisk (SOOs) przekazano Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska („GDOŚ”) po raz pierwszy w kwietniu 2007 roku, a następnie 28.02.2013 r. (na jego wniosek z 4.01.2013 r., w związku z przygotowywaniem raportu z art. 17 Dyrektywy siedliskowej za okres od 1.01.2007 r. do 31.12.2012 r.). [Dowód: akta kontroli str. 648-702]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2010-2012 Park nie sporządzał i nie przekazywał GDOŚ ocen realizacji ochrony obszaru N2000 w odniesieniu do obszarów specjalnych ochrony ptaków (OSOp), wymaganych art. 31 ustawy o ochronie przyrody (obowiązek przesyłania takich ocen – co trzy lata). Z-ca dyrektora BbPN podał, że nie przedkładał takich ocen ponieważ: 1/ Park nie otrzymał zakresu i wytycznych co do sposobu ich przeprowadzania, 2/ GDOŚ, nadzorujący funkcjonowanie obszarów N2000 dotychczas nie zwracał się do Parku o sporządzenie takich ocen, 3/ pierwszą prośbę w sprawie przygotowania informacji do raportu otrzymaliśmy 22.04.2013 r. i 20.06.2013 r. Park wysłał do GDOŚ wymagane informacje. [Dowód: akta kontroli str. 93-101]

NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 31 uop, sporządzenie i przekazanie ocen realizacji ochrony obszaru Natura 2000 nie jest uzależnione od żądania ich złożenia przez GDOŚ.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Parku zmierzające do zachowania walorów przyrodniczych i stanu zasobów fauny i flory.

3. Ocena gospodarowania środkami finansowymi

Opis stanu
faktycznego

3.1. Informacje o wysokości dochodów i wydatków (bieżących i majątkowych) przyznanych na 2010 i 2011 rok Park otrzymał 19.02.2010 r. i 17.02.2011 r. Opracowane na ich podstawie plany finansowe przesłano Ministerstwu Środowiska terminowo (24.02.2010 r. i 24.02.2011 r.). Plan finansowy Parku na 2012 rok został opracowany w trybie i terminach dotyczących opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej, stosownie do art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych²⁵.

²⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Plany finansowe Parku na lata 2010-2012 były wielokrotnie zmieniane przez Ministra Środowiska i dyrektora Parku (po uzgodnieniu lub akceptacji Ministerstwa Środowiska):

- w 2010 roku dokonano łącznie 18 zmian (12 Ministra i sześć dyrektora BbPN), które dotyczyły przede wszystkim zwiększenia (o 300 tys. zł) środków na wydatki majątkowe (zakup gruntów) oraz innych przesunięć dostosowujących plan wydatków do bieżących potrzeb Parku,
- w 2011 roku dokonano łącznie 49 zmian (odpowiednio 39 i 10), które dotyczyły zwiększenia o 1.808,5 tys. zł środków na realizację sześciu projektów, zwiększenia o 2.340 tys. zł środków z dwóch rezerw celowych budżetu państwa oraz pozostałych przesunięć dostosowujących plan wydatków do bieżących potrzeb Parku,
- w 2012 roku dokonano sześć zmian (decyzje dyrektora BbPN po uzyskaniu zgody Ministra Środowiska), które dotyczyły przede wszystkim uwzględnienia dodatkowych przychodów uzyskiwanych w ciągu roku (z UE, NFOŚiGW i WFOŚiGW²⁶) oraz dostosowaniu planu do bieżących potrzeb Parku. [Dowód: akta kontroli str. 703-729]

3.2. W latach 2010-2011 dochody Parku wyniosły, odpowiednio 7.093 tys. zł i 13.771 tys. zł, przy czym w 2010 roku na realizację zadań statutowych przeznaczono także 2.205 tys. zł przychodów uzyskanych przez Gospodarstwo Pomocnicze przy BbPN (łącznie dochody BbPN i przychody gospodarstwa wynosiły 9.298 tys. zł). Przychody uzyskane w 2012 roku wyniosły 13.589 tys. zł. Głównymi źródłami dochodów Parku w tym okresie były środki z budżetu państwa (5.042 tys. zł, 8.065 tys. zł i 5.132 tys. zł), środki UE (445 tys. zł, 3.746 tys. zł i 2.003 tys. zł) i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – „NFOŚiGW” (1.575 tys. zł w 2010 r. i 2.384 tys. zł w 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 731]

Z dniem 31 grudnia 2010 r. Park (przejmując mienie i pracowników) zlikwidował gospodarstwo pomocnicze. W związku z tym, przychody uzyskiwane w 2011 roku ze źródeł stanowiących dotychczas wpływy gospodarstwa (1.285,1 tys. zł w 2010 roku) Park przekazywał do budżetu państwa, co ograniczało środki na pokrycie zwiększonych kosztów funkcjonowania. W 2011 roku BbPN otrzymał z rezerw celowych łącznie 2.340 tys. zł, lecz od lutego sygnalizowano Ministerstwu Środowiska o braku środków na prawidłową realizację zadań statutowych. Na przykład:

- 10.02.2011 r. poinformowano Ministerstwo o środkach potrzebnych na wykup gruntów w ramach projektu LIFE „Ochrona wodniczki w Polsce i w Niemczech” (1.014 tys. zł) – decyzją Ministerstwa z 22.03.2011 r. otrzymano 971 tys. zł,
- 9.05.2011 r. poinformowało Ministerstwo o brakujących środkach na pokrycie zobowiązań wymagalnych (brakowało 188 tys. zł) – decyzją Ministerstwa z 14.06.2011 r. otrzymano 163 tys. zł,
- 4.07.2011 r. poinformowało o brakujących środkach (346 tys. zł) na współfinansowanie projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 – decyzjami Ministerstwa z 22.07.2011 r. i 23.09.2011 r. otrzymano 248,3 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 730-761, 1008]

W latach 2010-2012 wysokość opłat za wstęp i korzystanie z wartości przyrodniczych Parku (na szlaki lądowe: 2,5 zł brutto bilet ulgowy i 5 zł brutto bilet normalny, zaś na szlaki wodne odpowiednio 3 zł i 6 zł), była zgodna z art. 12 ust. 5 i ust. 8 ustawy o ochronie przyrody oraz obowiązującym do 11.04.2013 r. § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18.05.2005 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłat²⁷. [Dowód: akta kontroli str. 223-229]

W okresie objętym kontrolą dyrektorzy Parku nie występowali o kredyty na prowadzenie działalności bieżącej lub inwestycje. [Dowód: akta kontroli str. 751]

²⁶ Środki pozyskano decyzjami Ministerstwa Finansów.

²⁷ Dz. U. Nr 91, poz. 765.

3.3. Wydatki Parku w latach 2010-2011 wzrosły z 10.290 tys. zł do 11.811 tys. zł (o 14,7%), lecz przy uwzględnieniu wydatków gospodarstwa pomocniczego w 2010 roku (3.122 tys. zł), w 2011 roku odnotowano spadek o 11,9%. Głównymi źródłami finansowania były przychody omówione w pkt. 3.1 niniejszego wystąpienia. Ze środków budżetu państwa (49,0% i 58,6% przychodów Parku) sfinansowano wydatki bieżące (3.547,8 tys. zł i 5.932,8 tys. zł) i wydatki majątkowe (1.494,2 tys. zł i 2.132,2 tys. zł). [Dowód: akta kontroli str. 762]

Koszty funkcjonowania Parku w 2012 roku wyniosły 8.862 tys. zł, a osiągnięty wynik finansowy zamknął się 118,9 tys. zł straty (planowano 8 tys. zł straty). Główną przyczyną tej sytuacji były niższe przychody (1.108 tys. zł z „pozostałych przychodów” wobec zakładanych 1.208,8 tys. zł i 3.208,6 tys. zł środków na wydatki majątkowe zamiast planowanych 3.484,6 tys. zł) oraz – jak wyjaśniła Główna Księgowa Parku – naliczona amortyzacja nie mająca pokrycia w przychodach z prowadzonej działalności (1.634 tys. zł). [Dowód: akta kontroli str. 709, 718-720]

Środki otrzymane w 2012 roku z budżetu państwa, NFOŚiGW, WFOŚiGW oraz z wpływów z dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości, Park przeznaczył – zgodnie z art. 8h ust. 4 ustawy o ochronie przyrody – na realizację zadań przewidzianych w art. 8b ust. 1 tej ustawy, tj. prowadzenie działań ochronnych, udostępnianie parku oraz prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą. Środki z budżetu państwa w kwocie 5.132 tys. zł (37,8% przychodów ogółem Parku) zostały przeznaczone na realizację zadań przewidzianych w art. 8b ust. 1 pkt 1-3 ww. ustawy, tj. 4.026,9 tys. zł na prowadzenie działań ochronnych Parku, 437,6 tys. zł na zadania związane z udostępnianiem obszaru Parku, a 667,5 tys. zł na prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą. [Dowód: akta kontroli str. 763-764]

Na wynagrodzenia pracowników BPN wydatkowano 4.080,7 tys. zł w 2010 roku (3.978,8 tys. zł ze środków budżetowych i 101,9 tys. zł ze środków UE), 5.297,3 tys. zł w 2011 roku (4.962,8 tys. zł i 334,5 tys. zł) i 5.905,8 tys. zł w 2012 roku (5.483,3 tys. zł i 422,5 tys. zł). Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników Parku wypłacane ze środków budżetowych wzrosło z 4,0 tys. zł w 2010 roku do 4,3 tys. zł w 2012 roku., a wypłacane ze środków budżetowych i UE z 5,6 tys. zł do 7,2 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 765-766]

Wydatki majątkowe stanowiły w latach 2010-2011, odpowiednio: 14,5% i 18,1% wydatków ogółem Parku, a w 2012 roku 25,7% kosztów ogółem:

- w 2010 r. za 1.494,2 tys. zł zakupiono: 39,44 ha gruntów (518,8 tys. zł), komputery (314,2 tys. zł), sprzęt pomiarowy i do stacji meteorologicznej (80,2 tys. zł), urządzenia pomiarowe (68,8 tys. zł), zapory (22,8 tys. zł), używany samochód (17 tys. zł), konika polskiego (15 tys. zł) i aparat fotograficzny (3,3 tys. zł); wykonano: montaż kolektorów próżniowych (239,1 tys. zł), modernizację kładki (145 tys. zł) oraz dwóch wież widokowych i wiaty (70 tys. zł),
- w 2011 r. za 2.132,2 tys. zł zakupiono: grunty (1.703,5 tys. zł), komputery i telewizor (102,3 tys. zł), lunety, lornetki, GPS i aparaty fotograficzne (112,1 tys. zł), estradę plenerową (42 tys. zł), łódź motorową (22,5 tys. zł); wykonano: punkt widokowy w Goniądzu (149,8 tys. zł),
- w 2012 r. za 3.208,6 tys. zł: wykonano: (w ramach LIFE09 NAT/PL/000258) jaz rozdzielczy sześciu progów i drogę dojazdową oraz zmodernizowano most na rzece Jędrzni (2.354,2 tys. zł), ogrodzenie (35 tys. zł), wieżę i platformę widokową oraz obiekty małej retencji na „Rowie spod Polkowa” (25,5 tys. zł); zakupiono: grunty (639,2 tys. zł), samochód z przyczepką (134,2 tys. zł), odbiorniki GPS (10,8 tys. zł) i kiosk multimedialny (9,6 tys. zł). [Dowód: akta kontroli str. 767-770]

Wydatki na działania edukacyjne i promujące przyrodę stanowiły w latach 2010-2011 odpowiednio 5,1% i 1,4% wydatków ogółem Parku, a w 2012 roku 7,2% kosztów ogółem:

- w 2010 r. za 525,3 tys. zł zmodernizowano wieżę widokową w Goniądzu, kładkę w Osowcu-Twierdzy oraz zrealizowano pakiet edukacyjny „Bioróżnorodność bieberzańskich łąk”; zakupiono gabloty oraz zorganizowano wystawy ptaków (w holu siedziby Parku),

- w 2011 r. za 171,3 tys. zł wykonano punkt widokowy w Goniądzu, zorganizowano wystawę „Biebrzańskie Lasy” oraz zakupiono komputery do prowadzenia działań edukacyjnych,
- w 2012 r. za 897,0 tys. zł zmodernizowano wieżę widokową na Bagnie Ławki.

[Dowód: akta kontroli str. 771-772]

Sprawozdanie z realizacji planu finansowego Parku za 2012 rok zostało zbadane (w marcu 2013 r.) przez biegłego rewidenta wyłonionego (za 6,0 tys. zł) w konkursie ofert. W opinii biegłego sprawozdanie to: 1/ przedstawiło w sposób rzetelny i jasny wszystkie istotne informacje dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki oraz jej wyniku finansowego za 2012 r., 2/ zostało sporządzone zgodnie z zasadami rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg, 3/ było zgodne z przepisami prawa i postanowieniami statutu BbPN.

[Dowód: akta kontroli str. 773-791]

W latach 2010-2012 w BPN przeprowadzono 36 postępowań o udzielenie zamówień publicznych (11, 15 i 10) w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸. Cztery (z pięciu analizowanych przez NIK o łącznej wartości 10.805,8 tys. zł) zamówienia udzielone w trybie przetargu nieograniczonego na udrożnienie koryta rzeki Jędrzni wraz z budową jazu, progów i drogi technologicznej (7.121,7 tys. zł), przygotowanie dwóch projektów planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 (2.115,6 tys. zł), aktualizację i uzupełnienie istniejącej dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego: Renaturyzacja układu wodnego rzeka Elk – Kanał Rudzki (478,5 tys. zł) oraz wykonanie Numerycznego Modelu Terenu i Numerycznego Pokrycia w oparciu o lotniczy skaniny (ALS) LIDAR (590 tys. zł), zostały udzielone z zachowaniem przepisów Pzp.

[Dowód: akta kontroli str. 792-852]

3.4. BbPN nie posiadał zatwierdzonego planu ochrony oraz nie przystąpił do jego sporządzania, co szczegółowo omówiono w pkt. 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W 2011 roku Park rozpoczął opracowanie projektów planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000: SOOs Dolina Biebrzy i OSOp Ostoja Biebrzańska (termin realizacji do 31.03.2014 r.). Całkowity koszt projektu określono na 2.498,4 tys. zł, z tego 2.123,7 tys. zł ze środków UE, 254,2 tys. zł z budżetu państwa i 120,5 tys. zł z NFOŚiGW. W 2011 roku Park zlecił (kosztem 2.115,6 tys. zł) wykonawcy wybranemu w przetargu nieograniczonym wykonanie dwóch projektów planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000. Do 30.04.2013 r. wydatkowano łącznie 1.772,2 tys. zł (zaawansowanie projektu 70,9%), z tego 1.506,4 tys. zł środków UE, 254,6 tys. zł budżetu państwa i 11,2 tys. zł z NFOŚiGW.

[Dowód: akta kontroli str. 833-842, 853-856]

3.5. W latach 2010-2012 Park był beneficjentem dwóch, współbeneficjentem jednego i partnerem jednego projektu realizowanego z programu LIFE+:

- „Zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego” (okres realizacji Projektu 1.01.2010-30.06.2013). W ramach umowy partnerskiej z 20.07.2010 r. zawartej ze Stowarzyszeniem Ptaki Polskie w Goniądzu (beneficjentem), Park (partner) zobowiązał się do realizacji 18 działań w Projekcie za 3.304,3 tys. zł,
- „Polskie Ostoje Ptaków” (okres realizacji projektu 2011-2014). W ramach umowy partnerskiej z 10 maja 2011 r. zawartej z Instytutem Biologii Ssaków PAN w Białowieży (beneficjentem Koordynującym), Park (współbeneficjent) zobowiązał się do realizacji na swoim terenie siedmiu działań w Projekcie²⁹ za 1.630,4 tys. zł (wg stanu 30.04.2013 r. zrealizowano działania za 732,2 tys. zł),
- „Renaturyzacja sieci hydrograficznej w basenie środkowym Doliny Biebrzy. Etap I” (okres realizacji projektu 1.09.2010 – 30.12.2016). Zgodnie z umową o przyznanie dotacji z 25 sierpnia 2010 r. całkowity koszt projektu wynosił 3.658.824 Euro (wsparcie finansowe UE w wysokości 49,99% całkowitych kosztów kwalifikowalnych),
- „Ochrona siedlisk mokradłowych doliny Górnej Biebrzy” (okres realizacji projektu 1.09.2012 – 30.12.2017). Zgodnie z umową o przyznanie dotacji z 28 września 2012 r.,

²⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. Ustawa zwana dalej „Pzp”.

²⁹ Wykup gruntów, odkraczanie 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.

całkowity koszt projektu oszacowano na 4.817.551 Euro (wsparcie finansowe UE w wysokości 50% całkowitych kosztów kwalifikowalnych).

[Dowód: akta kontroli str. 857-876]

W ramach projektu „Zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego”, na który do 30.04.2013 r. wydatkowano 1.080,2 tys. zł (932,6 tys. zł środków UE i NFOŚiGW oraz 147,5 tys. zł środków własnych), środki przeznaczono między innymi na: 1/ wykup 6,59 ha gruntu leśnego w enklawie Las Wroceński (350 tys. zł), 2/ usunięcie krzewów i drzew na powierzchni 178,4 ha (166,9 tys. zł), 3/ koszenie ręczne z częściowym uprzętnieniem biomasy na powierzchni 100 ha (148,0 tys. zł), 4/ wynagrodzenie pracowników zatrudnionych do projektu (104,9 tys. zł), 5/ zakup sprzętu do obserwacji ptaków (27,7 tys. zł). Wszystkie dokumenty związane z projektem zostały opatrzone logo LIFE.

[Dowód: akta kontroli str. 857,877-906]

Z planowanej do zakończenia w tymże projekcie (do 15.06.2013 r.) budowy siedmiu obiektów małej retencji na rowie spod Polkowa, prace zrealizowano na trzech (wykonano remont istniejącego przepustu z piętrzeniem o wysokości piętrzenia do 1 m oraz modernizację dwóch przepustów na przepusty z piętrzeniem poniżej 1 m). Do wybudowania (najwcześniej po 15.08.2013 r. ze względu na okres lęgowy ptaków) pozostały: 1/ przepust z piętrzeniem do 1 m, 2/ zastawka ze ścianką szczelną, 3/ przebudowa istniejącej zastawki o wysokości piętrzenia do 1 m i 4/ przetamowanie. Powodem opóźnień w realizacji Projektu było niewywiązanie się wykonawcy z realizacji poszczególnych etapów „Harmonogramu robót”, stanowiącego załącznik do umowy (np. zgodnie z harmonogramem decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach należało uzyskać do 31.08.2012 r., a wykonawca otrzymał ją dopiero 4.04.2013 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 971-999]

W związku z upływem 30.06.2013 r. terminu zakończenia całego projektu „Zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego”, BbPN wystąpił o przedłużenie terminu realizacji projektu do 31.03.2014 r. (do 19.06.2013 r. odpowiedzi w tej sprawie nie otrzymano).

[Dowód: akta kontroli str. 1009]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W postępowaniu o zamówienie publiczne na wykonanie dokumentacji projektowej i budowy obiektów małej retencji na „Rowie spod Polkowa” w basenie środkowym BbPN w ramach projektu „Zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego: opracowanie Krajowego Planu Ochrony oraz podstawowe działania ochronne” (przeprowadzonym od 17.04 do 30.05.2012 r.), poprzedni dyrektor Parku zaniechał wykluczenia obu oferentów oraz unieważnienia postępowania w sytuacji gdy żadna z ofert nie spełniała warunków udziału w postępowaniu, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 2 pkt 4 i art. 93 ust. 1 pkt 1 PZP. Obie oferty nie spełniały warunków udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia, gdyż oferenci nie przedstawili (wymaganych 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 w piśmie skierowanym do dyrektora BbPN wskazała na ww. braki i zaproponowała wezwanie obu oferentów do uzupełnienia wymaganych dokumentów, w trybie art. 26 ust. 3 PZP. Były dyrektor BbPN postanowił jednak uznać udział obu oferentów w postępowaniu i zgodnie z kryteriami SIWZ wybrał wykonawcę proponującego wykonanie zadania za najniższą cenę (499 tys. zł).

W wyjaśnieniu poprzedni dyrektor Parku Wojciech Dudziuk podał, że z jego punktu widzenia unieważnienie tego przetargu i ogłoszenie kolejnego spowodowałoby roczne przesunięcie terminu realizacji prac, ponieważ prace budowlane takich obiektów w parku narodowym mogą się odbywać jedynie w okresie jesienno-zimowym, poza sezonem lęgowym ptaków. Stwierdził, że procedura kolejnego przetargu spowodowałaby kilkumiesięczne przesunięcie wyłonienia wykonawcy, jednak skutkowałoby opóźnieniem prac budowlanych o cały rok, czyli zagrożona byłaby realizacja całego Projektu. Projekt LIFE „orlikowy” miał określone ramy czasowe, a przeciąganie w czasie (opóźnienie) jego realizacji mogłoby skutkować utratą funduszy z UE oraz cofnięciem dotacji unijnej na inne prace, które już w ramach projektu zostały sfinansowane. Z tych względów postanowiłem przyjąć obie oferty do wyłonienia wykonawcy prac.

[Dowód: akta kontroli str. 400-403, 907-970]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Parku w zakresie zbadanych zamówień publicznych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o:

- 1) przestrzeganie procedur kontroli zarządczej w zakresie identyfikacji i analizy ryzyka oraz określanie jego akceptowalnego poziomu, a także przeprowadzanie samooceny przez pracowników Parku, zgodnie z § 16 ust. 2-4 i § 19 ust. 4 zarządzeniem nr 8/2012 dyrektora BbPN,
- 2) sporządzanie i przekazywanie GDOŚ co trzy lata ocen realizacji ochrony na obszarach N2000 w odniesieniu do specjalnego obszaru ochrony ptaków, stosownie do art. 31 uoop,
- 3) wykluczanie oferentów oraz unieważnianie postępowania w sytuacji, gdy żadna z ofert nie spełniała warunków udziału w postępowaniu, stosownie do art. 24 ust. 2 pkt 4 i art. 93 ust. 1 pkt 1 PZP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 30 lipca 2013 r.

Kontroler
Tomasz Pomian
główny specjalista k. p.

Dyrektor
Delegatury NIK w Białymstoku
Barbara Chilińska

.....
podpis

.....
podpis

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.