



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-05-02/2013

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 Białowieskiego Parku Narodowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1) Andrzej Juchnicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 84233 z dnia 16 kwietnia 2013 r. 2) Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84236 z dnia 17 kwietnia 2013 r. 3) Adrian Gosk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84240 z dnia 6 maja 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-6]
Jednostka kontrolowana	Białowieski Park Narodowy, ul. Park Pałacowy 11, 17-230 Białowieża („Park” lub „BPN”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Stepaniuk, Dyrektor Białowieskiego Parku Narodowego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Podstawą tej oceny jest przede wszystkim²:

- podjęcie działań umożliwiających Ministrowi Środowiska nadanie 9 marca 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 zakładanej przez obecnego dyrektora zmiany koncepcji zarządzania BPN,
- realizacja niezbędnych zadań w celu zachowania różnorodności biologicznej i walorów krajobrazowych Parku. W ocenie NIK przy obecnym stanie kadrowym Służby i Straży Parku (36 osób), nie można uzyskać zapewnienia skutecznego przeciwdziałania naruszaniu obowiązujących w BPN zakazów,
- prawidłowa realizacja zadań w zakresie turystycznego udostępniania terenów Parku i edukacji przyrodniczej,
- brak tablic informujących o zakazach obowiązujących na terenie Parku przy wejściu/wyjściu na 5,5 km szlak pieszcy (jedyne objęte przez NIK oględzinami) i przenośnych sanitariatów wzdłuż tego szlaku,
- nieprzekazanie ośmiu (z 22 analizowanych) pracownikom części przysługującego im umundurowania,
- podjęcie dopiero podczas kontroli NIK działań w celu wyegzekwowania 0,9 tys. zł należności za bezumowne korzystanie przez podmiot zewnętrzny z gruntu Parku w okresie od 1 maja 2012 r. do 6 czerwca 2013 r.,
- wydzierżawienie umową z 1 listopada 2010 r. 250 m² gruntu na 10 lat bez przetargu lub zgody wojewody na odstąpienie od przetargu,
- wydatkowanie 660 tys. zł (38% środków inwestycyjnych w latach 2010–2012) na realizację prawidłowo przeprowadzonych pięciu objętych kontrolą NIK zamówień publicznych,
- przekroczenie na koniec 2011 roku o 13,7 tys. zł planu wydatków na usługi telekomunikacyjne w ruchomej publicznej sieci telefonicznej,
- niepełne wdrożenie systemu kontroli zarządczej.

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 68 na 94 (72,3%) możliwych punktów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja działalności i zarządzania

Opis stanu
faktycznego

1.1. Aktualny Statut Parku obowiązuje od 9.03.2013 r. (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 18.02.2013 r. w sprawie nadania statutu Białowieskiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Białowieży³), a projekt tego Statutu z poprawkami BPN, przekazany został do Ministerstwa Środowiska 8.10.2012 r. Do zakończenia kontroli NIK obowiązywał regulamin organizacyjny z 1.09.2011 r., który nie był dostosowany do organizacji wewnętrznej ustanowionej w ww. Statucie (zgodne z tym Statutem były obręby i obwody ochronne). [Dowód: akta kontroli str. 9-13, 14-21]

Dyrektor BPN Mirosław Stepaniuk wyjaśnił, że zatwierdzony statut został przygotowany przez poprzedniego dyrektora BPN, a wdrożenie prezentowanej przed komisją konkursową własnej koncepcji zarządzania Parkiem wymaga zmian w organizacji wewnętrznej jednostki, co wiąże się z koniecznością wcześniejszej zmiany statutu i zaakceptowania tego dokumentu przez związki zawodowe. W chwili obecnej nowy statut i regulamin organizacyjny jest dopracowywany i do końca czerwca 2013 roku powinien zostać przedłożony do konsultacji związkom zawodowym i kierownikom komórek organizacyjnych Parku. Dyrektor dodał „liczę, iż jeszcze w lipcu 2013 r. statut, a tym samym regulamin organizacyjny Parku zostaną zaakceptowane przez Ministra Środowiska”. [Dowód: akta kontroli str. 899-900]

Obecny dyrektor Parku został powołany z dniem 3.12.2012 r., w wyniku konkursu. Od 27.11.2009 r. do 30.06.2010 r. i od 20.01. do 2.12.2012 r. obowiązki dyrektora pełnił Aleksander Bołbot (obecny zastępca dyrektora), a od 1.07.2010 r. do 19.01.2012 r. dyrektorem BPN był Zdzisław Szkiruć (wyłoniony w wyniku konkursu). [Dowód: akta kontroli str. 25]

1.2. W latach 2010–2012 zatrudnienie w BPN wzrosło z 69 do 107 osób, w tym:

- od 1.01.2011 r. o 40 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 publicznych⁴,
- z 44 do 48 osób na stanowiskach wymienionych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 28.04.2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinny spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych⁵.

Na analizowanych przez NIK pięciu stanowiskach pracy (głównego specjalisty i kierownika Działu ds. udostępniania parku, głównego specjalisty i kierownika Działu ds. edukacji oraz adiunkta parku), w latach 2010–2012:

- czterech pracowników posiadało wymagane wykształcenie i staż pracy, zaś jeden (zatrudniony w 2010 roku na stanowisku adiunkta parku) posiadał wykształcenie inne niż określone ww. rozporządzeniem,
- zakresy czynności ww. osób były dostosowane do zadań określonych w regulaminie organizacyjnym z 1.09.2011 r., co nie przeszkadzało w wykonywaniu obowiązków.

[Dowód: akta kontroli str. 22-24]

1.3. W latach 2010–2012 obowiązek pełnego zaopatrzenia pracowników Służby Parku w umundurowanie dopełniono wobec 14 z 22 analizowanych przez NIK pracowników (z 48 uprawnionych ogółem). Osobom tym (14) 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 stanowisk⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 26]

1.4. Określona w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16.07.1996 r. w sprawie Białowieskiego Parku Narodowego⁷ powierzchnia Parku (10.501,95 ha) i jest o 15,32 ha mniejsza od powierzchni wynikającej z pomiarów geodezyjnych przeprowadzonych w latach 1999-2001 na potrzeby sporządzenia projektu planu ochrony BPN (10.517,2666 ha). W przekazanych Ministerstwu Środowiska sprawozdaniach z działalności Parku za 2010, 2011 i 2012 rok, podawano

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 293.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 89, poz. 753. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych”.

⁶ Dz. U. Nr 89, poz. 754. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wzoru legitymacji służbowej”.

⁷ Dz. U. Nr 93, poz. 424. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 16.07.1996 r.”.

powierzchnię wynikającą z pomiarów geodezyjnych (10.517,3 ha).

[Dowód: akta kontroli str. 28-33, 562-585]

1.5. W Parku grunty będące własnością Skarbu Państwa zajmują powierzchnię 10.516,9067 ha, a pozostałe (jedna działka) o powierzchni 0,3599 ha stanowią własność prywatną. W latach 2010–2012 nie podejmowano działań w celu zamiany gruntów i wykupu ww. działki, co – jak wyjaśnił poprzedni dyrektor BPN Zdzisław Szkiruc – wynikało z braku środków finansowych.

[Dowód: akta kontroli str. 26-28, 1197-1198]

1.6. W latach 2010–2012 realizacja zadań związanych z przestrzeganiem obowiązujących na terenie Parku zakazów (określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia z 16.07.1996 r.) należała do 36 pracowników, w tym:

- 22 osób ze Służby Parku (dwóch nadleśniczych, ośmiu leśniczych, 10 podleśniczych, dwóch starszych strażników),
- 11 osób spoza Służby Parku (pięciu starszych hodowców, czterech hodowców i dwóch operatorów ciągników),
- trzech pracowników Straży Parku (komendant i dwóch strażników nadzorujących cały obszar BPN).

W poszczególnych obrębach ochronnych zadania w tym zakresie realizowało (uwzględniając Straż Parku) od dziewięciu do 22 osób, w tym:

- w Obrębie Ochronnym Orłówka (5.073,21 ha) dziewięć osób, z czego:
 - w Obwodzie Ochronnym Sierganowo (2.303,24 ha) leśniczy i dwóch starszych strażników,
 - w Obwodzie Ochronnym Dziedzinka (2.769,97 ha) leśniczy i dwóch podleśniczych;
- w Obrębie Ochronnym Hwoźna (5.169,50 ha) 11 osób, z czego:
 - w Obwodzie Ochronnym Cupryki (1.243,17 ha) nadleśniczy,
 - w Obwodzie Ochronnym Gruszki (1.426,52 ha) leśniczy i podleśniczy,
 - w Obwodzie Ochronnym Masiewo (1.120,29 ha) leśniczy i podleśniczy,
 - w Obwodzie Ochronnym Zamosze (1.379,52 ha) leśniczy i podleśniczy;
- w Ośrodku Hodowli Żubrów (274,56 ha) 22 osoby (w tym nadleśniczy i leśniczy nadzorujący prowadzoną hodowlę zamkniętą i wolnościową), z czego:
 - w Rezerwacie Pokazowym Żubrów o pow. 27,76 ha dwóch podleśniczych i trzech starszych hodowców,
 - w ramach hodowli zamkniętej żubrów prowadzonej w trzech rezerwach o pow. 24,68 ha dwóch podleśniczych, dwóch starszych hodowców i dwóch hodowców,
 - w ramach hodowli wolnościowej prowadzonej na terenie całej Puszczy Białowieskiej i obrzeżach (ok.130 tys. ha) leśniczy, podleśniczy, dwóch hodowców i dwóch operatorów ciągników.

[Dowód: akta kontroli str. 27, 34]

W latach 2010–2012, średnio na jednego pracownika z powyższej 36-osobowej grupy:

- przypadał obszar Parku o pow. ok. 292 ha (10.517 ha / 36 osób),
- przypadało od 560 ha do 1.243 ha obwodu ochronnego (odpowiednio Obwód Ochronny Masiewo i Obwód Ochronny Cupryki),
- przypadało np. 6.834, 7.045 i 6.490 osób odwiedzających Obwód Ochronny Sierganowo i 5.950, 5.615 i 5.025 osób odwiedzających Rezerwat Pokazowy Żubrów.

[Dowód: akta kontroli str. 27, 34-35]

W ocenie NIK, 36-osobowa grupa osób nie gwarantuje pełnego zabezpieczenia przed niekontrolowanym naruszaniem obowiązujących na terenie Parku zakazów.

W badanym okresie Park nie odnotował przypadków naruszania przepisów dotyczących ochrony przyrody lub zakazów obowiązujących na jego terenie (w tym kłusownictwa lub kradzieży drewna).

[Dowód: akta kontroli str. 36-45]

1.7. W latach 2010–2012 do oceny stanu przyrody Park nie stosował wskaźników stanu jej ochrony (wskaźniki zostały zastosowane w projekcie planu ochrony Parku na lata 2011-2031, o czym szerzej napisano w pkt. 2.5 niniejszego wystąpienia). BPN i podmioty zewnętrzne prowadziły natomiast badania w celu określenia metod i sposobów ochrony przyrody na terenie BPN, skuteczności działań ochronnych oraz rozpoznawania różnorodności biologicznej, o czym szerzej napisano w pkt 2.8 niniejszego wystąpienia.

1.8. Park zawarł 15 porozumień o współpracy, w tym m.in. z Parkiem Narodowym „Białowieżska Puszcza” (określenie zasad i sposobów współpracy w celu zachowania różnorodności biologicznej kompleksu puszczy i wykorzystania jej zasobów do celów edukacyjnych i rekreacyjnych), Podlaskim Oddziałem Straży Granicznej (określenie zasad współpracy przy wykonywaniu zadań ustawowych), Regionalną Dyрекcją Lasów Państwowych w Białymstoku – „RDLP” (określenie zasad wzajemnej wymiany danych przestrzennych), trzema nadleśnictwami z terenu Puszczy Białowieżskiej (określenie zasad współpracy w zakresie działalności statutowej i realizacji przedsięwzięć edukacyjnych), dwiema spółkami (określenie zasad potencjalnego zagospodarowania biomasy) i organizacjami pozarządowymi (określenie zasad współpracy w trakcie realizacji przez te organizacje projektów związanych z ochroną przyrody).

[Dowód: akta kontroli str. 201-220]

W latach 2010–2012 w ramach ww. porozumień:

- prowadzono z Parkiem Narodowym „Białowieżska Puszcza” i przedstawicielami RDLP prace nad wspólnym wnioskiem o powiększenie obszaru Obiektu Światowego Dziedzictwa Przyrodniczego Ludzkości „Puszcza Białowieża” (wniosek został do Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO złożony w styczniu 2012 roku i w marcu 2013 roku otrzymano informację o jego pozytywnej weryfikacji – według danych Parku decyzja w tej sprawie zostanie podjęta najwcześniej w czerwcu 2014 roku). W celu przygotowania tego wniosku Park i RDLP przekazały sobie dane przestrzenne o zarządzanych obszarach i opracowały m.in.: wielkoskalową mapę na podkładzie obrazu satelitarnego prezentującą granice aktualnego i powiększonego zasięgu obszaru Obiektu Światowego Dziedzictwa wraz ze strefą buforową, mapę poglądową z lokalizacją Obiektu na tle Europy, mapę poglądową lokalizacji na tle granicy państwowej, mapę typów siedliskowych lasu i mapę zbiorowisk roślinnych Natura 2000,
- pracownicy Straży Parku wspólnie z funkcjonariuszami Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej z Placówek w Białowieży i Siemianówce, prowadzili patrole terenów przygranicznych, ale ich liczba zmniejszyła się z 11 w 2010 roku do jednego w 2012 roku. Komendant Straży Parku wyjaśnił, że zmniejszenie liczby wspólnych patroli wynikało ze spadku zainteresowania obu stron tą formą nadzoru terenu, a w przypadku Straży Parku przede wszystkim z konieczności wykonywania innych zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 201-220]

Na bieżąco współpracowano z gminami położonymi na terenie Parku (Białowieża i Narewka) i Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Białymstoku („RDOŚ”), z którymi nie zawierano porozumień. Z-ca dyrektora wyjaśnił, że mimo braku porozumień z gminami podejmowano współpracę w zakresie wspólnej organizacji imprez (np. wiosenna akcja pomocy płazom, wystawa grzybów Puszczy Białowieżskiej, Dzień Ochrony Środowiska w Parku Miejskim w Hajnówce, Piknik Ekologiczny i Jarmark Żubra w Hajnówce), współpracowano także z Komisją Ochrony Środowiska, Turystyki Usług i Rolnictwa Rady Gminy Białowieża (zadania w zakresie turystyki) oraz ze Starostwem Powiatowym w Hajnówce (uczestnictwo w targach turystycznych i wydarzeniach promocyjnych). Natomiast w ramach współpracy z RDOŚ przystąpiono do sporządzania (na mocy porozumienia z 15.10.2009 r.) projektu planu zadań ochronnych obszaru Natura 2000 PLC 200004 Puszcza Białowieża, który po zmianie art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody⁸ przekazano RDOŚ w celu dalszego procedowania, opiniowano projekty przedsięwzięć planowanych do realizacji na tym obszarze. Prowadzona jest też bieżąca wymiana informacji na temat wielkości i lokalizacji wykorzystania łąk przez żubry w kontekście odszkodowań za wyrządzone szkody.

[Dowód: akta kontroli str. 1199-1204]

1.9. Pracownicy Straży Parku (trzy osoby) realizowali zadania w zakresie ochrony mienia i zwalczania przestępstw i wykroczeń, głównie poprzez prowadzenie inspekcji terenu (243 w 2010 roku, 244 w 2011 roku i 235 w 2012 roku; odpowiednio 81, 81 i 78 / jednego strażnika), w tym m.in. wspólnie z funkcjonariuszami Policji, Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej i Straży Leśnej (odpowiednio w latach: 28, 21 i siedem). W latach 2010–2012 stwierdzono trzy naruszenia obowiązujących zakazów i popełnienia czynów zabronionych:

- w 2010 roku zaśmiecanie Parku przez dwóch wędkarzy, których pouczono,
- w 2012 roku uszkodzenie czujnika w zestawie do monitorowania ruchu turystycznego oraz przebicie ośmiu opon w dwóch przyczepach wykorzystywanych do zimowego dokarmiania żubrów. Oba zdarzenia zostały zgłoszone na Posterunek Policji w Narewce, ale postępowania

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 293. Ustawa zwana dalej „ustawą o ochronie przyrody”.

w tych sprawach (ze względu na wartość szkody zakwalifikowane jako przestępstwa) zostały umorzone z powodu niewykrycia sprawców. [Dowód: akta kontroli str. 36-45]

NIK zwraca uwagę na niską efektywność inspekcji terenu prowadzonych przez pracowników Straży Parku, co mogło wynikać ze znacznego obszaru przypadającego na jednego strażnika (ok. 3.505 ha).

1.10. Park posiadał uregulowania dotyczące zasad udostępniania (zarządzenia Dyrektora BPN⁹) w świetle których:

- zwiedzającym udostępniono wszystkie cztery obwody w obrębie ochronnym Hwoźna (Gruszki, Zamosze, Masiewo i Cupryki), jeden z dwóch obwodów ochronnych w obrębie Ochronnym Orlówka (Sierganowo, niedostępny był obwód Dziedzinka), Park Pałacowy, Muzeum Przyrodniczo-Leśne i Rezerwat Pokazowy Żubrów (w sumie 7.747,3 ha z 10.517,3 ha Parku);
- wolny od opłat był wstęp na obszar obrębu ochronnego Hwoźna i do Parku Pałacowego, zaś za opłatą wstęp na obszar objęty ochroną ścisłą w obwodzie ochronnym Sierganowo, do Muzeum Przyrodniczo-Leśnego i Rezerwatu Pokazowego Żubrów,
- zwiedzanie indywidualne i grupowe Parku Pałacowego i Rezerwatu Pokazowego Żubrów nie wymagało obecności przewodnika turystycznego posiadającego licencję wydaną przez Dyrektora Parku, zwiedzanie Muzeum Przyrodniczo-Leśnego było możliwe wyłącznie z licencjonowanym przewodnikiem lub pracownikiem BPN, a zwiedzanie obrębu ochronnego Hwoźna w grupach zorganizowanych liczących ponad 10 osób i obszaru objętego ochroną ścisłą w obwodzie ochronnym Sierganowo wymagało opieki licencjonowanego przewodnika.

[Dowód: akta kontroli str. 46-79]

W latach 2010–2012 zadaniami w zakresie turystycznego udostępniania Parku zajmowało się 13-15 osób (w ww. okresie nie zlecano takich usług firmom zewnętrznym):

- przygotowano i zaktualizowano ofertę turystyczną w postaci:
 - kolorowych broszur informacyjnych w języku polskim, angielskim i niemieckim z mapą BPN i opisem obiektów turystycznych (w 2010 i 2012 roku nakład wersji polskiej wyniósł po 20.000 egz. i wersji angielskiej po 5.000 egz., a w 2011 roku nakład w wersji niemieckiej wyniósł 5.000 egz.),
 - kolorowych broszur informacyjnych o liczbie (107) i cenie miejsc noclegowych w budynku siedziby Parku (od 135 zł do 230 zł w zależności od standardu pokoju),
 - promocji bazy noclegowej BPN w Internecie;
- prowadzono Punkt Informacji Turystycznej (w okresie od 1 maja do 30 września), a poza sezonem turystycznym udzielano informacji turystycznych telefonicznie i mailowo;
- współpracowano z podmiotami turystycznymi, w tym m.in. z dwoma kołami zrzeszającymi przewodników turystycznych (PTTK i koło „Zięba”), z pięcioma biurami turystycznymi (których pracownicy posiadali uprawnienia do oprowadzania turystów po obszarze Parku), z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie przewozu bryczkami osób po terenie Parku i z podmiotami świadczącymi usługi gastronomiczne;
- brano udział w targach turystycznych (w 2010 roku w Białymstoku i Poznaniu, w 2011 roku w Białymstoku i Dreźnie, a w 2012 roku na „Regatach Żubra” w Siemianówce);
- administrowano pokojami gościnnymi Parku, których obłożenie, w stosunku do roku poprzedniego, wzrosło w 2010 roku o 2,6%, w 2011 roku o 6,4%, a w 2012 roku o 5,2%.

[Dowód: akta kontroli str. 80-92]

W Parku wyznaczone zostały szlaki turystyczne, w tym trzy szlaki piesze (czerwony – „Wokół Uroczyska Głuszczy”, zielony – „Wilczy Szlak” i czarny – „Carska Tropina”) o łącznej długości 21 km i dwa rowerowe (zielony i czarny) o łącznej długości 14 km. Na objętym oględzinami NIK szlaku pieszym o długości 5,5 km „Wokół Uroczyska Głuszczy”:

- oba wejścia/wyjścia na szlak zostały oznakowane tablicami „Białowiecki Park Narodowy” zgodnymi z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzoru tablic¹⁰,
- przy obu wejściach/wyjściach na szlak umieszczono m.in. tablice z mapą BPN, tablice z informacjami na temat Parku, znaki drogowe „P” informujące o miejscach do parkowania,

⁹ Zarządzenia nr 8/2010 z 12.04.2010 r. i nr 4/2011 z 15.02.2011 r. w sprawie zasad udostępniania turystycznego Białowieckiego Parku Narodowego (oba obowiązywały od dnia podpisania) oraz nr 36/2011 z 29.12.2011 r. w sprawie udostępniania obszarów i miejsc oraz zasad udostępniania Białowieckiego Parku Narodowego (obowiązujące od 1.01.2012 r.).

¹⁰ Dz. U. Nr 268, poz. 2665. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wzoru tablic”.

- tablice informacyjne z telefonami alarmowymi 997, 998 i 999, drewniane zadaszone wiaty ze stołami i ławkami po obu stronach stołów, kosze na śmieci oraz rejestratory ruchu,
- na szlaku umieszczone były m.in. tablice informacyjne na temat występujących gatunków chronionych (np. dzięciola białogrzbietego), tabliczki o kierunku marszu,
 - na skrzyżowaniu szlaku ze szlakiem zielonym „Wilczy Szlak” umiejscowiono dwie zadaszone konstrukcje drewniane z miejscami odpoczynku, lokomotywę i cztery wagony kolejki wąskotorowej oraz tablicę z informacjami na temat historii eksploatacji kolejki leśnej w Puszczy Białowieskiej,
 - przy obu wejściach/wyjściach na szlak nie było tablic informujących o zakazach obowiązujących na terenie BPN, a wzdłuż szlaku przenośnych sanitariatów. [Dowód: akta kontroli str. 166-168]

Park posiadał uregulowania dotyczące zasad uzyskiwania, przedłużania, zawieszania i anulowania licencji na wykonywanie przewodnictwa turystycznego na obszarze BPN¹¹. Zgodnie z tymi zasadami licencję przewodnika mogła uzyskać osoba, która:

- ukończyła kurs kandydatów na przewodników organizowany przez terenowe koła przewodników PTTK (którego program merytoryczny został uzgodniony z BPN) i posiada uprawnienia przewodnika terenowego na obszar Puszczy Białowieskiej potwierdzone ważną legitymacją przewodnicką wydawaną przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego,
- zdała egzamin ustny przed komisją egzaminacyjną Parku (dotyczyło osób wykupujących licencję po raz pierwszy oraz osób, które utraciły prawo do licencji),
- wykupiła w BPN licencję przewodnicką na dany rok kalendarzowy (ceny licencji wynosiły 100 zł, dla emerytowanych pracowników Parku 50 zł, a obecnych pracowników BPN 25 zł).

W latach 2011–2012 prawo do wykupienia licencji przewodnickiej posiadało 113 i 106 osób, a licencje wykupiło 99 i 106 osób, w tym 10 i ośmiu pracowników Parku. Ponadto w okresie tym odpowiednio sześć i osiem biur turystycznych wpłaciło 100 zł (jednoosobowa działalność gospodarcza) lub 500 zł (biura zatrudniające pracowników) za możliwość oprowadzania turystów po obiektach BPN. [Dowód: akta kontroli str. 171-183, 198]

Kierownik Działu Udostępniania Parku wyjaśniła, że wprowadzenie systemu licencjonowania przewodników turystycznych miało na celu podniesienie jakości świadczonych przez nich usług. Przyjęty system gwarantuje, że zwiedzającym informacji o przyrodzie Parku udzielają osoby przygotowane merytorycznie. [Dowód: akta kontroli str. 901-903]

Maksymalne limity osób mogących jednocześnie przebywać w miejscach udostępnianych przez Park, w celach edukacyjnych, turystycznych i rekreacyjnych, zostały określone w załącznikach nr 5 do zarządzeń Ministra Środowiska w sprawie zadań ochronnych dla BPN na 2010, 2011 i 2012 rok. Udostępniane miejsca i limity osób mogących przebywać w Parku były zmieniane na podstawie analiz wpływu turystyki na stan przyrody BPN. I tak na przykład:

- w 2011 roku, w porównaniu do 2010 roku, 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 Głuszec” (część obrębu ochronnego Hwoźna). W ramach udostępniania Parku do celów rekreacyjnych wprowadzono limit 20 osób mogących korzystać ze stawów w Parku Pałacowym,
- w 2012 roku, 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:
 - w Muzeum Przyrodniczo-Leśnym ustalono limity na ekspozycje stałe (200 osób) i wystawy czasowe (250 osób) oraz na salę audiowizualną (200 osób), podczas gdy w 2010 roku limit dotyczył maksymalnej liczby osób mogących wchodzić na ekspozycję stałą (25 osób w odstępie ok. 15 minut),
 - w Rezerwacie Pokazowym Żubrów i Osadzie Zwierzyniec wprowadzono limit 150 osób, zaś na stanowisku edukacyjnym kolejki wąskotorowej „Uroczyska Głuszec” i na obszarze Parku objętym ochroną czynną limit 200 osób. [Dowód: akta kontroli str. 184]

¹¹ Zarządzenia nr 8/2008 Dyrektora BPN z 1.02.2008 r. w sprawie udzielania licencji przewodnikom turystycznym w Białowieskim Parku Narodowym.

Prowadzone przez BPN analizy wpływu ruchu turystycznego na przyrodę Parku skutkowały:

- wyłączeniem od 2012 roku dla specjalistycznej „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.

[Dowód: akta kontroli str. 185-189]

Według danych Parku gromadzonych na podstawie sprzedanych biletów wstępu, w latach 2010–2012 liczba osób odwiedzających Muzeum Przyrodniczo-Leśne zmalała z 89.214 do 71.472 (o 19,9%), Rezerwat Pokazowy Żubrów ze 140.015 do 120.643 (o 13,8%), a obwód ochronny Sierganowo z 20.503 do 19.469 (o 5,0%), przy czym liczba turystów zagranicznych odwiedzających te miejsca wzrosła odpowiednio z 3.506 do 3.896 (o 11,1%), z 9.125 do 10.087 (10,5%) i z 1.566 do 2.825 (o 80,4%). W przeliczeniu na hektar liczba turystów odwiedzających Park zmalała z 13.335 do 11.490, a w przeliczeniu na km szlaku z 3.294 do 2.723. Odwiedzającym Park udostępnił m.in.:

- 42,5 km (w latach 2010–2011) i 44,3 km (w 2012 roku) szlaków turystycznych (gęstość szlaków wynosiła odpowiednio 4.048 m/ha i 4.219 m/ha), 12 miejsc odpoczynku (wiaty) i cztery miejsca spożywania posiłków (stoły i ławy) oraz siedem przenośnych sanitariatów,
- dwie (w 2010 roku) i jedną (w latach 2011–2012) wieżę widokową, jedną stację kolejki wąskotorowej, dwa miejsca na ogniska z parkingami samochodowymi,
- cztery tablice z mapą BPN, 31 tablic informacyjnych w Parku Pałacowym, 21 tablic na ścieżce dydaktycznej „Co w lesie piszczy”, 15 tablic kierunkowych na szlakach, 10 tablic drewnianych pod piktogramy.

[Dowód: akta kontroli str. 190-197, 199-200]

Kierownik Działu Udostępniania Parku wyjaśniła, że BPN nie prowadził badań nad przyczyną spadku liczby odwiedzających Park, jednak według rozeznania poczynionego wśród podmiotów działających w branży turystycznej w regionie Puszczy Białowieskiej, główną przyczyną tej tendencji jest gorsza sytuacja ekonomiczna społeczeństwa w Polsce oraz brak dobrej kampanii promocyjnej całego regionu Puszczy Białowieskiej w kraju i na świecie. W celu zminimalizowania drugiego czynnika, w październiku 2012 roku powołana została lokalna Organizacja Turystyczna „Region Puszczy Białowieskiej”, do której obok samorządów, nadleśnictw, prywatnego biznesu, przystąpił także BPN. Organizacja będzie dążyć do uatrakcyjnienia oferty turystycznej regionu i prowadzić kampanię turystyczną.

[Dowód: akta kontroli str.901-903]

Park wydierżawiał sześciu podmiotom grunty i budynki z przeznaczeniem na restaurację, kiosk z pamiątkami, działalność statutową organizacji ekologicznej, maszt telefonii komórkowej i automat telefoniczny. Mienie udostępniane na cele działalności handlowo-usługowej było zlokalizowane poza terenami objętymi ochroną ścisłą. Z siedmiu umów objętych analizą NIK:

- trzy zostały zawarte na trzy lata, a cztery na okres powyżej trzech lat, na co wymagana jest już zgoda Ministra Środowiska i właściwego starosty,
- w pięciu przewidziano możliwość naliczania odsetek za nieterminowe regulowanie czynszu, a w dwóch nie (należności za lata 2010–2012 wpływały od wydierżawiających terminowo),
- zasady corocznej waloryzacji czynszu ustalono w sześciu z siedmiu umów,
- cztery umowy zostały zawarte po zawiadomieniu lub uzyskaniu zgody Ministra Środowiska i Starosty Hajnowskiego, stosownie do art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹², a trzy umowy zostały zawarte po zawiadomieniu Ministra (nie zawiadamiano Starosty).

[Dowód: akta kontroli str. 221-226]

Według opracowania Koncepcja ochrony zasobów przyrodniczych oraz zakresu, lokalizacji i harmonogramu stosowania ochrony czynnej, „działalność gospodarcza na terenie Parku prowadzona jest w bardzo ograniczonym zakresie i nie stanowi w tej chwili zagrożenia dla osiągnięcia celów ochrony”, a „ponieważ blisko 100% terenu Parku należy do Skarbu Państwa, możliwość rozwoju jakiegokolwiek działalności w jego granicach w pełni zależy od administracji BPN”.

[Dowód: akta kontroli str. 272, 331-356, 390-392, 484-489, 528-538]

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”.

1.11. Członkowie Rady Naukowej Parku (20 osób) zostali powołani zarządzeniem nr 78 Ministra Środowiska z dnia 8.12.2009 r. na kadencję pięciu lat. Na wniosek dyrektora BPN skład Rady został zmieniony zarządzeniem nr 66 Ministra Środowiska z 24.10.2011 r. (zmiana dotyczyła osób na stanowiskach Dyrektora Białoruskiego Parku Narodowego „Puszcza Białowieżska” i Przewodniczącego Rady Gminy Białowieża). W latach 2010–2012 Rada Naukowa Parku obradowała na pięciu posiedzeniach (odpowiednio trzech, jednym i jednym), na których m.in.:

- pozytywnie zaopiniowano (22.10.2010 r.) projekt planu ochrony Parku na lata 2011–2031, przesłany do zatwierdzenia Ministrowi Środowiska 8.11.2010 r. (dotychczas nie został zatwierdzony),
- pozytywnie zaopiniowano projekt zadań ochronnych BPN na 2010 rok (26.06.2009 r.). Projekty zadań ochronnych na 2011 i 2012 rok zostały pozytywnie zaopiniowane przez trzyosobowe Prezydium Rady Naukowej,
- pozytywnie zaopiniowano 15 (w 2010 roku) i 14 (w 2012 r.) programów badawczych i naukowych realizowanych na terenie BPN (sześć projektów programów w 2010 roku i 23 projekty w 2012 roku zostały pozytywnie zaopiniowane przez trzyosobowe Prezydium Rady Naukowej).

[Dowód: akta kontroli str. 95-162]

Przewodniczący Rady Naukowej BPN wyjaśnił, że w 2011 i 2012 roku nie udało się zwołać posiedzeń Rady w terminach pozwalających na zaopiniowanie projektów zadań ochronnych i dlatego sprawą zajęło się Prezydium Rady. Członkowie Rady byli informowani drogą elektroniczną o pracach Prezydium i mieli dostęp do elektronicznych wersji projektów. Z powodu trudności ze zwołaniem posiedzeń Rady w 2011 i 2012 roku, programy badawcze i naukowe były opiniowane przez Prezydium w okresie między posiedzeniami. Takie ustalenie poczyniono na posiedzeniu w dniu 28.06.2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 163-165]

1.12. BPN opracował dokumentację wchodzącą w skład systemu kontroli zarządczej, w tym m.in. regulującą sprawy organizacyjne (regulamin organizacyjny, instrukcja kancelaryjna, instrukcja bhp), pracownicze (regulamin pracy, regulamin wynagradzania), obieg dokumentów (instrukcja kontroli i obiegu dokumentów), gospodarkę finansową (zakładowy plan kont). Za 2010, 2011 i 2012 rok osoby kierujące Parkiem złożyły oświadczenia o funkcjonowaniu kontroli zarządczej „w ograniczonym stopniu”. Oświadczenia te zostały złożone na podstawie monitoringu realizacji celów i zadań oraz kontroli wewnętrznych i zewnętrznych.

[Dowód: akta kontroli str. 243-256]

1.13. Informacje zamieszczone na stronie internetowej Parku dotyczące Statutu, struktury organizacyjnej, decyzji Dyrektora (w sprawie sposobów udostępniania obszarów i miejsc oraz zasad udostępniania BPN, a także cennika opłat za wstęp i korzystanie z urządzeń, obiektów i wartości przyrodniczych BPN) były aktualne.

[Dowód: akta kontroli str. 258]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Pracownik zatrudniony od 1.07.2006 r. do 31.12.2010 r. na stanowisku adiunkta parku posiadał wykształcenie inne niż określone dla tego stanowiska w załączniku nr 1 pkt 26 do rozporządzenia w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, tj. wyższe na kierunku zootechnika i podyplomowe studia w zakresie ochrony i kształtowania środowiska, zamiast wyższego na kierunku biologia, geografia, geologia, leśnictwo, ochrona środowiska lub rolnictwo. Z dniem 1.01.2011 r. osoba ta została zatrudniona na stanowisku adiunkta i spełniała wymagania określone ww. rozporządzeniem.
- [Dowód: akta kontroli str. 22-24]
2. Ośmiu (z 22 analizowanych) pracownikom Parku nie przekazano w latach 2010–2012 części umundurowania (wartości 2,3 tys. zł) przysługującego im na podstawie § 3 ust. 11 i 12 rozporządzenia w sprawie wzoru legitymacji służbowej:
 - w ramach umundurowania wyjściowego jedna osoba nie otrzymała spodni, dwie koszuli, a jedna krawata,
 - w ramach umundurowania polowego dwie osoby nie otrzymały spodni, a cztery koszuli,
 - w ramach umundurowania uzupełniającego sześć osób nie otrzymało półbutów, jedna rękawic, a jedna szalik.

[Dowód: akta kontroli str. 26]

Starszy referent odpowiedzialna za sprawy pracownicze wyjaśniła, że nieprzekazanie ww. pracownikom Parku części umundurowania spowodowane było narastającymi zaległościami umundurowania z lat ubiegłych, które w miarę posiadanych środków finansowych były stopniowo uzupełniane w kolejnych latach. Dodała, że w bieżącym roku podjęte zostaną

działania w celu zakupu i wydania należnego umundurowania pracownikom, którzy go nie otrzymali w latach ubiegłych. [Dowód: akta kontroli str. 227-228]

3. Przy wejściu/wyjściu na szlak turystyczny „Wokół Uroczyska Głuszc” nie umieszczono tablic informujących o zakazach obowiązujących na terenie Parku, wymaganych na podstawie art. 115 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody, oraz przenośnych sanitariatów. Kierownik Działu Udostępniania Parku wyjaśniła, że brak na szlaku tablic informacyjnych o zakazach i przenośnych toalet wynikał z ograniczonych środków finansowych BPN. Dodała, że w 2013 roku w ramach dofinansowania z Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (zadanie planowane do realizacji wspólnie z Polskim Towarzystwem Ochrony Ptaków) przewidziano zamontowanie 12 tablic informujących o zakazach obowiązujących na terenie BPN (szacowany koszt 22,9 tys. zł) i przenośnych toalet (12,6 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 169-170]

4. W dwóch umowach dzierżawy gruntów (na siedem analizowanych) interesy BPN nie zostały prawidłowo zabezpieczone:

- po upływie obowiązywania umowy zawartej (15.05.2009 r.) na okres od 1.05.2009 r. do 30.04.2012 r.) firma telekomunikacyjna w dalszym ciągu bezumownie korzystała z gruntu bez wnoszenia opłat na rzecz Parku. W dniu 15.05.2013 r. Park wystąpił do byłego dzierżawcy o zwolnienie zajmowanego gruntu (co nastąpiło 6.06.2013 r.) i uregulowanie należności w kwocie 925,17 zł za bezumowne korzystanie z terenu Parku (do 14.06.2013 r. należność do Parku nie wpłynęła). [Dowód: akta kontroli str. 221-226, 229, 240-242, 1205]

Dyrektor Parku Mirosław Stepaniuk wyjaśnił, że działania za bezumowne korzystanie z gruntu zostały podjęte niezwłocznie po uzyskaniu wiedzy na ten temat. O wygaśnięciu umowy niestety nie zostałem poinformowany przez odpowiedzialny Dział Administracyjno-Gospodarczy. [Dowód: akta kontroli str. 899-900]

- wydzierżawienie innej firmie telekomunikacyjnej 250 m² gruntu pod maszt telefonii komórkowej dokonane umową zawartą 1.11.2010 r. (na okres od 31.07.2010 r. do 30.06.2020 r.) nie zostało poprzedzone przetargiem lub uzyskaniem zgody wojewody na odstąpienie od przetargu, co naruszało art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹³. [Dowód: akta kontroli str. 221, 893-898]

Poprzedni dyrektor Parku Zdzisław Szkiruć wyjaśnił, że umowa została podpisana po zaparafowaniu przez radcę prawnego. [Dowód: akta kontroli str. 1197-1198]

5. W Parku nie w pełni funkcjonował system kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 z dnia 27.08.2009 r. ustawy o finansach publicznych¹⁴. Nie dokonywano identyfikacji i analizy ryzyka oraz nie określano jego akceptowalnego poziomu, a także nie przeprowadzano samooceny kontroli zarządczej przez pracowników Parku, tj. nie zrealizowano zaleceń określonych w pkt 7, 8 i 20 części II załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 257]

Poprzedni dyrektor Parku Zdzisław Szkiruć podał, że system kontroli zarządczej był w trakcie tworzenia i tylko część dokumentacji została opracowana.

[Dowód: akta kontroli str. 1197-1198]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, organizację działalności i zarządzania Parkiem.

¹³ Od 1.01.2012 r. oddawanie nieruchomości w parku narodowym do korzystania innym podmiotom regulują przepisy art. 10a-10h ustawy o ochronie przyrody, 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).

¹⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

¹⁵ Dz. Urz. M.F. Nr 15, poz. 84.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Ochrona prawna obszarów wchodzących w skład BPN została zapoczątkowana w 1921 roku¹⁶. Głównymi powodami utworzenia pięciu rezerwatów (trzech ścisłych i dwóch częściowych)¹⁷, a następnie parku narodowego było:

- zachowanie pierwotnego charakteru przez Puszcze Białowieską (wraz z sąsiadującymi Puszczami Ładzką i Świsłocką) jako największego obszaru leśnego na niżu Europy Środkowej,
- różnorodność gatunków roślin i zwierząt związana z położeniem na obszarze europejskiego działu wodnego nadająca Puszczę Białowieską znaczenie „jedynego w swoim rodzaju i bezcennego wprost terenu dla prac naukowych”,
- występowanie, poza bogatą różnorodnością typów roślinności leśnej, skupisk flory łąkowej i torfowiskowej.

[Dowód: akta kontroli str. 260-270, 420]

Puszcza Białowieska, na której obszarze usytuowano BPN, stanowi pozostałość lasów strefy boreonemoralnej i wyróżnia się znacznym udziałem drzewostanów ponad stuletnich naturalnego pochodzenia, o zróżnicowanej strukturze gatunkowej, wiekowej i warstwowej. Dzięki zachowaniu fragmentu lasu pozbawionego bezpośredniej ingerencji człowieka, przetrwało w niej wiele gatunków roślin, porostów i grzybów uznawanych za reliktów puszczańskie (tj. gatunków typowych dla europejskich lasów pierwotnych, które współcześnie są uznawane za indykatory naturalności ekosystemu leśnego). W związku z unikatowymi walorami przyrodniczymi, obszar BPN w całości został objęty specjalnym obszarem ochrony siedlisk i obszarem specjalnej ochrony ptaków „Natura 2000 PLC 200004 Puszcza Białowieska”. [Dowód: akta kontroli str. 260-270, 420, 520-542]

Stan flory i fauny Parku został zinwentaryzowany w ramach – prowadzonych w związku z opracowywaniem projektów planów ochrony BPN – prac terenowych zrealizowanych w latach 1999-2001, których rezultaty zaktualizowano w latach 2009-2010. Zidentyfikowano 931 gatunków roślin, 1.949 gatunków grzybów i 11.126 gatunków zwierząt, spośród których 509 (3,6% ogółu występujących gatunków) należało do gatunków ginących lub zagrożonych wyginięciem (należały do nich np. żubr, dzęciol trójpalczasty, żółw błotny, brzoza niska, granicznik płucnik). W BPN nie występowały gatunki endemiczne. [Dowód: akta kontroli str. 271, 274, 312, 493]

Na terenie Parku występują wymagające ochrony siedliska przyrodnicze objęte ochroną Natura 2000 (siedem typów takich siedlisk), które zajmowały łącznie 65% (6.799,6 ha) powierzchni, np.: grąd subkontynentalny (5.186,5 ha), łęg olszowo-jesionowy (857,1 ha) i subborealna brzezina bagienna (419,3 ha). [Dowód: akta kontroli str. 271, 438]

W sporządzonych w 2010 roku operatach związanych z przygotowaniem projektu planu ochrony Parku na lata 2011-2031 zastosowano wskaźniki charakteryzujące bioróżnorodność i kondycję ekosystemu, w tym m.in. sztuki na jednostkę powierzchni, cenne składniki fauny i flory, obce gatunki inwazyjne, śmiertelność, kondycja indywidualna zwierząt. Kolejne badania monitoringowe, związane z raportowaniem na potrzeby dyrektyw Ptasiej i Siedliskowej, przy wykorzystaniu tych wskaźników przewidziano cyklicznie co sześć, 10 lub 20 lat. Co sześć lat (w 2019 roku) planuje się ponowne badania wszystkich przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000 w granicach BPN, co 10 lat weryfikację zapisów planu ochrony Parku na potrzeby jego aktualizacji, a co 20 lat sporządzenie nowego planu ochrony. [Dowód: akta kontroli str. 271]

2.2. W regulaminie organizacyjnym BPN z 1.09.2011 r. do głównych celów zaliczono w szczególności:

- zachowanie unikalnego w skali światowej ekosystemu leśnego wraz z ukształtowaną w wyniku procesów naturalnych różnorodnością biologiczną oraz zachodzącymi procesami biologicznymi, ekologicznymi i ewolucyjnymi oraz procesami i strukturami geologicznymi, geomorfologicznymi, hydrologicznymi i glebowymi,

¹⁶ Protokół z konferencji w sprawie rezerwatów w Puszczy Białowieskiej zorganizowanej 29 grudnia 1921 r. w Departamencie Leśnictwa Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych.

¹⁷ Według opracowania Władysława Szefera „Plan utworzenia rezerwatu leśnego w Puszczy Białowieskiej” (Zeszyt Nr 1 Państwowej Komisji Ochrony Przyrody, Lwów 1920).

- zapewnienie niezakłóconego przebiegu procesów ekologicznych i ewolucyjnych, charakterystycznych dla niżowych lasów naturalnych strefy boreonemoralnej, w szczególności procesów o charakterze wielkoobszarowym i długoterminowym,
- ochronę żubra z uwzględnieniem całej przestrzeni życiowej białowieskiej populacji tego gatunku oraz korzyści ekologicznych, zapewniających możliwość jego rozprzestrzeniania się.

Szczegółowe cele ochrony przyrody Parku zostały zapisane w projekcie planu ochrony BPN na lata 2011–2031 (szerzej opisanym w pkt. 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) oraz w sporządzonym na jego potrzeby operacie „Koncepcja ochrony zasobów przyrodniczych oraz zakresu, lokalizacji i harmonogramu stosowania ochrony czynnej” (w innych dokumentach celów szczegółowych nie określano). [Dowód: akta kontroli str. 15, 274, 411, 523]

2.3. Istniejące oraz potencjalne (wewnętrzne i zewnętrzne) zagrożenia dla stanu przyrody i bioróżnorodności na terenie Parku były określane w zadaniach ochronnych na lata 2010–2012 (szerzej opisanych w pkt. 2.4 niniejszego wystąpienia). Do najbardziej istotnych zagrożeń zaliczono:

- pogarszanie się stanu populacji i stanu środowiska życia żubra (przez: wysoki stopień wsobności populacji, nekrotyczne zapalenie napletka, zmniejszającą się dostępność terenów otwartych, ograniczenia w dostępie do wody, nadmierną koncentrację stad zimą, izolację przestrzenną niewielkich populacji, wysoki stopień zarażenia pasożytami, kłusownictwo),
- rozprzestrzenianie się gatunków obcych sprzyjających synantropizacji siedlisk, m.in.: grąd subkontynentalny, łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe,
- zmiany stosunków wodnych (obniżanie poziomu wód gruntowych, zanikanie zbiorników wodnych, eutrofizacja) zagrażające niektórym siedliskom przyrodniczym (np. bory i lasy bagienne) oraz niektórym siedliskom gatunków (np. poczwarówka zwężona, poczwarówka jajowata, czerwoczyk, traszka grzebieniasta),
- niedostateczny zakres poznania zasobów, tworów i składników przyrody oraz zasobów kulturowych i procesów ekologicznych,
- brak łączności pomiędzy siedliskami gatunków bytujących na terenie Parku i ich siedliskami na pozostałym obszarze Puszczy Białowieskiej wynikający z istnienia fragmentów lasu niesprzyjających tym gatunkom i powodujący pogorszenie stanu ochrony gatunków (rys o populacji od dwóch do pięciu osobników, a rozmiar kolweński jest gatunkiem „nielicznym”).

Zidentyfikowane zagrożenia dla stanu przyrody nie były związane z prowadzeniem działalności gospodarczej ani użytkowaniem gruntów na terenie Parku, ze względu na ich ograniczony zakres, co szerzej opisano w pkt. 2.5 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 273, 320-395, 439-451, 526-532]

Z-ca dyrektora Parku wyjaśnił, że ochrona żubra w projekcie planu ochrony BPN została ujęta całościowo dla Puszczy Białowieskiej ze względu na wieloletnią opiekę sprawowaną nad wolnym stadem żubrów. Zagrożenie wynikające z kłusownictwa (zakwalifikowane w projekcie planu ochrony jako istniejące wewnętrzne) wynika ze stwierdzanych przypadków (dwa w 2010 roku i jeden w 2012 roku) znalezienia na terenie Puszczy poza Parkiem żubrów z zaciśniętą pętlą lub ze znakami chorobowymi spowodowanymi zaciśnięciem pętli. W związku z tym zagrożenie takie ma miejsce, lecz nie należy tego traktować jako kłusownictwo ukierunkowane na żubra.

[Dowód: akta kontroli str. 1199-1201]

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska wydał 30 zezwoleń na odstępstwa od zakazów obowiązujących w Parku, w tym:

- trzy na wniosek dyrektora Parku, w związku z realizacją przez Park: 1/ budowy systemu monitoringu wód powierzchniowych i podziemnych oraz systemu liczenia turystów, 2/ remontu drogi i przepustu w celu zapewnienia dojazdu do wykaszanych łąk, 3/ instalacji dwu stacji meteorologicznych i zbioru materiału do badań genetycznych z zakresu ekologii sasanki otwartej (w 2012 roku),
- 27 na wnioski osób ubiegających się o zgodę na prowadzenie badań naukowych na terenie Parku. Zezwolenia te zostały wydane po zaopiniowaniu przez dyrektora Parku, stosownie do art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, z wyjątkiem jednej sprawy (zezwolenie Ministra Środowiska z 9.03.2010 r.) dotyczącej projektu badawczego związanego ze zbiorem nasion sasanki, otwartej wierzby lapońskiej, skalnicy torfowiskowej i fiołka torfowego.

[Dowód: akta kontroli str. 295-311]

W ramach prac nad projektem planu ochrony na lata 2011–2031, w 2010 roku ustalono zakres presji obcych gatunków w BPN. Zagadnienia te przedstawiono w:

- „Operacie zagrożeń BPN ze strony flory inwazyjnej”, w którym: określono grupę inwazyjnych gatunków roślin rozprzestrzeniających się na obszarze BPN, zinwentaryzowano stanowiska gatunków tej grupy w BPN, określono stan ich populacji oraz tendencje rozwojowe, wykonano numeryczną mapę ich rozmieszczenia, a także określono miejsca, zasady i metody monitoringu populacji gatunków inwazyjnych,
- „Operacie ochrony ssaków z wyjątkiem żubra”, w tym wskazano zagrożenia związane z inwazją norki amerykańskiej dla populacji karczownika, gronostaja i ptaków wodnych (zagrożenie wewnętrzne istniejące – ustalono sposób redukcji liczebności norki amerykańskiej na terenie BPN). [Dowód: akta kontroli str. 315-316, 504-519]

Strefa ochronna BPN (otulina) obejmuje 3.224,26 ha lasów należących do Skarbu Państwa. Na długości 16,1 km z 51,9 km (31%) granicy obejmującej kompleks leśny, Park sąsiadował z terenami nie włączonymi do jego otuliny¹⁸. Zastępca dyrektora BPN wyjaśniając przyczyny braku otuliny podał m.in., że:

- na etapie powiększania BPN w 1996 roku jednym z elementów porozumienia z lokalnymi samorządami było ustalenie, że powiększenie będzie dotyczyć wyłącznie gruntów Skarbu Państwa, a z otuliny powiększonego Parku będzie wyłączony obszar polany białowieskiej, masiewskiej i pogorzeleckiej,
- utworzenie otuliny wymaga takiego samego procesu legislacyjnego – w tym uzgodnienia z samorządami – jaki przeprowadzono w 1996 roku powiększając Park,
- zagadnienia ochrony obszaru przyległego bezpośrednio do granic Parku podjęto w trakcie prac nad pierwszym projektem planu ochrony (zakończonych w listopadzie 2002 roku), ujmując w części dotyczącej ustaleń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: a/ wyłączenia spod zabudowy ustalonych czterech stref, b/ określenie w planach zagospodarowania przestrzennego gruntów w sąsiedztwie Parku, co do których warunkiem wydania pozwolenia na budowę byłoby wybudowanie przydomowej oczyszczalni ścieków.

[Dowód: akta kontroli str. 882-888]

Działania w zakresie powiększenia otuliny podjęto w BPN w 2006 roku „w reakcji na zamierzenia gmin w zakresie przeznaczenia terenów pod zabudowę w projekcie *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gminy Białowieża*”. Opracowany został projekt przebiegu granicy nowej otuliny powiększający ją o około 560 ha (wyliczenia oraz opis nowej granicy zostały wykonane przez geodetę). Projekt powiększenia otuliny poparła Wojewódzka Rada Ochrony Przyrody w Białymstoku, zaś w październiku 2008 roku do Ministerstwa Środowiska przekazano komplet dokumentacji. Kwestie z tym związane były także przedmiotem prac przygotowawczych do powiększenia Parku w latach 2009-2010 (do czego nie doszło). Zdaniem zastępcy dyrektora BPN, przewidziany w ustawie o ochronie przyrody „tryb uzgodnienia treści rozporządzenia określającego przebieg granic parku i jego otuliny, w warunkach BPN praktycznie uniemożliwia wszelkie zmiany, o ile dotyczą one gruntów innych niż Skarbu Państwa”. [Dowód: akta kontroli str. 259, 281-294, 395, 422, 448, 499, 882-888]

Działania podejmowane w zakresie zagospodarowania terenów sąsiadujących z BPN (w tym w jego otulinie) w celu respektowania wymogów ochrony Parku miały ograniczony zakres, gdyż tereny te to obszar Natura 2000, zaś otulina Parku stanowiły grunty Skarbu Państwa zarządzane przez Lasy Państwowe. Działania te w okresie objętym kontrolą polegały na opiniowaniu lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych (cztery z pięciu opinii negatywnych z uwagi na zagrożenia dla konkretnych gatunków lub siedlisk), a także opiniowaniu planów łowieckich. W latach wcześniejszych działania w zakresie zagospodarowania terenów sąsiadujących z BPN polegały na:

- wnioskowaniu o wprowadzenia zakazów zabudowy do projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (2007 rok),
- wystąpieniu do Wojewody Podlaskiego o wyłączenie otuliny Parku z obwodów łowieckich (w 2007 roku),

¹⁸ Otuliny nie posiadały też – usytuowane poza głównym kompleksem Parku – Rezerwaty Hodowlane (o długości granic 7,1 km) i Park Pałacowy (o długości granic 3,7 km).

- wnioskowaniu do nadleśnictw o usunięcie ambon myśliwskich jako elementu antropopresji na faunę w sąsiedztwie granic Parku (do 2008 roku).

[Dowód: akta kontroli str. 420-422, 713-716]

2.4. Projekt planu ochrony na lata 2011-2031 został zaopiniowany przez właściwe miejscowo rady gmin (art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody) i Radę Naukową BPN (art. 98 ust. 3 pkt 2 tej ustawy), a następnie 8.11.2010 r. przekazany Ministrowi Środowiska. Projekt planu ochrony zawierał elementy określone w art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, a w związku z położeniem Parku w obszarze Natura 2000 uwzględniał zakres planu ochrony dla tego obszaru (stosownie do art. 20 ust. 5 i art. 29 ust. 8 ww. ustawy).

[Dowód: akta kontroli str. 312, 396-503]

Zastępca dyrektora BPN wyjaśnił, że termin ustanowienia planu ochrony BPN jest trudny do określenia, gdyż projekt ten był pierwszym planem powstającym według nowych przepisów i uwzględniał stosunkowo nowe przepisy i wytyczne dotyczące przedmiotów ochrony Natura 2000 (np. część wskaźników stanu ochrony powstawała w trakcie konsultacji i na bieżąco była uwzględniana w projekcie). Dodał, że przyjęty w ustawie o ochronie przyrody tryb ustanowienia planu ochrony poprzez rozporządzenie jest niewłaściwy. Plan ochrony jest dokumentem eksperckim i jako taki powinien być oceniany (opiniowany) przez ekspertów. Na przykład wymaganie RCL aby specjalistyczny dokument był napisany językiem niefachowym niepotrzebnie przedłuża prace redakcyjne nad dokumentem. W przypadku BPN wymusił stworzenie słownika pojęć użytych w planie ochrony, mimo że będzie to dokument stosowany przez pracowników Parku, a więc osoby, które pojęcia te doskonale znają.

[Dowód: akta kontroli str. 882-888]

W latach 2010–2012 Park funkcjonował w oparciu o zadania ochronne ustanawiane corocznie przez Ministra Środowiska (zarządzenia z 18.01.2010 r., 20.12.2010 r. i 20.01.2012 r.). Projekty zadań ochronnych na te lata BPN przekazał Ministrowi odpowiednio: 30.09.2009 r., 14.09.2010 r. i 20.10.2011 r. Dyrektor BPN nie wnioskował o zmianę ustanowionych zadań ochronnych.

[Dowód: akta kontroli str. 312-319]

Podstawą sporządzenia pierwszego projektu planu ochrony BPN na lata 2001-2020 oraz ustalenia zadań ochronnych na lata 2010–2012, były wyniki prac terenowych zrealizowanych w latach 1999–2001, w związku z przygotowywaniem projektu tego planu oraz aktualizacji rezultatów tych prac, wykonane w latach 2009–2010 w formie 15 eksperckich operatów tematycznych.

[Dowód: akta kontroli str. 312]

Ustanowione na lata 2010–2012 zadania ochronne obejmowały zagadnienia określone w art. 22 ust. 3 pkt 1-4 ustawy o ochronie przyrody, a w szczególności:

- sposoby eliminacji lub ograniczenia zidentyfikowanych istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych (które szerzej przedstawiono w pkt. 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), w tym m.in. w odniesieniu do 13 zagrożeń wewnętrznych istniejących (jednym z nich było pogorszenie warunków życia populacji żubrów, a sposobem eliminacji zagrożeń był stały monitoring liczebności, śmiertelności i rozrodu, regulacja liczebności poprzez odłowy i odstrzały z uwzględnieniem prawidłowej struktury wiekowo-płciowej, kontynuowanie dokarmiania zimowego, tworzenie korytarzy migracyjnych),
- sposoby ochrony stosowane w wydzielonych strefach,
- zabiegi ochronne dla poszczególnych obszarów i ekosystemów leśnych i nieleśnych, a także inne wynikające ze specyfiki Parku (np. remonty dróg, mostków i obiektów infrastruktury turystycznej, usuwanie wiatrołomów ze szlaków turystycznych, bieżąca konserwacja tablic i znaków, oznakowanie stref ochrony ścisłej),
- określenie (przez wskazanie numerów oddziałów) lokalizacji prowadzenia działań ochronnych.

W zadaniach ochronnych przewidziano także działania ochronne w odniesieniu do wybranych gatunków ginących bądź zagrożonych wyginięciem (żubr, motyl przepłatka, rośliny: sasanka otwarta, storczyki, kosaciec syberyjski), a także określono działania w celu eliminowania inwazji obcych gatunków zagrażających rodzimym gatunkom drzewostanu i roślin (szczegółowiej opisane w „Operacji zagrożeń BPN ze strony flory inwazyjnej”). Na podstawie zadań ochronnych sporządzano roczne plany zadań rzeczowych i kosztów, a z ich realizacji – comiesięczne wykazy robót z poszczególnych obrębów ochronnych. Za 2012 rok sporządzono także roczne zbiorcze zestawienie planowanych i wykonanych zadań rzeczowych.

[Dowód: akta kontroli str. 312-316, 320-395, 564-638]

Projekt planu ochrony BPN, poza ww. zagadnieniami, obejmował dodatkowo m.in.:

- szczegółowe cele ochrony przyrody Parku, z którymi skorelowano zadania ochronne (załącznik nr 1 do projektu planu ochrony),
- wskaźniki właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk, będących przedmiotem ochrony obszaru w obszarze Natura 2000 (załącznik nr 6),
- sposoby monitoringu realizacji zadań ochronnych oraz ich skutków w obszarze Natura 2000 (ze wskazaniem wskaźników monitoringu realizacji działań ochronnych oraz ich skutków oraz parametrów/wskaźników niezbędnych do zapewnienia i osiągnięcia właściwego stanu ochrony, źródeł i częstotliwości zbierania informacji – załącznik nr 8),
- sposoby monitoringu stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, a także ich siedlisk, będących przedmiotem ochrony obszaru Natura 2000 (ze wskazaniem metod i zakresu monitoringu, częstości kontroli, rodzaju powierzchni oraz kontrolowanych parametrów/wskaźników w odniesieniu do podejmowanych działań monitoringowych – załącznik nr 9).

[Dowód: akta kontroli str. 406-503]

W projekcie planu nie określono limitów pozyskania drewna i odłowu zwierzyny, gdyż jak wyjaśnił z-ca dyrektora Parku wycinanie drzew następuje jedynie w sytuacji likwidacji zagrożeń dla infrastruktury Parku, osób lub zwierząt oraz w sytuacji udrażniania dróg i szlaków turystycznych. Doświadczenie lat ubiegłych wskazuje, że niekiedy zaplanowane zabiegi nie były wykonywane ze względu na brak takiej potrzeby (np. Obręb Ochronny Hwoźna), a czasami silne i porywiste wiatry powodują przewracanie drzew, które należy usunąć. [Dowód: akta kontroli str. 1199-1201]

2.5. Dyrektor BPN zapewnił oznakowanie granic BPN tablicami „Park Narodowy” spełniającymi wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie wzoru tablic, natomiast nie zapewnił umieszczenia tablic informujących o zakazach obowiązujących na terenie Parku, co stwierdzono w toku oględzin NIK i omówiono szerzej w pkt. 1.10 niniejszego wystąpienia. [Dowód: akta kontroli str. 166-167]

W BPN zadbano o wydzielenie odpowiednich stref ochrony: ścisłej (6.059,27 ha), czynnej (4.104,63 ha) i krajobrazowej (353,37 ha), co stanowiło odpowiednio: 57,6%, 39% i 3,4% ogólnej powierzchni Parku. Wydzielenia tych stref dokonano w zadaniach ochronnych oraz w projekcie planu ochrony, wskazując ich lokalizację poprzez podanie numerów oddziałów, pododdziałów i wydziałów. [Dowód: akta kontroli str. 272, 330, 353, 389, 423, 532-533]

Park określał limity pozyskania drewna w Ośrodku Hodowli Żubrów („OHŻ”), które na lata 2010–2012 wynosiły 150 m³, 150 m³ i 200 m³ (limity ustalano w rocznych zadaniach ochronnych). Limity te dotyczyły drzew martwych i zamierających na terenie zagród hodowlanych, pozyskiwanych w związku z ochroną przebywających w Ośrodku zwierząt i ludzi. W latach tych pozyskano, odpowiednio, 105,9 m³, 249,4 m³ i 233,9 m³.

Pozostałe 173,6 m³, 80,5 m³ i 110,5 m³ drewna pozyskano w ramach cięć przygodnych z terenu Obrębu Ochronnego Hwoźna i Parku Pałacowego (pozyskanie drzew przewróconych, złamanych i suchych).

Pozyskane drewno sprzedano na rynek lokalny, na zasadach i po cenach określonych w zarządzeniach dyrektora Parku¹⁹. [Dowód: akta kontroli str. 315, 329, 351, 388, 681-712, 1206-1211]

W BPN nie prowadzono gospodarki łowieckiej i rybackiej. W zadaniach ochronnych na lata 2010–2012 ujęto odlów i eliminację 50, 60 i 60 szt. żubrów (limit dla rezerwatów i hodowli wolnej), natomiast odłowiono 6, 11 i 8 żubrów.

[Dowód: akta kontroli str. 328, 350, 387, 816, 823, 830, 905]

Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 5.04.2011 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej zwierząt łownych w otulinie BPN²⁰, została od 7.05.2011 r. ustanowiona taka strefa. Realizacja obowiązku ochrony zwierząt w tej strefie (wynikającego z art. 11 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody) polegała na likwidacji ambon łowieckich (nęcisk) i na doraźnych obserwacjach w trakcie przejazdów lub patroli pieszych. Według wyjaśnienia zastępcy dyrektora BPN nie prowadzono odrębnej inwentaryzacji w celu określenia liczebności i struktury populacji zwierząt w tej strefie. „Od wielu lat na terenie Puszczy stosowana jest jako metoda inwentaryzacji, metoda statystyczna pędzeniami, polegająca na „przepędzaniu” zwierzyny przez linie obserwatorów

¹⁹ Zarządzenie nr 21/2006 z dnia 15.05.2006 r. w sprawie zasad sprzedaży i cennika na drewno pochodzące z cięć w BPN oraz zarządzenia nr 12/2008 z dnia 1.03.2008 r. i nr 7/2011 z dnia 1.03.2011 r. w sprawie zmiany cennika na drewno w BPN.

²⁰ Dz. U. Nr 85, poz. 465.

na przynajmniej 10% powierzchni, a następnie przeliczeniu uzyskanych wartości w miotach, na całą powierzchnię". Metoda ta jest uznawana za optymalną, to jednak jej dokładność jest uzależniona od wielu czynników, w optymalnych warunkach dla jej zastosowania błąd może wynosić 25–60%. Jej zastosowanie odrębnie dla otuliny prowadziłoby do uzyskania błędu znacznie większego (m.in. ze względu na to, że szerokość otuliny wynosząca jeden oddział – o boku ok. jednego km nie pozwala na prawidłowe rozmieszczenie miotów). „Wobec zapisu, iż w strefie ochrony zwierzyny nie będą prowadzone odstrzały redukcyjne a liczebność będzie regulowana w sposób naturalny, zastosowanie takiej metody wydaje się być nieuzasadnione. W tej sytuacji przyjmowanie dla otuliny zagęszczeń i struktury płci zwierzyny tak jak dla pozostałej części Puszczy, wydaje się najwłaściwsze i obarczone najmniejszym błędem”.

[Dowód: akta kontroli str. 279, 315, 822-888]

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 zrealizowane zostały działania obejmujące: monitoring liczebności i stanu zdrowia, dokarmianie, bieżące remonty infrastruktury, utwardzanie zagród i stanowisk karmowych, obsługę rezerwatów zamkniętych, profilaktykę – obsługa weterynaryjna, leczenie zwierząt, odrobaczanie, odkażanie miejsc dokarmiania, usuwanie drzew zagrażających z terenu OHŻ, odłowy i eliminacje. Nie wykonano w 2010 roku utwardzenia zagród i stanowisk karmowych oraz dolesienia luk w drzewostanie na pow. 0,20 ha,
- usuwanie gatunków obcych przeprowadzono w latach 2011–2012 odpowiednio na powierzchni 0,8 ha i 15,76 (w zadaniach ochronnych odpowiednio 0,8 ha i 0,35 ha oraz działania „według potrzeb”). Gatunkami objętymi tym zabiegiem były: dąb czerwony, klon jawor, winobluszcz, niecierpek drobnokwiatowy, turzyca drżączkowata. Nie podejmowano działań w stosunku do ujętych w zadaniach ochronnych gatunków: klon jesionolistny (przewidywany zakres „według potrzeb”) i turzyca drżączkowata (w 2011 roku – przewidywany zakres 0,1 ha),
- 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. Zabieg ten obejmował, w zależności od miejsca: wykaszanie mechaniczne lub ręczne łąk (raz w roku lub raz na dwa lata), zbieranie i wywożenie biomasy lub złożenie jej na miejscu, ewentualnie lokalne (punktowe) równanie powierzchni łąk (ręczne lub mechaniczne).

[Dowód: akta kontroli str. 639-658, 659-680, 904-907]

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.

[Dowód: akta kontroli str. 889-892]

Realizację zadań wykonanych siłami własnymi dokumentowano w BPN w comiesięcznych zestawieniach pn. „realizacja robót i obliczenie zarobków” sporządzonych przez leśniczych poszczególnych obwodów ochronnych oraz w książkach służbowych tych leśniczych²¹, zaś zadań realizowanych przez osoby bądź jednostki zewnętrzne – umowami, protokołami odbioru i fakturami.

[Dowód: akta kontroli str. 640-643]

2.6. Stan przyrody na terenie Parku był monitorowany przez BPN i podmioty zewnętrzne w ramach inwentaryzacji i badań naukowych:

- w ramach realizacji zadań ochronnych, w 2010 roku Park monitorował rozwój populacji kornika drukarza poprzez wykładanie pułapek feromonowych, a w latach 2011–2012: a/ liczebność, parametry populacji (śmiertelność, rozrodczość, strukturę wiekowo-płciową) i stan zdrowotny żubra, b/ wpływ presji antropogenicznej na przedmioty ochrony terenu udostępnianego, c/ populację bobra, d/ wpływ dziedziczących psów i kotów na populację zwierząt, e/ uszkodzenia roślinności i gleb przy szlakach, f/ stopień zagrożenia pożarowego, g/ liczbę osób

²¹ W zakresie monitoringu prowadzonego w ramach ochrony gatunkowej żubra dodatkowo prowadzono karty obserwacji żubra (z odnotowaniem miejsca obserwacji, liczby żubrów, składu stada, uwagi – osobnik z obrażą, środowisko itp.) oraz gromadzono dane w – prowadzonej w formie komputerowej – ewidencji.

korzystających z obiektów BPN, h/ stosunki wodne, i/ stan jakości wód (w związku z transgranicznym przepływem zanieczyszczeń rzekami Narewka i Hwoźna),

- w ramach badań naukowych monitorowano m.in.: drzewostany (skład gatunkowy i strukturę), zbiorowiska/siedliska leśne obszaru Natura 2000 (skład gatunkowy, struktura, stan naturalności), zbiorowiska nieleśne i rzadkie i zagrożone rośliny naczyniowe (liczebność, rozmieszczenie i struktura populacji), wody powierzchniowe i gruntowe, liczebność populacji wilków i rysi, strukturę i liczebność ssaków łownych i chronionych, ptaków lęgowych, entomocenozy BPN, rzadkie gatunki dzięciołów oraz zanieczyszczenie powietrza (informacje pozyskane w ramach prowadzonych prac były gromadzone w formie rocznych sprawozdań z badań naukowych realizowanych w BPN oraz w publikacjach naukowych gromadzonych w bibliotece BPN). [Dowód: akta kontroli str. 313-315, 320-395, 717-726]

Wyniki prac monitoringowych prowadzonych w latach 2010–2012 przez pracowników BPN:

- były prezentowane na konferencjach tematycznych (sześć prezentacji) oraz publikowane w czasopiśmie naukowych i popularno-naukowych (18 opracowań),
- były wykorzystane przy opracowywaniu wniosku do Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO o powiększenie Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska” (opisano w pkt. 1.8 niniejszego wystąpienia),
- zostały wykorzystane przy opracowaniu projektu planu ochrony BPN.

[Dowód: akta kontroli str. 722-723]

Rezultaty prowadzonych obserwacji terenowych służyły także do opracowania wytycznych dla służb terenowych oraz korekty zakresu i charakteru planowanych działań w ekosystemach, np.:

- zlecono wykonanie projektu rekultywacji nieczynnego wysypiska odpadów „Cegielnia” w Białowieży,
- przeprowadzono ręczne wykaszanie i wrywanie niecierpka drobnokwiatowego, wycinano klony jesionolistne, jawory, dzikie bzy koralowe, dęby czerwone oraz usuwano ich odrośla, osłonięto (nieprzepuszczalną folią) runo w miejscu występowania turzycy, wyrwano winobluszcz,
- w związku ze stwierdzeniem ustępowania z terenu BPN sasanki otwartej – w celu zachowania istniejącej populacji – wykonano zabiegi ochrony czynnej (wycinka pojedynczych drzew i odrzaczanie) oraz zlecono wykonanie opracowań dotyczących ekologii tego gatunku.

[Dowód: akta kontroli str. 722-723]

2.7. Z porównania efektów działań ochronnych prowadzonych na terenie Parku w latach 2010–2012, w odniesieniu do danych za 2000 rok wynika, że liczebność gatunków roślin i populacji zwierząt pozostaje na porównywalnym poziomie lub ulega fluktuacji ze względu na warunki środowiskowe i uwarunkowania gatunkowe:

- liczebność populacji pięciu przykładowych gatunków krytycznych (ginących lub zagrożonych wyginięciem): żubr – 62 sztuki (w tym 37 w ramach prowadzonej hodowli) w 2000 roku, a w latach 2010–2012 odpowiednio: 109 (43), 88 (37) i 87 (31); dzięcioł trójpalczasty – we wszystkich latach liczebność szacowana na 28-35 par; żółw błotny – brak potwierdzenia występowania; brzoza niska i granicznik płucnik – we wszystkich latach liczebność określana jako „liczny”,
- ogólna liczba gatunków roślin wzrosła z 809 w 2000 roku do 931 w latach 2010–2012, a gatunków zwierząt z 8.718 w 2000 roku do 10.715 w 2010 roku i 11.126 w 2012 roku,
- pokrycie Parku drzewostanem nie uległo zmianie i wynosiło 9.974,3 ha (94,8% ogólnej powierzchni Parku),
- wielkość populacji poszczególnych gatunków zwierząt łownych: łosia w 2000 roku trzy, a w latach 2010–2012 odpowiednio osiem, dziewięć i dwa: jelenia 290 oraz 800, 315 i 187; sarny 29 oraz 110, 50 i 18; dzika 302 oraz 800, 803 i 222 (zgodnie z wyjaśnieniem przytoczonym w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia, różnice w wielkości populacji zwierząt wynikają z przyjętej metody liczenia – statystycznej pędzeniami, która jest obarczona możliwością dużego błędu).

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

[Dowód: akta kontroli str. 274-280]

W ocenie z-cy dyrektora Parku, pomimo zwiększenia w ostatnim czasie reżimów ochronnych Puszczy Białowieskiej poza granicami BPN, istnieją przesłanki do powiększenia Parku, bowiem:

- dotychczasowa powierzchnia Parku jest stosunkowo mała dla zapewnienia trwania niektórych gatunków – dotyczy to cennych gatunków dla których obszar Parku (ok. 105 km²) jest istotną ostoją, a ich obszar osobniczy daleko wykracza poza granice Parku (np. ryś, którego osobniczy areal wynosi ok. 100-140 km²). Wiąże się z tym także kwestia silnej korelacji problemu minimalnej wielkości populacji zapewniającej przetrwanie gatunku z wielkością powierzchni charakteryzującej się dogodnymi warunkami do przetrwania. Jest to czynnik kluczowy dla wielu gatunków, a zwłaszcza dla ochrony całych ekosystemów, naturalnego przebiegu procesów ekologicznych i zachowania zdolnych do trwania przez stulecia kręgowców (co jest zasadniczym celem BPN),
- im większa powierzchnia chronionego obszaru, tym łatwiej zachować naturalność zachodzących w jego granicach procesów i tym trudniej dotrzeć do centrum tego obszaru gatunkom obcym lub wpływom działalności człowieka. [Dowód: akta kontroli str. 882-888]

2.8. W latach 2010–2012 flora i fauna Parku była przedmiotem licznych i wielokierunkowych badań naukowych, realizowanych w ramach, odpowiednio, 65, 80 i 80 programów badawczych (były to programy wieloletnie, z wyjątkiem trzech prowadzonych w 2012 roku), z których BPN prowadził cztery, pięć i cztery. Badania BPN dotyczyły: a/ struktury i dynamiki lasów BPN (od 1996 roku), b/ rozmieszczenia i zagęszczenia herpetofauny BPN (od 2004 roku), c/ warunków fizykochemicznych oraz biotycznych w stałych i okresowych zbiornikach wodnych Puszczy Białowieskiej (w latach 2008-2010), d/ odnowień i awifauny drzewostanów pozrębowych z początku XX wieku (w latach 2009-2011), e/ czynników wpływających na parametry reprodukcyjne żubrzc (2011–2012). Pozostałe programy badań naukowych były realizowane przez jednostki zewnętrzne, w tym Katedrę Ochrony Lasu i Ekologii SGGW (np. metody ochrony czynnej nadrzewnych grzybów chronionych, inwentaryzacja drzew o rozmiarach pomnikowych), Białowską Stację Geobotaniczną UW (np. dynamika roślinności w krajobrazie naturalnym; dynamika populacji i zbiorowisk roślinnych porzuconych łąk; rola pszczoły miodnej i dzikich zapylaczy w zapylaniu roślin Puszczy Białowieskiej), Europejskie Centrum Lasów Naturalnych IBL (np. wpływ pożarów na strukturę i odnowienie borów sosnowo-świerkowych północno-wschodniej Polski; chrząszcze saproksyliczne jako wskaźnik odkształceń ekosystemów leśnych borów świeżych), Zakład Badania Ssaków PAN (np. ekologia i strategia ochrony żubra; funkcjonowanie populacji żubrów w Puszczy Białowieskiej; zmienność genetyczna w populacjach drobnych ssaków; historyczny wpływ człowieka na bioróżnorodność Puszczy Białowieskiej), czy Oxford University (ekologia roślinności pierwotnej w północnej Europie i jej znaczenie w ochronie przyrody). Sposób wykorzystania wyników prac naukowych przedstawiono w pkt. 2.6 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 738-782]

Z-ca dyrektora Parku wyjaśnił, że Park nie prowadzi analiz efektów monitoringu różnorodności biologicznej, gdyż jest bardzo trudne, a wręcz niemożliwe monitorowanie wszystkich jej elementów, nawet po zawężeniu do grupy gatunków krytycznych. Analizę efektów monitoringu różnorodności można prowadzić po przeprowadzeniu odpowiednio długiego ciągu obserwacji, aby uchwycić co jest wpływem środowiska, fluktuacją i tendencją populacji. Dodał, że dotychczas zgromadzony materiał dotyczący bioróżnorodności pochodzi z prac nad projektem planu ochrony (lata 2009–2010) i biorąc pod uwagę tempo naturalnych procesów przyrodniczych, wnioskowanie na temat efektów monitoringu można przeprowadzić po pewnym czasie, np. 5-10 lat.

[Dowód: akta kontroli str. 1199-1201]

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

- posiadano wykwalifikowaną kadrę merytoryczną (6–7 osób) legitymującą się wykształceniem wyższym (kierunki: biologia, leśnictwo, dziennikarstwo, filozofia i socjologia, etnologia antropologia kultury) uzupełnionym studiami podyplomowymi w zakresie ochrona i kształtowanie środowiska, bądź nauczyciel przyrody, studium muzealnictwa i ochrony dóbr kultury,
- dysponowano odpowiednią bazą edukacyjną, na którą składały się pomieszczenia w budynku Ośrodka Edukacji Przyrodniczej (sala projekcyjna dla ok. 40 słuchaczy – 52,7 m², sala seminaryjna dla ok. 60 słuchaczy – 74,3 m², sala do zajęć dydaktycznych z dziećmi – 35,5 m²) oraz pomieszczenia w Muzeum Przyrodniczo-Leśnym (ekspozycja stała – dwa poziomy po 750 m², sala konferencyjna mieszcząca 167 osób – 216,0 m² i sala wystaw tymczasowych – 53,2 m²),

- udostępniono turystom pięć ścieżek edukacyjnych („Co w lesie piszcz”, „Poznajemy tajemnice lasu” – przewidziana do modernizacji w czerwcu 2013 roku, „Drzewa Parku Pałacowego”, „Ssaki Puszczy Białowieskiej” i „Śladami historii po Parku”) o łącznej długości 4,8 km oraz rabata edukacyjna o powierzchni ok. 70 m². Oględziny ścieżki edukacyjnej „Drzewa Parku Pałacowego” (2 km długości) wykazały, że była ona utrzymana w dobrym stanie, tablice informacyjne (20 szt.) wymagały konserwacji, a jedna z nich oczyszczenia,
- realizowano siedem programów edukacyjnych, zorganizowano ogółem 567 zajęć edukacyjnych (186, 270 i 111), w których uczestniczyło łącznie 12.355 osób (4.473, 5.213 i 2.669 osób). Muzeum przyrodnicze w latach 2010–2012 odwiedziło 89.214, 84.427 i 71.472 osoby (łącznie 245.113 osób). Działalność edukacyjną uzupełniano publikacjami informującymi o walorach przyrodniczych Parku, wydając: broszurę „Białowiecki Park Narodowy – park przyjazny”, ulotkę „Park Pałacowy”, czasopisma dla dzieci „Puszczyk” i „Matecznik Białowiecki”, dwa foldery: „Żubrowe rady nie tylko na odpady” i „Żubrowe rady na niektóre owady” oraz kalendarz ekologiczny. [Dowód: akta kontroli str. 753-809]

2.9. BPN terminowo przekazał Ministerstwu Środowiska informacje z prowadzonej działalności, zawierające rzetelne dane wymagane przez Ministerstwo:

- 6.05.2011 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 (do 28.05.2013 r. nie przekazano takich danych za 2012 rok, gdyż Ministerstwo ich nie żądało),
- 28.02.2013 r. przekazano „zbiornicze zestawienie zadań rzeczowych (okładki) za 2012 rok” zawierające dane o zakresie planowanych i zrealizowanych zadań oraz kosztach ich realizacji (m.in. powierzchnia wykoszonych łąk, powierzchnia objęta usuwaniem gatunków obcych, długości objętych naprawą i utrzymaniem dróg dojazdowych do celów p.poż., monitoringu i ochrony zasobów przyrodniczych Parku itp.). [Dowód: akta kontroli str. 611-638, 810-833]

Informacje dotyczące obszarów specjalnych ochrony siedlisk (SOOs) przekazano Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska („GDOŚ”) po raz pierwszy 20.03.2013 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. 834-881]

*Ustalono
nieprawidłowości*

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

W latach 2010–2012 (a także wcześniej) Park nie sporządzał i nie przekazywał GDOŚ ocen realizacji ochrony obszaru N2000 w odniesieniu do obszarów specjalnych ochrony ptaków (OSO), wymaganych art. 31 ustawy o ochronie przyrody (obowiązek przesyłania takich ocen – co trzy lata). Z-ca dyrektora podał, że zgodnie z art. 32 ust. 2 tej ustawy GDOŚ określa zakres i żąda informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, lecz w latach 2010–2012 do Parku z tym nie występował.

GDOŚ termin przekazania takiej informacji (za okres od 1.01.2008 r. do 31.12.2012 r.) określił na 30.06.2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 889-892]

NIK zauważa, że stosownie do art. 31 ustawy o ochronie przyrody, 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 w zakresie ochrony fauny i flory.

3. Gospodarowanie środkami finansowymi

3.1. Informacje o wysokości dochodów i wydatków (bieżących i majątkowych) przyznanych na 2010 i 2011 rok BPN otrzymał 19.02.2010 r.²² i 17.02.2011 r. Opracowane na ich podstawie plany finansowe Parku przesłano Ministerstwu Środowiska terminowo (23.02.2010 r. i 17.02.2011 r.). Plan finansowy na 2012 rok został opracowany w trybie i terminach dotyczących opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej, stosownie do art. 30 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. [Dowód: akta kontroli str. 907-913, 931-934, 941-943]

*Opis stanu
faktycznego*

²² W piśmie tym Ministerstwo Środowiska poinformowało także o kwotach zakładanych przychodów i wydatków na 2010 rok Gospodarstwa Pomocniczego przy BPN.

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 22 zmian (15 przez Ministra i siedem przez dyrektora BPN), które dotyczyły przede wszystkim zmniejszenia zaplanowanych wydatków na powiększenie obszaru Parku²³ oraz przeznaczenia części środków na wydatki inwestycyjne (215,6 tys. zł) i zakup materiałów i usług związanych z bieżącymi potrzebami Parku (210,6 tys. zł),
- w 2011 roku dokonano łącznie 47 zmian (40 i siedem), które dotyczyły głównie zmniejszenia planowanych wydatków na powiększenie obszaru Parku²⁴, zwiększenia o 3.038,6 tys. zł (środki z dwóch rezerw celowych budżetu państwa) wydatków na zakup materiałów i usług związanych z bieżącymi potrzebami Parku,
- w 2012 roku dokonano trzech zmian (decyzje dyrektora BPN po uzyskaniu zgody Ministra Środowiska), które dotyczyły przede wszystkim uwzględnienia dodatkowych przychodów uzyskiwanych w ciągu roku głównie z Funduszu Leśnego, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej („NFOŚiGW”) i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej („WFOŚiGW). BPN o zmianach niezwłocznie powiadamiał Ministra Finansów.

[Dowód: akta kontroli str. 914-930, 935-940, 944-957]

3.2. Dochody Parku wzrosły z 8.836,4 tys. zł w 2010 roku do 12.052,8 tys. zł w 2011 roku, przy czym w 2010 roku na realizację zadań statutowych przeznaczono także 3.550,1 tys. zł przychodów uzyskanych przez Gospodarstwo Pomocnicze przy BPN (łącznie dochody BPN i przychody gospodarstwa wyniosły 12.386,5 tys. zł). Przychody Parku uzyskane w 2012 roku wyniosły 9.633,2 tys. zł i były o 20,1% niższe niż w roku poprzednim. Głównymi źródłami dochodów Parku w latach 2010–2011 i przychodów w 2012 roku były środki z budżetu państwa (4.846,9 tys. zł, 7.544,8 tys. zł i 4.681 tys. zł), z NFOŚiGW (1.589 tys. zł, 481,5 tys. zł i 713,7 tys. zł), wpływy z opłat za wstęp do Parku (1.414,2 tys. zł w 2011 roku i 1.392,4 tys. zł w 2012 roku; w 2010 roku wpływy z tego tytułu w kwocie 1.487,7 tys. zł stanowiły przychody gospodarstwa pomocniczego), a także w 2010 roku środki z EkoFunduszu (1.724,6 tys. zł), a w 2012 roku z Funduszu Leśnego (1.205,7 tys. zł). Spadek przychodów w 2012 roku, w stosunku do łącznych dochodów Parku i przychodów gospodarstwa pomocniczego w 2010 roku (o 22,2%), wynikał głównie z:

- niższych środków z NFOŚiGW (713,7 tys. zł w 2012 roku wobec 1.589 tys. zł w 2010 roku) oraz z WFOŚiGW (odpowiednio 25,8 tys. zł i 110,1 tys. zł), co według zastępcy dyrektora BPN wynikało wyłącznie ze specyfiki konkursów i charakteru projektów realizowanych w tym okresie przez Park,
- niższych środków z budżetu państwa (4.681 tys. zł w 2012 roku wobec 4.846,9 tys. zł w 2010 roku),
- niższych wpływów z opłat za wstęp do BPN (1.392,4 tys. zł i 1.487,7 tys. zł), co wynikało ze zmniejszenia się ruchu turystycznego (dane w tym zakresie podano w pkt 1.10 niniejszego wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli str. 958-969]

Z dniem 31.12.2010 r. Park zlikwidował gospodarstwo pomocnicze, przejmując jednocześnie mienie, pracowników i zobowiązania po tej jednostce (461,7 tys. zł). W związku z likwidacją, przychody uzyskiwane w 2011 roku ze źródeł stanowiących dotychczas wpływy gospodarstwa Park przekazywał do budżetu państwa, co skutkowało brakiem środków na pokrycie zwiększonych kosztów jego funkcjonowania. W 2011 roku BPN otrzymał z rezerw celowych łącznie 3.038,6 tys. zł i już od stycznia informował Ministerstwo Środowiska o braku środków ograniczającym możliwość prawidłowej realizacji zadań statutowych. Na przykład:

- 31.01.2011 r. poinformowano, że BPN posiada środki na utrzymanie jedynie do 28.02.2011 r.,
- 30.03.2011 r. (po otrzymaniu 29.03.2011 r. od Głównego Konserwatora Przyrody informacji, że 2.412 tys. zł z 6.906 tys. zł środków przyznanych na wydatki należy zarezerwować na powiększenie Parku), wskazano na potrzebę zwiększenia środków na wydatki bieżące o 437 tys. zł, w tym o 96 tys. zł na wynagrodzenia (w odpowiedzi z 29.04.2011 r. Ministerstwo Środowiska wskazało, że nie ma takiej możliwości),
- 20.07.2011 r. ponownie wskazano na trudną sytuację finansową Parku i potencjalne zagrożenie jego funkcjonowania począwszy od września 2011 roku,
- 16.12.2011 r. poinformowano Ministerstwo o braku możliwości wypłaty pełnych wynagrodzeń pracownikom Parku za grudzień 2011 roku (brakowało 272,1 tys. zł), wskazując że przyczyną

²³ W piśmie z 19.02.2010 r. Ministerstwo poinformowało o łącznej kwocie wydatków bieżących związanych z powiększeniem obszaru Parku w 2010 roku (2.332 tys. zł), w tym na wynagrodzenia związane z powiększeniem Parku (1.998 tys. zł).

²⁴ W piśmie z 29.03.2011 r. Ministerstwo wskazało, że na wydatki związane z powiększeniem obszaru Parku ujęto 2.412 tys. zł, w tym 2.332 tys. zł na wynagrodzenia i pochodne.

trudności było przejęcie zobowiązań zlikwidowanego z końcem 2010 roku gospodarstwa pomocniczego (strata 154,2 tys. zł). W związku z brakiem środków, zaległe wynagrodzenia pracownikom Parku za grudzień 2011 roku (bez odsetek) wypłacono w styczniu 2012 roku.

[Dowód: akta kontroli str. 975-990, 992-999]

Kontrola przeprowadzona przez Ministerstwo Środowiska stwierdziła m.in., że:

- powodem braku środków na wynagrodzenia w grudniu 2011 r. było „niewłaściwe zarządzanie środkami płacowymi w 2011 r.”, w tym podwyżki płac i zatrudnianie dodatkowych osób,
- charakter i konsekwencje decyzji podjętych przez byłego dyrektora Parku i była główną księgową, uzasadniały złożenie zawiadomienia w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych (postępowanie wyjaśniające w tej sprawie prowadzone przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych zostało umorzone postanowieniem z 29.03.2013 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 991, 1000-1010]

W latach 2010–2012 miejsca udostępnione przez Park (obszar ochrony ścisłej w Obwodzie Ochronnym Sieganowo) i wysokość opłat za ich udostępnienie (3 zł brutto bilet ulgowy i 6 zł brutto bilet normalny) były zgodne z art. 12 ust. 5 i 8 ustawy o ochronie przyrody oraz obowiązującym do 11.04.2013 r. § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18.05.2005 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłatę²⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 1011-1046]

W latach 2010–2012 dyrektorzy Parku nie występowali o kredyty na prowadzenie działalności bieżącej lub inwestycje.

[Dowód: akta kontroli str. 1407]

3.3. Wydatki Parku w latach 2010–2011 wzrosły z 8.419,1 tys. zł do 8.522,1 tys. zł (o 1,2%), lecz przy uwzględnieniu wydatków gospodarstwa pomocniczego w 2010 roku (2.968 tys. zł), w 2011 roku odnotowano spadek wydatków o 25,2%. Głównymi źródłami finansowania wydatków były przychody omówione w pkt. 3.1 niniejszego wystąpienia. Ze środków budżetu państwa (54,9% i 62,6% przychodów Parku) sfinansowano wydatki bieżące (4.601,4 tys. zł i 6.943,1 tys. zł) oraz wydatki inwestycyjne (245,5 tys. zł i 601,7 tys. zł). [Dowód: akta kontroli str. 992-996, 1052-1057]

Koszty funkcjonowania Parku w 2012 roku wyniosły 9.282,9 tys. zł, a osiągnięty wynik finansowy zamknął się 936,4 tys. zł straty (planowano 3.134 tys. zł zysku). Główne przyczyny tej sytuacji wynikały z uzyskania niższych przychodów (1.028,1 tys. zł z NFOŚiGW, WFOŚiGW, Funduszu Leśnego i darowizn wobec planowanych 5.146 tys. zł, oraz 27,9 tys. zł z „innych przychodów” wobec zakładanych 550 tys. zł), przy zwiększonych w 2012 roku, w stosunku do roku poprzedniego, kosztach działalności. Z-ca dyrektora BPN wyjaśnił, że na planowany wynik finansowy 2012 roku wpłynęło zaplanowanie przychodów wynikających z wniosków o dotacje na projekty, bez uwzględnienia kosztów ich realizacji. [Dowód: akta kontroli str. 1048-1057]

Środki otrzymane w 2012 roku z budżetu państwa, NFOŚiGW, WFOŚiGW oraz wpływów z dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości²⁶ 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 i związanych z edukacją przyrodniczą oraz udostępnianie parku. Środki z budżetu państwa w kwocie 4.681 tys. zł (48,6% przychodów ogółem Parku) zostały przeznaczone na realizację zadań przewidzianych w art. 8b ust. 1 pkt 1–3 ww. ustawy, tj. 3.040 tys. zł na prowadzenie działań ochronnych Parku i 657,9 tys. zł działań związanych z edukacją przyrodniczą, a 983 tys. zł na zadania związane z udostępnianiem obszaru Parku. W 2012 roku Park uzyskał także 1.205,7 tys. zł z Funduszu Leśnego na realizację ośmiu projektów. Ostatecznie ze względu na oszczędności uzyskane w przetargach wykorzystano 984,3 tys. zł, a 221,4 tys. zł zostało zwrócone w styczniu 2013 roku. Środki te wykorzystano na:

- prace modernizacyjne związane z edukacją (445,2 tys. zł),
- zakup urządzeń służących ochronie przed szkodnictwem leśnym (235,8 tys. zł),
- prace związane z ochroną przeciwpożarową na terenie Parku (186,9 tys. zł),
- prace nad usuwaniem obcych gatunków inwazyjnych (29,4 tys. zł),
- zakup urządzeń, bieżące konserwacje, a także pozostałe działania związane z zadaniami statutowymi BPN, tj. m.in. badania genetyczne, publikacje itp. (87 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 1052-1057, 1059-1070]

²⁵ Dz. U. Nr 91, poz. 765.

²⁶ W 2012 roku nie uzyskiwano przychodów z tytułu nawiązek za wykroczenia, dotacji z budżetów samorządowych oraz środków z budżetu UE.

W latach 2010–2012 na wynagrodzenia pracowników Parku (wraz z pochodnymi) wydatkowano 3.814,7 tys. zł²⁷, 5.040,2 tys. zł i 5.526 tys. zł²⁸. W okresie tym średniomiesięczne wynagrodzenie brutto pracowników Parku wyniosło, odpowiednio: 4 tys. zł²⁹, 3,1 tys. zł i 3,7 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 1058]

Wydatki i zakupy inwestycyjne stanowiły w latach 2010–2011, odpowiednio, 2,9% i 7,1% wydatków ogółem Parku, zaś w 2012 roku koszty zakupów inwestycyjnych stanowiły 9,5% kosztów ogółem:

- w 2010 roku za 245,5 tys. zł: zakupiono dwa samochody osobowe (200 tys. zł), wykonano dokumentację projektową rewitalizacji Parku Pałacowego (30 tys. zł) i termomodernizację budynku mieszkalnego przy ulicy Parkowej w Białowieży (15,5 tys. zł),
- w 2011 roku za 601,6 tys. zł zakupiono: sprzęt do monitoringu i liczenia turystów (456,1 tys. zł), dwa elektryczne pojazdy robocze (112 tys. zł), analizator biochemiczny i broń do usypiania zwierząt (21,6 tys. zł), a także dokonano modernizacji kładek na szlakach, mostków i wiat turystycznych (12 tys. zł),
- w 2012 roku za 889,7 tys. zł zakupiono m.in.: urządzenia do monitorowania ruchu oraz rejestratory (214,2 tys. zł), sprzęt i urządzenia laboratoryjne (150,2 tys. zł), sprzęt informatyczny oraz rozbudowano system monitoringu (102,7 tys. zł), a także wykonano „1315 metrów ogrodzenia szczelnego deskowego w Ośrodku Hodowli Żubrów i „220 metrów zagrody dziennej dzików” (422,6 tys. zł). [Dowód: akta kontroli str. 1070]

Objęte analizą NIK wydatki inwestycyjne Parku na łącznie 660 tys. zł (38% wydatków inwestycyjnych ogółem w latach 2010–2012) dotyczyły zakupu dwóch samochodów osobowych, dwóch elektrycznych pojazdów roboczych, rejestratorów i wykonania ogrodzenia szczelnego w OHŻ. W tym:

- wyboru wykonawców pięciu zamówień (wyłonionych w przetargach nieograniczonych w oparciu o kryterium najniższej ceny) dokonano zgodnie przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁰,
- wyłonieni wykonawcy złożyli niezbędne dokumenty, podpisali umowy oraz zrealizowali dostawy (prace) zgodnie z ich postanowieniami,
- dostawy i zakupy Park prawidłowo ujął w księgach rachunkowych, a także dokonał terminowych rozliczeń finansowych za dostarczone towary i usługi. [Dowód: akta kontroli str. 1071-1089]

Wydatki na działania edukacyjne i promujące przyrodę stanowiły w latach 2010–2011, odpowiednio, 3,6% i 0,2% wydatków ogółem Parku, a w 2012 roku 5,3% kosztów jego działalności:

- w 2010 roku za 301,6 tys. zł: zorganizowano projekt pn. „Różnorodnie – działalność edukacyjna BPN” (296,6 tys. zł), a także Wojewódzki konkurs wiedzy ekologicznej „Różnorodność biologiczna i formy ochrony przyrody w Polsce” (5 tys. zł),
- w 2011 roku za 17,1 tys. zł zorganizowano projekt pn. „Działania edukacyjne BPN upowszechniające wiedzę przyrodniczą i ekologiczną”,
- w 2012 roku za 494,3 tys. zł dostosowano rezerwat nr 4 do celów edukacyjnych i zmodernizowano rezerwat nr 3 (445,2 tys. zł), zrealizowano projekt pn. „Działania edukacyjne BPN upowszechniające wiedzę ekologiczno – przyrodniczą” (28,2 tys. zł), a także wydawano Kwartalnik Parki Narodowe i Rezerwaty Przyrody (20,9 tys. zł). [Dowód: akta kontroli str. 1090]

Sprawozdanie z realizacji planu finansowego za 2012 rok BPN sporządził w układzie wymaganym § 5-6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3.10.2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej przez parki narodowe³¹ i terminowo przekazał Ministerstwu Środowiska (9.04.2013 r.). Sprawozdanie to zostało zbadane przez biegłego rewidenta, wyłonionego przez Park w konkursie ofert (kosztem 5 tys. zł). W opinii biegłego sprawozdanie to przedstawiało w sposób rzetelny i jasny wszystkie istotne informacje dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki oraz jej wyniku finansowego za 2012 rok, zostało sporządzone zgodnie z zasadami rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg, z zastrzeżeniem, że nie wykazano w sprawozdaniu wartości 10.517,2784 ha gruntów posiadanych przez Park, co –

²⁷ Dodatkowe 1.487,8 tys. zł stanowiły koszty wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) pracowników Gospodarstwa Pomocniczego przy BPN.

²⁸ Na wynagrodzenia pracowników Parku nie wydatkowano środków unijnych.

²⁹ Średniomiesięczne wynagrodzenie brutto pracowników Gospodarstwa Pomocniczego przy BPN w 2010 roku wyniosło 2,6 tys. zł

³⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. Ustawa zwana dalej „Pzp”.

³¹ Dz. U. 2012, poz. 1212. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 3.10.2012 r.”

zdaniem audytora – stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości³². Dyrektor Parku poinformował Ministerstwo Środowiska, że brak danych dotyczących wartości gruntów wynikał z: a) charakteru działalności prowadzonej przez Park, b) „braku możliwości wiarygodnego ustalenia wartości ww. nieruchomości”, c) wątpliwości co do gospodarności wydatkowania środków publicznych na wycenę gruntów. W odpowiedzi, BPN został poinformowany, że Minister Środowiska wystąpił do Ministra Finansów o rozważenie możliwości zmiany przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie zwolnienia parków narodowych z ujmowania w ewidencji księgowej wartości gruntów. W odpowiedzi Minister Finansów wskazał m.in., że w przypadku składników majątkowych dla których nie ma możliwości wiarygodnego określenia wartości należy je ujmować w ewidencji pozabilansowej, a w sprawozdaniu jednostki należy zawrzeć informację uzupełniającą w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 997, 1052-1057, 1091-1098]

3.4. Na opracowanie projektu planu ochrony Parku wydatkowano w latach 2009-2010 łącznie 689,6 tys. zł (99,9% środków zaplanowanych). Wydatki przeznaczono na: wykonanie operatów ekosystemów wodnych, torfowych, bagiennych, leśnych i nieleśnych (348,2 tys. zł), wykonanie operatów ochronnych zwierząt i roślin (157,8 tys. zł), a także wykonanie i zakup map (95 tys. zł). Przy wyborze wykonawców poszczególnych dokumentów stosowano przepisy Pzp, zaś całość wydatków sfinansowano środkami NFOŚiGW. Końcowe rozliczenie umowy o dofinansowanie ww. zadania złożono do NFOŚiGW 21.01.2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1099-1124]

W 2011 roku Park zlecił kosztem 71,4 tys. zł wykonawcy wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego wykonanie projektu planu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 Puszcza Białowieska (leżących poza Parkiem). W lipcu 2012 r. BPN uzyskał potwierdzenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska o zatwierdzeniu ostatniego wniosku o płatność i przekazał całość dokumentacji do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku.

[Dowód: akta kontroli str. 1125-1154]

3.5. W latach 2010–2012 Park nie zawierał umów na realizację projektów LIFE+.

[Dowód: akta kontroli str. 1155]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Na koniec 2011 roku w Parku o 13,7 tys. zł przekroczono plan wydatków na usługi telekomunikacyjne w ruchomej publicznej sieci telefonicznej (§ 4360), co było niezgodne z art. 44 ust.1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Przekroczenie nastąpiło w wyniku zmniejszenia (decyzją zastępcy dyrektora z 29.12.2011 r.) z 15,3 tys. zł do 2,8 tys. zł planu w § 4360 (przesunięcie na inne paragrafy), w sytuacji gdy poniesione wydatki na ww. usługi telekomunikacyjne wynosiły 16,5 tys. zł.

Park w styczniu 2012 roku poinformował Ministerstwo, że powodem przekroczenia były zaistniałe pod koniec 2011 roku trudności z opłaceniem wszystkich zaciągniętych przez Park zobowiązań (zagadnienie to nie było przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwa).

[Dowód: akta kontroli str. 995, 1156-1163]

Z-ca dyrektor Parku i główna księgowa wyjaśnili, że powodem ww. przekroczenia były zaistniałe pod koniec 2011 roku trudności w opłaceniu zobowiązań BPN (w tym wynagrodzeń), a także nieprzekazanie żadnych informacji dotyczących zamknięcia tego okresu przez urlopowane kierownictwo Parku (byłego dyrektora i byłą główną księgową przebywających od 22.12.2011 r. na urlopie bezpłatnym).

[Dowód: akta kontroli str. 1164-1167, 1177-1184, 1192-1196]

Poprzedni dyrektor Parku Zdzisław Szkiruć wyjaśnił, że pod koniec 2011 roku został wysłany na miesięczny urlop i w związku z tym nie miał możliwości nadzoru nad funkcjonowaniem Parku.

[Dowód: akta kontroli str. 1197-1998]

Była Główna Księgowa Parku (odpowiedzialna za monitorowanie wydatków i ich zgodność z planem finansowym) wyjaśniła, że w dniu 30.12.2011 r. przebywała cały dzień w delegacji i nie miała dostępu do dokumentów, co uniemożliwiło jej dokonanie stosownych zmian w planie na 2011 rok.

[Dowód: akta kontroli str. 1168, 1174, 1176, 1185-1191]

Ocena częściowa

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

³² Dz. U. z 2013, poz. 330.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli³³, wnosi o:

- 1) przekazywanie uprawnionym pracownikom umundurowania przysługującego im na podstawie § 3 ust. 11 i 12 rozporządzenia w sprawie wzoru legitymacji służbowej,
- 2) umieszczenie na obrzeżach BPN tablic o zakazach obowiązujących na terenie Parku, stosownie do art. 115 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody,
- 3) kontynuowanie działań w celu wyegzekwowania od byłego dzierżawcy należności za bezumowne korzystanie z gruntu w okresie od 1.05.2012 r. do 6.06.2013 r.,
- 4) sporządzanie i przekazywanie GDOŚ co trzy lata ocen realizacji ochrony na obszarach N2000 w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków, stosownie do art. 31 ustawy o ochronie przyrody,
- 5) identyfikowanie i analizowanie ryzyka w ramach systemu kontroli zarządczej oraz określanie jego akceptowalnego poziomu, a także przeprowadzanie samooceny kontroli zarządczej przez pracowników Parku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla dyrektora Parku, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu dyrektorowi 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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 10 lipca 2013 r.

Kontrolerzy:
Andrzej Juchnicki
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury NIK w Białymstoku
Barbara Chilińska

.....
Stanisław Żukowski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Adrian Gosk
Starszy inspektor kontroli państwowej

³³ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.