

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KIELCACH

LKI-410-23-00/2009

Nr ewid. 139/2010/P/09/140/LKI

Informacja o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych

Kielce grudzień 2010 r.

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

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

Informacja o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych

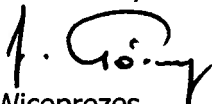
Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach



Tadeusz Poddebniak

Akceptuję:

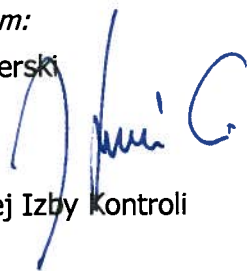
Józef Górny



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 7 grudnia 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel/fax 0-prefiks-22-444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych.....	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	23
3.2.1. Struktura własnościowa gruntów, ewidencjonowanie nieruchomości.....	23
3.2.2. Inwentaryzacja nieruchomości gruntowych.....	27
3.2.3. Ujawnianie w ewidencji księgowej parków wartości gruntów Skarbu Państwa.....	28
3.2.4. Regulowanie stanu prawnego gruntów.....	31
3.2.5. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w parkach narodowych.....	34
3.2.6. Udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa.....	35
3.2.7. Plany ochrony parków.....	37
3.2.8. Działania kontrolne Ministra Środowiska dotyczące gospodarowania przez parki nieruchomościami Skarbu Państwa.....	41
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	44
4.1. Przygotowanie kontroli.....	44
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	44
5. Załączniki.....	46
5.1. Obszar parków według danych Departamentu Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska.....	46
5.2. Wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole oraz jednostek skontrolowanych i osób kierujących tymi jednostkami, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.....	47
5.3. Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	48
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	49

1. Wprowadzenie

Temat kontroli

Gospodarowanie nieruchomościami w parkach narodowych.

Numer i rodzaj kontroli

P/09/140 – kontrola planowa, koordynowana, podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych (zwanych dalej „parkami”).

W szczególności ocenie podlegały działania związane z:

- ewidencjonowaniem nieruchomości Skarbu Państwa;
- wykazywaniem wartości gruntów Skarbu Państwa w ewidencji księgowej;
- uregulowaniem stanu prawnego nieruchomości;
- udostępnianiem nieruchomości oraz realizowaniem dochodów z tego tytułu;
- funkcjonowaniem kontroli wewnętrznej w parkach.

Celem kontroli była również ocena działań Ministra Środowiska dotyczących kontroli funkcjonowania parków w powyższym zakresie.

Zakres kontroli

Czynności kontrolne przeprowadziły delegatury NIK w: Kielcach, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze, w okresie od 14 października 2009 r. do 19 kwietnia 2010 r., w ośmiu jednostkach – Ministerstwie Środowiska i siedmiu parkach: Bieszczadzkim, Drawieńskim, Kampinoskim, Magurskim, Świętokrzyskim, „Ujście Warty”, Wolińskim, spośród 23 funkcjonujących na terenie kraju¹.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2007 r. do 30 września 2009 r. Kontrola przeprowadzona została z punktu widzenia kryteriów kontroli określonych w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

¹ Powierzchnia parków narodowych objętych kontrolą stanowiła 38% powierzchni wszystkich 23 parków. Powierzchnia gruntów Skarbu Państwa w trwałym zarządzie skontrolowanych parków stanowi 47% powierzchni wszystkich gruntów Skarbu Państwa pozostających w trwałym zarządzie 23 parków narodowych.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych. Ocenę tę uzasadniają nieprawidłowości polegające na:

- występowaniu rozbieżności w danych o powierzchni parków objętych kontrolą, wykazanymi w rejestrach prowadzonych przez te parki, a ich powierzchnią określoną w stosownych rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie parków³. Łącznie dane te różniły się o 3.542 ha, tj. o około 3%. Rozbieżności występowały we wszystkich parkach objętych kontrolą i wynosiły od 1 do 2.737 ha;
- występowaniu rozbieżności w danych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa pomiędzy zamieszczonymi w rejestrach prowadzonych przez te parki a zgromadzonymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez właściwych starostów. Rozbieżności te dotyczyły m.in. powierzchni lub liczby działek Skarbu Państwa położonych w granicach parku, opisu formy użytkowania gruntów, wpisu o przejęciu nieruchomości w trwały zarząd. W badanej próbie 388 działek, rozbieżności stwierdzono w trzech parkach i dotyczyły one 78 działek (20%);
- nieprzeprowadzeniu w żadnym skontrolowanym parku inwentaryzacji gruntów, zgodnie z wymogami art. 26 ust. 1 i 3 oraz art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴;
- niewykazywaniu w księgach rachunkowych wartości gruntów pozostających w trwałym zarządzie parków objętych kontrolą oraz w ich bilansach, wbrew przepisom ustawy o rachunkowości;
- niewystępowaniu przez dyrektorów sześciu parków, spośród siedmiu objętych kontrolą, do właściwych organów z wnioskami o wydanie decyzji o ustanowienie na rzecz parków trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵. Dotyczyło to nieruchomości o powierzchni 69.696 ha, co stanowiło 60% powierzchni gruntów Skarbu Państwa zarządzanych przez te parki. Nieprawidłowości w powyższym zakresie występowały także w parkach nieobjętych kontrolą, o czym świadczą ustalenia kontroli w Ministerstwie Środowiska;
- nieprzeprowadzaniu kontroli wewnętrznej w pięciu skontrolowanych parkach, w zakresie prawidłowości gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa;

³ Powierzchnia każdego parku narodowego określona jest w odrębnym rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie danego parku (dalej: rozporządzenie RM w sprawie parku).

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

- niestosowaniu przez dyrektorów sześciu skontrolowanych parków zasad jawności i konkurencyjności w postępowaniach przy udostępnianiu nieruchomości Skarbu Państwa, co było sprzeczne z zasadą gospodarnego działania.

NIK pozytywnie ocenia realizację, we wszystkich objętych kontrolą parkach, zaplanowanych dochodów z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, których udział w dochodach ogółem systematycznie wzrastał z 8,8% w 2007 r. do 14,4% w 2009 r. (za trzy kwartały).

Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Środowiska przeprowadzało w parkach kontrole w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Minister wydawał zalecenia pokontrolne. W 2008 r. Biuro przeprowadziło w dwóch parkach kontrole sprawdzające, stwierdzając prawidłową realizację zaleceń pokontrolnych.

W trakcie kontroli ustalono, że Minister Środowiska nie podejmował jednak działań mających na celu zapewnienie przestrzegania przepisów dotyczących ustalenia wartości gruntów pozostających w trwałym zarządzie parków narodowych, ujęcia ich w ewidencji księgowej i w bilansach parków narodowych oraz w bilansach łącznych, sporządzanych przez Ministerstwo Środowiska.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Według rejestrów prowadzonych w parkach objętych kontrolą, ich łączna powierzchnia wynosiła 122.425 ha i różniła się łącznie o 3.542 ha, tj. o 3%, od powierzchni wynikającej z rozporządzeń RM w sprawie tych parków. Przyczynami powyższych rozbieżności było nierzetelne prowadzenie rejestrów nieruchomości w parkach, wykazywanie w tych rejestrach działek znajdujących się poza granicami parków określonymi rozporządzeniami RM oraz aktualizacja operatów geodezyjnych gruntów położonych w granicach parków dokonana po dacie wydania rozporządzeń.

Dyrektorzy trzech parków: „Ujście Warty”, Świętokrzyskiego i Drawieńskiego, od wielu lat nie wystąpili o zmianę granic parków wyznaczonych rozporządzeniami RM w sprawie tych parków, mimo że zarządzali nieruchomościami o powierzchni 169 ha, położonymi poza granicami określonymi w rozporządzeniach RM⁶. Nieruchomości te zostały nabyte przez dyrektorów w imieniu Skarbu Państwa na rzecz parków. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zmiana granic parku następuje w drodze rozporządzenia RM, które określa m.in. jego obszar i przebieg granicy.

Na podstawie informacji uzyskanych, dopiero w trakcie kontroli NIK, przez Departament Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska z 23 parków ustalono, że dane o powierzchniach wykazane w ewidencjach parków były zgodne z rozporządzeniami RM tylko w przypadku trzech parków⁷.

⁶ Powierzchnia nieruchomości położonych poza granicami parku określonymi w rozporządzeniach RM wynosiła w poszczególnych parkach: „Ujście Warty” – 118 ha, Świętokrzyskim – 11 ha i Drawieńskim – 40 ha.

⁷ Parki narodowe: Biebrzański, Ojcowski, Pieniński.

Różnice w powierzchni 20 parków wyniosły 4.649 ha, co stanowiło 1,4% w porównaniu do danych wynikających z rozporządzeń w sprawie parków – 329.005 ha. [str. 23-27]

2. Dane o nieruchomościach Skarbu Państwa znajdujących się w granicach skontrolowanych parków, ujęte w rejestrach (ewidencjach) prowadzonych przez te parki, różniły się od danych wynikających z geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków. Niezgodności dotyczyły m.in. powierzchni badanych działek, nieujęcia w rejestrze niektórych działek oraz opisu formy użytkowania gruntu. Rejestry nieruchomości nie zawierały również danych o sposobie udostępnienia nieruchomości i wysokości należnych opłat z tego tytułu oraz zapisów o przejęciu przez park w trwały zarząd nieruchomości Skarbu Państwa. W badanej próbie 388 działek rozbieżności te stwierdzono w trzech parkach narodowych: Drawieńskim, Magurskim i „Ujście Warty”. Dotyczyły one 78 działek (20%) o łącznej powierzchni 1.089 ha. W poszczególnych parkach stwierdzone rozbieżności wynosiły od 3% do 86% liczby działek. [str. 24-26]

3. W objętych kontrolą parkach nie przeprowadzano inwentaryzacji gruntów Skarbu Państwa, stosownie do wymogów art. 26 ust. 1 i 3 oraz art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości. [str. 27-28]

4. W ewidencji księgowej 23 parków⁸ nie wykazywano wartości gruntów pozostających w trwałym zarządzie parków. Księgi rachunkowe parków nie przedstawiały w sposób rzetelny i jasny ich sytuacji majątkowej, stosownie do wymogów art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz nie były wycenione w pełni ich aktywa (art. 4 ust. 3 pkt 4 ustawy). W konsekwencji, nie został wykazany pełny stan aktywów w bilansach parków oraz w bilansach zbiorczych sporządzonych w Ministerstwie Środowiska, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Uwzględniając powierzchnię gruntów Skarbu Państwa będących w trwałym zarządzie wszystkich parków (244.979 ha gruntów) oraz średnie ceny gruntów rolnych słabych uzyskiwane w III kwartale 2009 r. w obrocie prywatnym, w ewidencji księgowej parków oraz w bilansie za 2007 i 2008 r., nie wykazano mienia Skarbu Państwa o szacunkowej wartości 3,3 mld zł. [str. 28-30]

5. Z ogólnej powierzchni 122.358 ha siedmiu objętych kontrolą parków, 115.393 ha gruntów Skarbu Państwa (94%) podlegało z mocy właściwych rozporządzeń RM przekazaniu w trwały zarząd tych parków, 914 ha stanowiły nieruchomości Skarbu Państwa będące w trwałym zarządzie innych jednostek oraz 6.051 ha – grunty niebędące własnością Skarbu Państwa⁹.

Na podstawie decyzji właściwych organów (starostów, prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych) skontrolowanym parkom przekazano w trwały zarząd grunty o powierzchni 45.697 ha (39,6% powierzchni gruntów podlegających przekazaniu),

⁸ Na podstawie ustaleń kontroli w siedmiu objętych kontrolą parkach oraz w Ministerstwie Środowiska.

⁹ Dane na podstawie rejestrów nieruchomości prowadzonych w parkach wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r.

natomiast bez wymaganych decyzji parki zarządzały nieruchomościami o powierzchni 69.696 ha (60,4%).

Zarządzanie przez dyrektorów parków nieruchomościami Skarbu Państwa bez decyzji potwierdzających przekazanie tych nieruchomości w trwały zarząd parku, stanowi naruszenie art. 10 ust. 3 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁰.

Spośród skontrolowanych parków, tylko Woliński Park Narodowy posiadał decyzje o oddaniu mu w trwały zarząd wszystkich gruntów Skarbu Państwa. Natomiast Kampinoski Park Narodowy nie posiadał dla żadnej nieruchomości Skarbu Państwa decyzji potwierdzającej ich przekazanie w trwały zarząd. W pozostałych parkach decyzje zostały wydane dla części nieruchomości. Brak decyzji dotyczył od 0,8% powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa zarządzanych przez Drawieński Park Narodowy do 99,9% powierzchni zarządzanych przez Świętokrzyski Park Narodowy. [Wykres nr 4, str. 31]

Dyrektorzy dwóch parków¹¹, spośród siedmiu skontrolowanych, występowali w okresie objętym kontrolą do właściwych organów o wydanie decyzji o oddanie w trwały zarząd nieruchomości Skarbu Państwa.

Z ustaleń kontroli w Ministerstwie Środowiska wynika, że wszystkie 23 parki, na podstawie decyzji właściwych organów, sprawowały trwały zarząd nieruchomościami Skarbu Państwa o powierzchni 144,9 tys. ha, co stanowiło 59% powierzchni gruntów podlegających przekazaniu w trwały zarząd tych parków. Pozostałymi nieruchomościami Skarbu Państwa o powierzchni 99,7 tys. ha (41%), parki władały bez takich decyzji. [str. 31-32]

6. Z ogólnej powierzchni 115.393 ha¹² gruntów Skarbu Państwa podlegających przekazaniu w trwały zarząd parków i zarządzanych przez skontrolowane parki, w księgach wieczystych (według stanu na koniec 2009 r.) ujawnione zostało prawo własności Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości o powierzchni 99.547 ha, tj. 86%. Biorąc pod uwagę, że decyzje o ustanowieniu trwałego zarządu obejmują grunty Skarbu Państwa o powierzchni 45.697 ha, co stanowi 40% powierzchni gruntów podlegających przekazaniu, w księgach wieczystych zostały ujawnione także grunty, wobec których właściwy organ nie wydał takich decyzji.

Wszystkie nieruchomości pozostające w trwałym zarządzie czterech parków¹³ miały założone księgi wieczyste. W przypadku pozostałych trzech parków (Magurskiego, „Ujście Warty”, Kampinoskiego) nie zostało ujawnione w księgach wieczystych prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni, odpowiednio: 1.341 ha, co stanowiło 7% nieruchomości Skarbu Państwa w trwałym zarządzie parku, 3.133 ha – 42% i 11.428 ha – 35%.

¹⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

¹¹ Drawieńskiego Parku Narodowego i Parku Narodowego „Ujście Warty”.

¹² Według danych z rejestrów nieruchomości prowadzonych w parkach.

¹³ Parki narodowe: Bieszczadzki, Drawieński, Świętokrzyski i Woliński.

Starostowie, zgodnie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego¹⁴, mieli obowiązek złożenia w terminie do 19 listopada 2009 r. wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa zarządzanych przez parki¹⁵.

Dyrektorzy pięciu skontrolowanych parków¹⁶ z własnej inicjatywy występowali do właściwych sądów z wnioskami o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Środowiska wynika, że w księgach wieczystych nie ujawniono prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni ponad 17,7 tys. ha zarządzanych przez 12 parków¹⁷, tj. 12% tych gruntów. [str. 32-34]

7. W pięciu skontrolowanych parkach prawidłowość gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie była, w okresie objętym kontrolą, przedmiotem kontroli wewnętrznych. Prawidłowo korzystano z instytucji kontroli wewnętrznej tylko w Kampinoskim Parku Narodowym, w którym zaplanowano i przeprowadzono 41 kontroli w powyższym zakresie. W niewielkim zakresie kontrole takie przeprowadzano w Świętokrzyskim Parku Narodowym (trzy kontrole w 2009 r.). [str. 34-35]

8. Dyrektorzy skontrolowanych parków w 2007 r. udostępniłi do odpłatnego korzystania (w 99% w formie dzierżawy) grunty Skarbu Państwa o powierzchni 3,8 tys. ha (3,3% powierzchni gruntów pozostających w ich zarządzie), w 2008 r. – 4,2 tys. ha (3,7%) oraz w 2009 – 7,2 tys. ha (6,3%). W trzech parkach 23 umowy na wydzierżawienie nieruchomości na okres powyżej trzech lat zawarto bez zgody Ministra Środowiska, co stanowiło naruszenie art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁸.

Dyrektorzy sześciu parków¹⁹ nie podawali do publicznej wiadomości informacji o przeznaczeniu nieruchomości do odpłatnego korzystania. Nie zapewnili tym samym jawności i konkurencyjności postępowania przy udostępnianiu nieruchomości, co NIK

¹⁴ Dz. U. Nr 191, poz. 1365 ze zm.

¹⁵ Uchwalona w dniu 7 września 2007 r. ustawa o ujawnieniu prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego ma na celu usunięcie zaniedbań w zakresie uporządkowania stanu prawnego własności nieruchomości oraz wsparcie obywateli w działaniach na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości będących ich własnością. Uchwalenie ustawy było niezbędne do kompleksowego zinventaryzowania nieruchomości, tj. ustalenia rzeczywistego stanu posiadania mienia przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Wyniki kontroli potwierdzają ustalenia i wnioski z wcześniejszej kontroli oraz wskazują, że do osiągnięcia zakładanego w ww. ustawie celu niezbędny jest czas oraz zaangażowanie właściwych organów (Informacja o wynikach kontroli nr ewid. 12/2009/P/08/001/KAP).

¹⁶ Parki narodowe: Bieszczadzki, Drawieński, Kampinoski, Magurski, „Ujście Warty”, Woliński.

¹⁷ Parki narodowe: Babiogórski, Biebrzański, Gorczański, Kampinoski, Magurski, Ojcowski, Pieniński, Poleski, Tatrzański, „Ujście Warty”, Wielkopolski i Wigierski.

¹⁸ W Drawieńskim Parku Narodowym – 17 umów, w Kampinoskim Parku Narodowym – pięć umów oraz w Parku Narodowym „Ujście Warty” – jedna umowa.

¹⁹ Poza dyrektorem Bieszczadzkiego Parku Narodowego.

negatywnie ocenia z punktu widzenia kryterium gospodarności. Postępowanie takie może wskazywać również na ryzyko wystąpienia zjawisk o charakterze korupcyjnym.

Dyrektor Parku Narodowego „Ujście Warty” nie aktualizował zasad określania stawek czynszu dzierżawnego przyjętych w umowach dzierżawy nieruchomości. Potrzeba aktualizacji stawek czynszu była uzasadniona uzyskiwaniem przez dzierżawców dodatkowych, znacznych przychodów z tytułu dopłat rolnośrodowiskowych, w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej.

W parkach objętych kontrolą prawidłowo realizowano planowane dochody z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, których udział w dochodach ogółem systematycznie wzrastał z 8,8% w 2007 r. do 14,4% w 2009 r. (za trzy kwartały). Uzyskane dochody z tego tytułu wyniosły w 2007 r. – 154,8 tys. zł, w 2008 r. – 338,6 tys. zł i 383,1 tys. zł w 2009 r. [str. 35-37]

9. Spośród 23 parków tylko Park Narodowy „Bory Tucholskie” posiadał plan ochrony, ustanowiony rozporządzeniem Ministra Środowiska z 15 grudnia 2008 r.²⁰ W czterech parkach objętych kontrolą stwierdzono zróżnicowane zaawansowanie w opracowywaniu projektów planu ochrony. Dyrektorzy trzech parków²¹ nie przystąpili do przygotowania takich projektów.

W związku z brakiem planów ochrony, zadania ochronne w skontrolowanych parkach realizowane były w zakresie ustalonym przez Ministra Środowiska w zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla tych parków. Zadania ochronne tylko dwóch parków²² przewidywały w latach 2007 – 2009 wykup gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, w związku z potrzebami ochrony przyrody. W parkach tych nie zrealizowano planowanego wykupu nieruchomości, głównie z powodu braku wystarczających środków finansowych. W szczególności, brak wystarczających środków finansowych uniemożliwił realizację ustaleń przyjętych przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 3 stycznia 1996 r., według których w ciągu 10 lat na rzecz Skarbu Państwa miały zostać wykupione grunty stanowiące własność osób fizycznych, o łącznej powierzchni 4.186 ha, znajdujące się na obszarze Kampinoskiego Parku Narodowego. [str. 37-41]

10. Minister Środowiska prawidłowo realizował, w ramach nadzoru sprawowanego nad parkami na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody, zadanie dotyczące kontroli działalności parków, w tym w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Środowiska przeprowadziło, w okresie objętym kontrolą, kontrole planowe w 14 parkach oraz kontrole doraźne w trzech parkach, w zakresie m.in. prawidłowości gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieuregulowania stanu

²⁰ Dz. U. Nr 230, poz. 1545.

²¹ Parki narodowe: „Ujście Warty”, Świętokrzyski i Woliński.

²² Parki narodowe: Bieszczadzki i Kampinoski.

prawnego gruntów w siedmiu parkach²³, występowania rozbieżności pomiędzy danymi o gruntach zawartymi w ewidencji prowadzonej przez park i w geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków lub w księgach wieczystych – w trzech parkach oraz występowania rozbieżności w danych o powierzchni parku pomiędzy prowadzonymi ewidencjami a odpowiednim rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie parku – w dwóch parkach²⁴. Minister wydawał zalecenia pokontrolne, adekwatne do stwierdzonych nieprawidłowości.

Podczas przeprowadzonego w 2009 r. w Ministerstwie Środowiska zadania audytowego przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego, obejmującego wykonywanie zadań przez Departament Ochrony Przyrody i Departament Ekonomiczny, stwierdzono m.in.: niewystarczające wspieranie parków przez Departament Ochrony Przyrody w zakresie realizacji przedsięwzięć, które mogłyby być finansowane ze środków unijnych, niewystarczający nadzór nad majątkiem Skarbu Państwa, potrzebę kontynuacji prac nad stworzeniem przez ten Departament systemu prawnego umożliwiającego opracowanie przez parki w ustawowym terminie, projektów planów ich ochrony. [str. 41-42]

11. W trzech skontrolowanych parkach²⁵ ujawniono przypadki nieterminowego przekazania dochodów budżetowych uzyskanych z tytułu wydzierżawiania nieruchomości Skarbu Państwa, w kwocie 9 tys. zł. [str. 37]

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, skala i rodzaj nieprawidłowości stwierdzonych w gospodarowaniu przez dyrektorów parków nieruchomościami Skarbu Państwa, wskazują na potrzebę podjęcia wielokierunkowych działań w celu poprawy gospodarowania tymi nieruchomościami.

- Niezbędne jest podjęcie przez dyrektorów parków działań mających na celu:
 - weryfikację danych zawartych w rejestrach prowadzonych przez parki, o rzeczywistej powierzchni gruntów położonych w granicach parków²⁶;
 - aktualizację danych o przebiegu granic i powierzchni parku określonych w rozporządzeniu RM w sprawie parku, w tych przypadkach, w których park

²³ Największa skala nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiła w parkach narodowych: „Ujście Warty” (99% gruntów nie ujawniono w księgach wieczystych), Narwiańskim (71%) i Ojcowskim (65%).

²⁴ Parki narodowe: Białowiecki i Narwiański.

²⁵ Parki narodowe: Drawieński, Świętokrzyski i Woliński.

²⁶ Kontrola przeprowadzona w 2008 r. w zakresie aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne wykazała, że ewidencyjne bazy danych o nieruchomościach, na skutek wieloletnich zaniedbań w zakresie ich aktualizacji, nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego. Jak podnosiła NIK, (...) *w pierwszej kolejności należy wyjaśnić rozbieżności w zakresie danych ewidencyjnych, doprowadzić te dane do zgodności ze stanem faktycznym, a następnie sporządzić wykazy nieruchomości. W przeciwnym wypadku dane ujęte w wykazach nieruchomości będą nierzetelne* (Informacja o wynikach kontroli: nr ewid. 12/2009/P/08/001/KAP). Nieprawidłowości w powyższym zakresie wykazały również kontrole przeprowadzone w 2004 i 2005 r. w zakresie gospodarowania przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (Informacje o wynikach kontroli: nr ewid. 166/2004/P/04/147/LKI; 168/2005/P/05/132/LKI).

zarządza gruntami Skarbu Państwa poza jego granicami lub gdy przeprowadzona weryfikacja danych zawartych w rejestrze gruntów prowadzonych w parku wykaze, iż rzeczywisty przebieg granicy i obszar parku jest niezgodny z danymi określonymi w powyższym rozporządzeniu.

- Właściwi starostowie, jako organy zobowiązane na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także ustawy o gospodarce nieruchomościami, do składania wniosków o założenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości Skarbu Państwa, powinni doprowadzić do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności wszystkich nieruchomości zarządzanych przez parki²⁷.
- Niezbędne jest podjęcie przez Ministra Środowiska działań w celu zapewnienia realizacji przez wszystkie parki przepisów z zakresu rachunkowości, dotyczących wykazywania w ewidencji księgowej i bilansach parków wartości gruntów zarządzanych przez parki²⁸.
- Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zasadne wprowadzenie obowiązku sporządzenia przez dyrektorów parków gospodarujących nieruchomościami Skarbu Państwa, wykazów nieruchomości przeznaczonych do obrotu lub ich wynajmowania i wydzierżawiania (jeżeli umowy zawierane są na czas dłuższy niż trzy lata) w trybie przetargowym i podawania tych wykazów do publicznej wiadomości stosownie do art. 35 oraz art. 37 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami.
- W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, uprawnienia nadzorcze Ministra Środowiska w stosunku do parków, określone w art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, nie są wystarczające. Jediną formą dokonywania przez Ministra oceny prawidłowości gospodarowania przez dyrektorów parków mieniem powierzonym im w trwały zarząd, są działania kontrolne przewidziane w art. 9 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy. Stan ten nie gwarantuje realnego wpływu Ministra na eliminowanie występujących w tym zakresie nieprawidłowości.

W celu wyeliminowania stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości, zachodzi potrzeba zmian w obowiązującym prawie. W związku z tym NIK wnioskuję o opracowanie przez Ministra Środowiska i przedłożenie Radzie Ministrów projektów nowelizacji:

²⁷ Ww. kontrola z 2008 r. wykazała, że na skutek zaniedbań w zakresie aktualizacji ewidencyjnych baz danych o nieruchomościach, w większości jednostek objętych kontrolą, nie jest możliwe kompleksowe uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, w tym ujawnienie w księgach wieczystych, przez starostów, prawa własności tych nieruchomości (Informacja o wynikach kontroli: nr ewid. 12/2009/P/08/001/KAP).

²⁸ Najwyższa Izba Kontroli sformułowała taki wniosek w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Środowiska.

- 1) rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie tych parków, których granice nie pokrywają się z faktycznym obszarem, na którym parki wykonują zadania z zakresu ochrony przyrody (np. zarządzają nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi poza ich granicami określonymi ww. rozporządzeniami);
- 2) ustawy o ochronie przyrody tak, aby przepisy tej ustawy:
 - zobowiązywały dyrektora parku do przestrzegania zasad jawności i konkurencyjności postępowania przy odpłatnym udostępnianiu nieruchomości Skarbu Państwa (np. poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami);
 - przewidywały zakres uprawnień Ministra Środowiska, umożliwiających kompleksową ocenę prawidłowości gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i skuteczniejsze eliminowanie występujących nieprawidłowości (np. poprzez wprowadzenie obowiązku zatwierdzania przez Ministra opracowywanych przez dyrektora parku corocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami).

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych

Przepisy ogólne dotyczące parków narodowych

Park jest państwową jednostką budżetową, nieposiadającą osobowości prawnej, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (art. 8 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody). Parkiem zarządza dyrektor parku, którego powołuje na okres 5 lat minister właściwy do spraw środowiska, spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu (art. 101 ust. 1 i 2 ww. ustawy).

Minister właściwy do spraw środowiska, w drodze zarządzenia, nadaje parkowi statut określający jego strukturę organizacyjną (art. 8 ust. 4 ustawy).

Zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, nadzór nad parkami sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Zakres nadzoru sprawowanego przez Ministra Środowiska obejmuje (art. 9 ust. 2):

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

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, utworzenie parku, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieprzechodzące w trwały zarząd parku. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru.

Nieruchomości Skarbu Państwa położone w granicach parku i służące realizacji jego celów zostają oddane w trwały zarząd parkowi, na zasadach określonych w rozdziale 5. działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody)²⁹.

Parkowi przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku na rzecz Skarbu Państwa (art. 10 ust. 5 ww. ustawy).

Dyrektor parku reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie zarządzanego mienia parku (art. 102 ust. 1 ww. ustawy).

²⁹ Zagadnienia w tym zakresie omówiono szczegółowo w punkcie dotyczącym przepisów z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu określa ustawa o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, parki są jedną z form ochrony przyrody. Podstawę właściwego wykonywania ochrony przyrody na obszarze parku powinien stanowić plan ochrony, do którego sporządzenia zobowiązuje art. 18 ust. 1 ustawy. Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, projekt planu ochrony parku sporządza jego dyrektor. Plany ochrony dla parków ustanowione do 1 lutego 2001 r. utraciły ważność z dniem wejścia w życie ustawy (1 maja 2004 r.), zgodnie z jej art. 154.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 21 ustawy o ochronie przyrody, minister środowiska wydał rozporządzenie z 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody³⁰. Plan ochrony parku sporządza się na okres 20 lat (art. 20 ust. 1).

Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody, pierwotny termin ustanowienia planów ochrony parków upływał z dniem 1 maja 2009 r. Termin ten został przedłużony o pięć lat, tj. do 15 listopada 2013 r. zgodnie z art. 8 ustawy z 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw³¹, która weszła w życie z dniem 15 listopada 2008 r. Do czasu ustanowienia planu ochrony parku, minister właściwy ds. środowiska sprawujący nadzór sporządza projekt zadań ochronnych (art. 22 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody). Zadania ochronne mogą być ustanawiane na rok lub równocześnie na kolejne lata, nie dłużej jednak niż na 5 lat (ust. 4) i uwzględniają zakres określony w art. 22 ust. 3 ww. ustawy.

Prowadzenie ksiąg wieczystych

Zgodnie z art. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece³², księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Księgi wieczyste zakłada i prowadzi się dla nieruchomości, które nie mają ksiąg wieczystych albo, których księgi wieczyste zaginęły lub uległy zniszczeniu.

Prowadzenie ksiąg wieczystych należy do właściwości sądów rejonowych (art. 23 ustawy). Przy każdej księdze wieczystej prowadzi się akta księgi wieczystej. Do akt tych składa się dokumenty i pisma dotyczące nieruchomości (art. 28 ustawy).

Zgodnie z art. 2 ustawy z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy³³ starostowie mieli złożyć we właściwych sądach rejonowych wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa

³⁰ Dz. U. Nr 94, poz. 794.

³¹ Dz. U. Nr 201, poz. 1237.

³² Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.

³³ Ustawa weszła w życie 19 listopada 2007 r.

własności nieruchomości Skarbu Państwa, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa (ust. 1).

Prawo geodezyjne i kartograficzne

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁴ reguluje między innymi sprawy ewidencji gruntów i budynków.

Ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie (art. 7d pkt 1, art. 22 ust. 1), a obejmuje ona informacje dotyczące m.in. gruntów, ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbioru dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w której skład wchodzi grunty.

Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych (art. 21 ust. 1 ustawy).

Dane zawarte w ewidencji podlegają aktualizacji z urzędu lub na wniosek osób, organów i jednostek organizacyjnych, o których mowa w § 10 i 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³⁵ (§ 46 ust. 1).

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa

Z mocy art. 34 Kodeksu cywilnego³⁶, Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych.

Zgodnie z art. 44¹ § 1 Kodeksu cywilnego własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Skarb Państwa jest właścicielem całego majątku państwowego tylko w sensie ekonomicznym.

Zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, nieruchomości Skarbu Państwa położone w granicach parku oddawane są w trwały zarząd, jeżeli są niezbędne do realizacji jego celów. W przypadku spełnienia tej przesłanki, oddanie nieruchomości odbywa się na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do art. 43 ust. 1 tej ustawy, trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami trwały zarządca jest w szczególności uprawniony do oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na okres do 3 lat, lub za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na okres powyżej 3 lat.

³⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.

³⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 454

³⁶ Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

W art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidziano, że trwały zarząd ustanawia się na czas nieoznaczony lub czas oznaczony na wniosek zainteresowanej jednostki organizacyjnej.

Regułą jest, zgodnie z art. 45 ust. 1 ww. ustawy, że trwały zarząd ustanowiony jest w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez właściwy organ. Elementy tej decyzji określa art. 45 ust. 2 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 45 ust. 3 ww. ustawy, objęcie nieruchomości w trwały zarząd następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

Stosownie do art. 83 ust. 3 ww. ustawy nie pobiera się opłat rocznych za nieruchomości oddane w trwały zarząd parkom.

Z przepisów art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody i art. 45 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wynika jednoznaczny wniosek, że w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa położonych w granicach parku i służących realizacji jego celów, właściwy organ (starosta) ustanawia trwały zarząd na rzecz parku w drodze decyzji. Specyfika trwałego zarządu ustanowionego na rzecz parków przejawia się w tym, że w rozporządzeniu RM w sprawie parku określone są nieruchomości nieprzechodzące w trwały zarząd parków. Dlatego też *a contrario* należy przyjąć, że wszystkie pozostałe nieruchomości przechodzą w trwały zarząd. W związku z tym, w przypadku parków decyzja podejmowana na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami będzie miała jedynie charakter deklaratoryjny, potwierdzający fakt, który zaistniał z mocy prawa. W pozostałym zakresie aktualne pozostają natomiast poglądy wypracowane na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁷.

Ponadto fakt, iż granice parków zostały jednoznacznie określone w rozporządzeniach RM w sprawie tych parków, nie może przesądzać, iż wydanie decyzji o oddaniu w trwały zarząd nieruchomości Skarbu Państwa położonych w tych granicach byłoby działaniem zbędnym i niecelowym. O ile bowiem rozporządzenie w sprawie parku wyznacza jego granice, to nie określa (nie wskazuje) poszczególnych nieruchomości (działek gruntu) Skarbu Państwa, którymi park zarządza. Z tego względu, wydane decyzje o trwałym zarządzie mają charakter porządkujący i będą jednoznacznie identyfikowały poszczególne działki. Wydanie decyzji, o charakterze deklaratoryjnym, miałoby również takie znaczenie, że parki będą mogły skuteczniej powoływać się na swoje prawa w obrocie prawnym, wynikające z wykonywania trwałego zarządu. Zgodnie z nauką prawa administracyjnego procesowego, tam gdzie jest wymagane wydanie decyzji deklaratoryjnej ma ona moc dowodową i dopiero ta decyzja daje podstawę do twierdzenia, że pewne prawa danemu podmiotowi przysługują.

Również na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego, wynikającego z ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody³⁸ i z ustawy z 29 kwietnia

³⁷ LEX – Komentarz do art. 10 ustawy o ochronie przyrody K. Gruszecki, Zakamycze, 2005; Zob. bliżej W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2000 r., zeszyt nr 1 s. 83.

³⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.

1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości³⁹, istniał obowiązek uzyskania przez park decyzji o oddaniu gruntów Skarbu Państwa w trwały zarząd (zarząd).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 września 1999 r.⁴⁰ w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa⁴¹ określa szczegółowe zasady ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa, w tym: szczegółowe zasady prowadzenia zbiorczej ewidencji majątku Skarbu Państwa oraz obowiązki państwowych jednostek organizacyjnych związane z ewidencjonowaniem oraz prowadzeniem zbiorczej ewidencji majątku Skarbu Państwa. Przepisy rozporządzenia stosuje się m.in. do państwowych jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej.

Jednostka ewidencji podstawowej⁴² sporządza sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia każdego roku, w formie bilansu, zgodnie z przepisami o rachunkowości (§ 7 rozporządzenia).

Zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia jednostki ewidencji podstawowej przekazują jednostce pomocniczej ewidencji zbiorczej⁴³, z zastrzeżeniem ust. 2⁴⁴, kopie bilansu lub informację o stanie mienia Skarbu Państwa sporządzoną w formie wymaganej przez przepisy odrębne - w terminach i na zasadach określonych dla przekazywania sprawozdań finansowych, a jeżeli nie ma takiego obowiązku, w terminie 14 dni od dnia zatwierdzenia bilansu lub informacji o stanie mienia Skarbu Państwa.

Jednostka pomocnicza ewidencji zbiorczej jest obowiązana przekazać ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa bilanse łączne państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz informacje, o których mowa w § 10 - w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie (§ 12 ust. 4).

Zgodnie z art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami, sprzedaż nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddawanie nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie, dzierżawę lub najem na czas dłuższy niż trzy lata następuje w drodze przetargu (art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

³⁹ Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

⁴⁰ Wydane na podstawie art. 20 pkt 4 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.).

⁴¹ Dz. U. Nr 77, poz. 864 ze zm.

⁴² Jednostka ewidencji podstawowej – państwowa jednostka organizacyjna zobowiązana do prowadzenia ewidencji mienia Skarbu Państwa, w zakresie przysługujących jej uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa, oraz ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, w zakresie praw majątkowych Skarbu Państwa nieprzypisanych państwowym jednostkom organizacyjnym – na zasadach określonych w przepisach o rachunkowości (§ 2 pkt 2 rozporządzenia).

⁴³ Jednostka pomocnicza ewidencji zbiorczej - jednostka obsługująca właściwego dysponenta części budżetu państwa lub jednostkę obsługującą właściwy organ nadzorujący jednostkę ewidencji podstawowej na podstawie przepisów odrębnych (§ 2 pkt 5 rozporządzenia).

⁴⁴ W odniesieniu do mienia Skarbu Państwa, znajdującego się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jednostki ewidencji podstawowej przekazują kopię bilansu lub informacje za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych, z uwzględnieniem ust. 1.

Stosownie do art. 35 ust. 1 ww. ustawy, właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. W obowiązującym stanie prawnym przepis ten nie ma jednak zastosowania do parków zarządzających nieruchomościami Skarbu Państwa, gdyż jak wynika z treści art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przez właściwy organ należy rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V (art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zgodnie z art. 17 ustawy o gospodarce nieruchomościami, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nabywając nieruchomości, na własność lub w użytkowanie wieczyste Skarbu Państwa, uzyskują z dniem ich nabycia trwałe zarząd z mocy prawa.

Przepisy z zakresu finansów publicznych oraz rachunkowości

Zgodnie z art. 96 pkt 8 i pkt 15, obowiązującej w okresie objętym kontrolą ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴⁵, do dochodów budżetu państwa zaliczone zostały m.in. dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze dotyczące składników majątkowych Skarbu Państwa, o ile odrębne przepisy nie stanowiły inaczej, a także inne dochody określone w odrębnych ustawach lub umowach międzynarodowych. Pobieranie dochodów budżetowych, zgodnie z art. 162 ww. ustawy, następowało na zasadach i w terminach wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴⁶.

Stosownie do art. 20 ust. 1 ww. ustawy, państwowa jednostka budżetowa pokrywała swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a pobrane dochody miała obowiązek odprowadzić na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa, z zastrzeżeniem art. 22 ust. 1-3. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany *planem finansowym jednostki budżetowej* (ust. 4).

Zgodnie z art. 47 ww. ustawy kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych dotyczyła procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Procedury kontroli finansowej ustala w formie pisemnej kierownik jednostki, biorąc pod uwagę standardy, określone przez

⁴⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

Ministra Finansów w komunikacie nr 13 z 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych⁴⁷.

Obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w ministerstwach został określony w art. 49 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy z 30 czerwca 2005 r.

W jednostkach sektora finansów publicznych audyt wewnętrzny może prowadzić audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej (art. 51 ust. 12 ustawy).

Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości ma zastosowanie do państwowych jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, funduszy celowych, z zastrzeżeniem art. 80 ust. 1 ustawy. Jednostki powinny posiadać dokumentację opisującą przyjęte przez nią zasady rachunkowości.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 lit.a ww. ustawy, nieruchomości jako składniki majątku jednostki, zaliczane są do środków trwałych. Zgodnie z przepisami rozdziału 3 ww. ustawy grunty winny być objęte inwentaryzacją przeprowadzaną drogą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Zasadą jest przeprowadzanie inwentaryzacji środków trwałych na koniec każdego roku obrotowego, przy czym w przypadku nieruchomości zaliczonych do środków trwałych, częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymaną, jeżeli inwentaryzację przeprowadzono jeden raz w ciągu 4 lat. Wyniki inwentaryzacji należy udokumentować, powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych a ewentualne różnice między stanem faktycznym i ewidencyjnym wyjaśnić i rozliczyć.

Przepis § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁴⁸ (obowiązującego do 31 lipca 2010 r.), stanowił, iż środkami trwałymi są te, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, jak również te środki trwałe, w stosunku do których Skarb Państwa wykonuje uprawnienia właścicielskie, niezależnie od sposobu ich wykorzystania (np. w formie gospodarstwa pomocniczego lub zakładu budżetowego państwowej jednostki budżetowej).

Zgodnie natomiast z § 2 pkt 5 aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹, przez środki trwałe należy rozumieć środki, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, w tym środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, otrzymane w zarząd lub użytkowanie i przeznaczone na potrzeby jednostki.

⁴⁷ Dz. Urz. M.F. Nr 7, poz. 58.

⁴⁸ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

⁴⁹ Dz. U. Nr 128, poz. 861.

Jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy (art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości).

Zgodnie z art. 77 pkt 2 ustawy o rachunkowości, kto wbrew przepisom ustawy dopuszcza do:

- 1) nieprowadzenia ksiąg rachunkowych, prowadzenia ich wbrew przepisom ustawy lub podawania w tych księgach nierzetelnych danych,
 - 2) niesporządzenia sprawozdania finansowego, sporządzenia go niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcia w tym sprawozdaniu nierzetelnych danych,
- podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie.

Przepisy ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁰ stanowią, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m.in.:

- nieustalenie należności Skarbu Państwa albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia; niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia; niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności (art. 5 ust. 1 pkt 1 – 3 ustawy),
- dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej (art. 5 ust. 2),
- zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonanie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (art. 18 pkt 1).

Uwarunkowania ekonomiczne

W Polsce pierwszy park utworzony został w 1947 r. i był nim Białowiecki Park Narodowy, o powierzchni 10,5 tys. ha. Pierwszy na świecie został utworzony, w 1872 r., Park Narodowy Yellowstone w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej (pow. 898,4 ha). W Europie najstarszym parkiem jest utworzony w 1909 r. Park Narodowy Sareks w Szwecji, o powierzchni 194 tys. ha.

Największym parkiem na świecie jest Park Narodowy Greenland, na Grenlandii (Dania), zajmujący powierzchnię 97,2 mln ha. Dla porównania największy w Polsce Biebrzański Park Narodowy obejmuje obszar niespełna 60 tys. ha.

Obecnie w Polsce funkcjonują 23 parki. W Europie ich liczba wynosi około 370, w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej – 360.

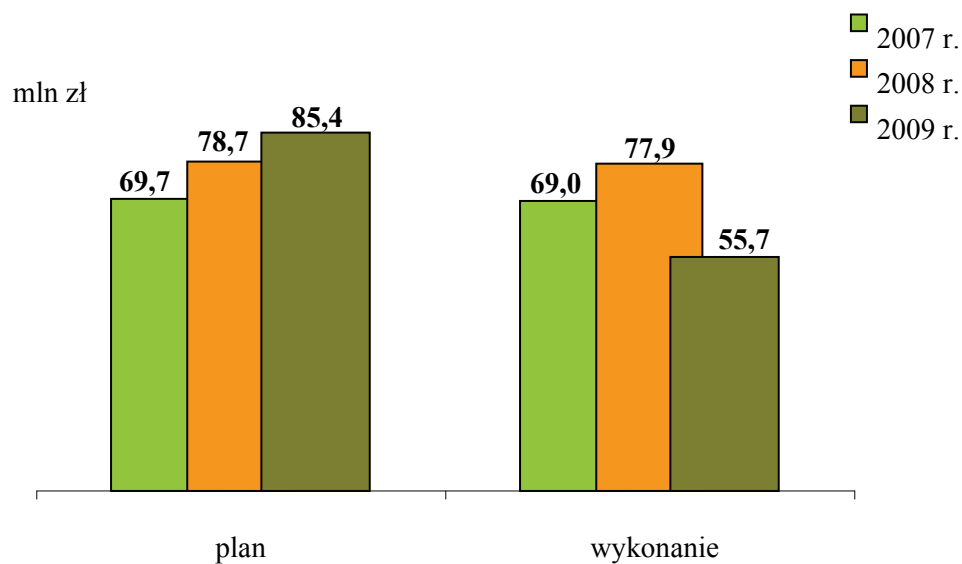
⁵⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

Rys. 1 Polskie parki narodowe



W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska ustalił i przekazał parkom plany finansowe, w których ujęto kwoty dochodów i wydatków na działalność statutową parków, w wielkościach przyjętych w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy: części 41 – *Środowisko*; dział 925 – *Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody*; rozdział 92501 – *Parki narodowe* oraz w podziale dochodów i wydatków na paragrafy klasyfikacji budżetowej.

Wykres nr 1 Planowane i zrealizowane przez parki narodowe wydatki na ich działalność statutową



Wielkość wykonania w 2009 r. - wg stanu na 30 września.

Źródło: badania NIK

Ujęte w planach finansowych 23 parków kwoty wydatków budżetowych na prowadzenie ich działalności statutowej wzrosły w okresie objętym kontrolą o 23% – z 69,7 mln zł do 85,4 mln zł. Parki wykonały w latach 2007 i 2008 plan wydatków w wysokości 99%. Zaawansowanie w wykonaniu planu wydatków na koniec września 2009 r. wyniosło 65% w stosunku rocznym.

W porównaniu z wydatkami zrealizowanymi w 2007 r., kwoty zaplanowane w 2009 r. dla 20 parków były wyższe od 7% do 180%. W przypadku parków: Babiogórskiego, Tatrzańskiego i Wigierskiego kwoty tych wydatków były niższe w porównaniu z wykonaniem 2007 r., odpowiednio o 12%, 24% i 41%.

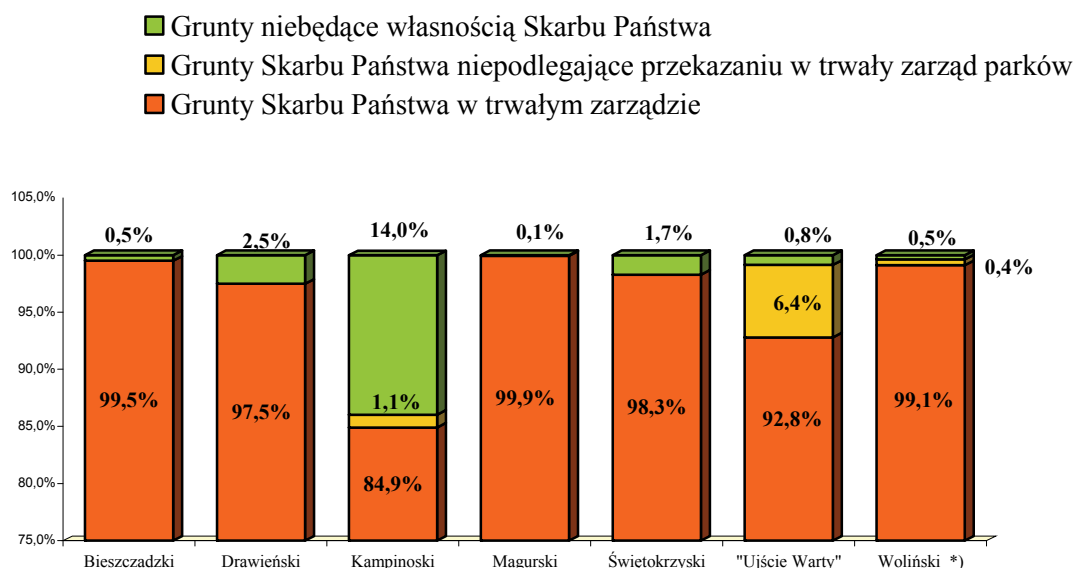
3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Struktura własnościowa gruntów, ewidencjonowanie nieruchomości

Zgodnie z rozporządzeniami RM w sprawie parków objętych kontrolą, ich powierzchnia wynosiła 125.568 ha. Rozporządzenia te nie określają powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa podlegających przekazaniu w trwały zarząd parków, jak również nieruchomości niestanowiących własności Skarbu Państwa. Powierzchnia gruntów Skarbu Państwa nieprzechodzących w trwały zarząd sześciu skontrolowanych parków⁵¹ wynosiła 1.311 ha.

Według danych z rejestrów prowadzonych przez siedem parków objętych kontrolą, największy obszar gruntów niebędących własnością Skarbu Państwa znajdował się na terenie Kampinoskiego Parku Narodowego i wynosił 5.379 ha (14% powierzchni parku). W pozostałych sześciu parkach grunty niebędące własnością Skarbu Państwa zajmowały powierzchnie od 12 ha do 286 ha, co stanowiło od 0,1% do 2,5% powierzchni tych parków⁵².

Wykres nr 2 Struktura własnościowa gruntów na obszarze skontrolowanych parków



*) Woliński Park Narodowy - bez uwzględnienia obszaru parku pod wodami Zatoki Pomorskiej.

Źródło: badania NIK

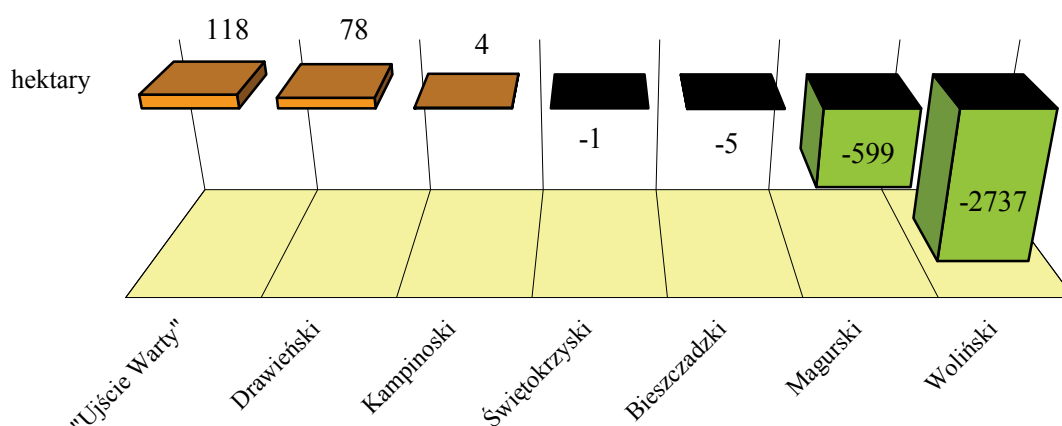
⁵¹ Pomimo iż w rozporządzeniu RM w sprawie Magurskiego Parku Narodowego wykazano istnienie gruntów Skarbu Państwa niepodlegających przekazaniu w trwały zarząd tego parku, to nie określono ich powierzchni.

⁵² Parki narodowe: Magurski – 12 ha, Woliński – 32 ha, „Ujście Warty” – 68 ha, Świętokrzyski – 131 ha, Bieszczadzki – 142 ha, Drawieński – 286 ha.

Objęte kontrolą parki prowadziły rejestry (ewidencje) nieruchomości znajdujących się w ich granicach. Według tych rejestrów, powierzchnia skontrolowanych siedmiu parków wynosiła 122.425 ha i różniła się łącznie (na plus i na minus) o 3.542 ha, tj. o 3% od powierzchni wynikającej z rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie tych parków. Powierzchnia parków: „Ujście Warty”, Drawieńskiego oraz Kampinoskiego była większa, a parków: Bieszczadzkiego, Magurskiego, Świętokrzyskiego oraz Wolińskiego była mniejsza od powierzchni określonej w rozporządzeniach RM.

Skalę rozbieżności występujących w powyższym zakresie w skontrolowanych parkach prezentuje wykres nr 3.

Wykres nr 3 **Rozbieżności danych pomiędzy rejestrami prowadzonymi przez parki a powierzchnią parków określoną w rozporządzeniach Rady Ministrów**



Źródło: badania NIK

Rozbieżności stwierdzone w Wolińskim Park Narodowy wynikały z nieuwzględnienia w rejestrze parku obszaru znajdującego się pod wodami Zatoki Pomorskiej.

Ocenę prawidłowości ewidencjonowania przez parki nieruchomości z punktu widzenia zgodności z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów⁵³, dokonano na podstawie analizy danych wytypowanych działek o największych powierzchniach (minimum 10% powierzchni wszystkich działek). Do wyboru działek zastosowano metodę niestatystyczną, według osądu kontrolującego. Ustalono, że we wszystkich skontrolowanych parkach występowały w badanej próbie różnice, polegające przede wszystkim na niezgodności danych o powierzchni działek lub nieujęciu w rejestrze wszystkich działek. Ponadto występowały rozbieżności w opisie użytku gruntu, brak było danych o sposobie udostępnienia nieruchomości i wysokości należnych opłat z tego tytułu, zapisów o przejęciu przez park w trwały zarząd nieruchomości Skarbu Państwa.

⁵³ Dane od starostów uzyskano w trybie art. 29 pkt 2 lit.f ustawy o NIK.

W badanej próbie 388 działek rozbieżności te stwierdzono w parkach narodowych: Drawieńskim, Magurskim i „Ujście Warty”. Dotyczyły one 78 spośród 388 badanych działek, co stanowiło 20% badanej próby. Łączna powierzchnia tych działek wynosiła 1.089 ha. W poszczególnych parkach stwierdzone rozbieżności wynosiły od 3% do 86% badanych działek.

Rejestr nieruchomości w **Magurskim Parku Narodowym** nie był na bieżąco aktualizowany. Analiza dotycząca 50 działek o łącznej powierzchni ponad 2 tys. ha (11% powierzchni parku ogółem) wykazała, że dane dotyczące 86% działek objętych badaniem były niezgodne ze stanem wykazany w geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków. Na przykład większą od wynikającej z tej ewidencji powierzchnię wykazano w przypadku 42% badanych działek, a niższą – 18%. W ewidencji parku nie podano 9 działek o pow. 205,3966 ha, których właściciele nie są znani i znajdujących się we władaniu Skarbu Państwa, na zasadach samoistnego posiadania.

W ewidencji nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa prowadzonej w **Drawieńskim Parku Narodowym** brak było informacji o statusie prawnym działek, wartości nieruchomości gruntowych, danych o sposobie ich udostępnienia, wysokości należnych opłat z tytułu udostępnienia oraz zapisów o przejęciu nieruchomości przez park w trwały zarząd. W 72% zbadanych wpisów, informacje o kategorii użytków (użytki leśne, rolne, nieużytki, wody powierzchniowe, grunty zabudowane zurbanizowane, drogi leśne) były rozbieżne z danymi zawartymi w geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę.

W ewidencji nieruchomości prowadzonej w **Wolińskim Parku Narodowym** nie ujmowano gruntów parku o powierzchni 2.737 ha pod wodami Zatoki Pomorskiej.

W rejestrze jednego parku ujmowano nieruchomości, które znajdowały się poza granicami parku wyznaczonymi rozporządzeniem RM.

Park Narodowy „Ujście Warty” gospodarował na obszarze większym o 118 ha od określonego w rozporządzeniu RM m.in. w wyniku przejęcia gruntów przekazanych nieodpłatnie w 2002 r. w zarząd Parku przez Nadleśnictwo Bogdaniec oraz gruntów zakupionych przez park w latach 2001 – 2004 od gmin Witnica i Kostrzyn nad Odrą oraz od osób fizycznych.

Na występowanie różnic w danych o powierzchniach parków, występujących w prowadzonych rejestrach w stosunku do danych określonych w rozporządzeniach RM w sprawie tych parków, wpływały również wyniki pomiarów geodezyjnych prowadzonych po wydaniu rozporządzeń.

W **Świętokrzyskim Parku Narodowym** stwierdzona różnica jednego hektara ujawniona została w 2000 r. przez pracowników parku i geodetów, którzy opracowywali mapę numeryczną parku.

Dyrektor **Magurskiego Parku Narodowego** wyjaśniając przyczyny występowania różnicy danych o powierzchni parku stwierdził m.in., że (...) Minister Środowiska w zarządzeniu Nr 60 z dnia 29 listopada 2000 r. w sprawie zatwierdzenia planu ochrony parku, ustalił jego powierzchnię na 19.439 ha, jaka została określona w operacie geodezyjnym wykonanym przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej na potrzeby wykonania projektu tego planu ochrony. Jednocześnie nie dokonano korekty powierzchni określonej we wcześniejszym rozporządzeniu RM z 24 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia Magurskiego Parku Narodowego⁵⁴ o utworzeniu parku.

⁵⁴ Dz. U. Nr 126, poz. 618.

Trzy skontrolowane parki zarządzały nieruchomościami Skarbu Państwa znajdującymi się poza granicami określonymi rozporządzeniami RM w sprawie tych parków.

Park Narodowy „Ujście Warty” zarządzał gruntami o powierzchni 118 ha położonymi poza granicami parku (vide ww. przykład).

Świętokrzyski Park Narodowy posiadał w trwałym zarządzie osiem działek o powierzchni prawie 11 ha, które znajdowały się poza granicami parku, określonymi w rozporządzeniu RM z 3 stycznia 1996 r. w sprawie parku. Nieruchomości te zostały nabyte na potrzeby parku w latach 1997 – 2003 od osób fizycznych oraz w drodze wymiany gruntów na podstawie porozumienia zawartego z gminami Bieliny, Bodzentyn, Górnio, Nowa Słupia.

Poza granicami **Drawieńskiego Parku Narodowego** znajdowało się 40 ha gruntów przejętych w latach 1998 – 2009 od Agencji Nieruchomości Rolnych i Lasów Państwowych.

Dotychczas nie zostały znowelizowane rozporządzenia RM w sprawie ww. parków, które by uwzględniały powyższe zmiany. Wykonywanie przez parki trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości położonych poza ich granicami stanowi naruszenie dyspozycji art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, stanowiącym, że utworzenie parku, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w drodze rozporządzenia RM, które określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieprzechodzące w trwały zarząd parku.

Z wyjaśnień dyrektora **Drawieńskiego Parku Narodowego** wynikało, że w opracowywanym projekcie rozporządzenia w sprawie parku, zostaną ujęte wszystkie zmiany polegające na zamianach gruntów w granicach parku oraz grunty przejęte w zarząd parku po 1999 r.

Na podstawie informacji uzyskanych w trakcie kontroli przez Departament Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska ze wszystkich parków, ustalono, że rozbieżności w danych o wielkości powierzchni parków, pomiędzy rejestrami prowadzonymi przez parki i wynikającymi z rozporządzeń w sprawie parków, występowały także w 13 spośród pozostałych 16 parków nieobjętych kontrolą. Obszar tych parków – według rozporządzeń RM – wynosił 241.981 ha, a według uzyskanych informacji był mniejszy o 674 ha i wynosił 241.307 ha. Tylko w przypadku trzech parków⁵⁵ dane o powierzchni były zgodne z rozporządzeniami RM. Powierzchnia ośmiu parków⁵⁶ była większa od powierzchni wskazanej w odpowiednich rozporządzeniach o 180 ha (od 0,2556 do 118,1400 ha), natomiast w przypadku pięciu parków⁵⁷ była mniejsza o 488 ha (od 0,0300 do 539,7700 ha).

Uwzględniając wszystkie 23 parki, różnice wystąpiły w powierzchni 20 parków i dotyczyły 4.649 ha (1,4%) w porównaniu do danych wynikających z rozporządzeń w sprawie parków (329.005 ha).

⁵⁵ Parki narodowe: Biebrzański, Ojcowski, Pieniński.

⁵⁶ Parki narodowe: Poleski – 117 ha, Tatrzański – 33 ha, Białowiecki – 15 ha, Gorczański – 12 ha, Roztoczański – 1 ha, Babiogórski – 0,8 ha, Gór Stołowych – 0,4 ha, Karkonoski – 0,3 ha.

⁵⁷ Parki narodowe: Narwiański – 540 ha, „Bory Tucholskie” – 185 ha, Wigierski – 98 ha, Wielkopolski – 36 ha, Słowiński – 0,03 ha.

Z ustaleń kontroli wynika, że Ministerstwo Środowiska nie posiadało informacji o występowaniu rozbieżności w powyższym zakresie, a zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska, opracowywanie projektów aktów prawnych regulujących problematykę parków oraz prowadzenie spraw związanych z nadzorem nad majątkiem Skarbu Państwa, w tym m.in. nad stanem posiadania gruntów, należało do zadań Departamentu Ochrony Przyrody (od 10 października 2008 r.), a wcześniej zadania w tym zakresie powinny być realizowane przez Departament Krajowych Form Ochrony Przyrody (do 9 października 2008 r.), Departament Parków Narodowych i Obszarów Natura 2000 (do 4 marca 2008 r.) oraz przez Samodzielny Wydział ds. Obszarów Natura 2000 i Parków Narodowych (do 3 sierpnia 2007 r.).

Według wyjaśnień dyrektora **Departamentu Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska** (...) różnice pomiędzy powierzchnią określoną w rozporządzeniach o parkach, a powierzchnią aktualną, mogą wynikać z wielu powodów m.in. z aktualizacji pomiarów geodezyjnych, przyłączenia lub wykupów gruntów poza granicami parku itp. (...). Biorąc pod uwagę, że rozporządzenia w sprawie parków są rozporządzeniami Rady Ministrów proces legislacyjny, utrudnia ich aktualizowanie na bieżąco. (...) Niemniej jednak proces aktualizacji rozporządzeń jest rozpoczęty w parkach Gorczańskim i Karkonoskim, gdzie samorządy lokalne zaakceptowały powiększenie tych parków.

W trakcie kontroli stwierdzono, że dyrektor **Bieszczadzkiego Parku Narodowego** podejmował działania zmierzające do utrzymania w zarządzie parku wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa położonych w strefie ochrony czynnej parku i sprzeciwił się działaniom starosty bieszczadzkiego, który bez wiedzy parku wygasił trwały zarząd w stosunku do zabudowanej nieruchomości Skarbu Państwa, położonej w gminie Lutówka. Park nie planował zbywania tej nieruchomości, a wydanie decyzji o wygaszeniu trwałego zarządu miało związek z wnioskiem o nabycie mieszkania na zasadach preferencyjnych, przekazanym staroście bieszczadzkemu przez aktualnego dzierżawcę tej nieruchomości. Pomimo protestów i odwołań składanych przez dyrektora parku, wojewoda podkarpacki podtrzymał decyzję starosty. Dopiero Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wydał wyrok w dniu 11 lutego 2010 r. i uchylił decyzję starosty o wygaszeniu trwałego zarządu.

3.2.2. Inwentaryzacja nieruchomości gruntowych

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 lit.a ustawy o rachunkowości, nieruchomości jako składniki majątku jednostki, zaliczane są do środków trwałych⁵⁸. Zgodnie z przepisami rozdziału 3 ww. ustawy (art. 26 ust. 1 pkt 3), grunty winny być objęte inwentaryzacją przeprowadzaną drogą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. W przypadku nieruchomości zaliczonych do środków trwałych, częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymaną, jeżeli inwentaryzację przeprowadzono jeden raz w ciągu 4 lat. Wyniki inwentaryzacji

⁵⁸ Do środków trwałych zalicza się (w rozumieniu ustawy o rachunkowości) między innymi nieruchomości - w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki, a także będące odrębną własnością lokale.

należy udokumentować, powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych a ewentualne różnice między stanem faktycznym i ewidencyjnym wyjaśnić i rozliczyć.

Do czasu kontroli NIK, w sześciu skontrolowanych parkach nie przeprowadzono inwentaryzacji gruntów spełniającej ww. wymogi. Dyrektorzy parków wskazywali m.in. na następujące przyczyny nieobjęcia inwentaryzacją gruntów:

Dyrektor **Świętokrzyskiego Parku Narodowego** wskazał, jako przyczynę nieprzeprowadzenia inwentaryzacji, wytyczne byłego Krajowego Zarządu Parków Narodowych, zawarte w piśmie z dnia 18 marca 2003 r. o nieujmowaniu gruntów w ewidencji bilansowej, lecz pozabilansowej. Wprowadzając zasady rachunkowości dyrektor parku nie określił w nich sposobu przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów, do czego zobowiązywał § 5 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.

Dyrektor **Bieszczadzkiego Parku Narodowego** stwierdził, że (...) *w okresie zimowym, dostępność rozległych obszarów parku jest ograniczona, co w znacznym stopniu utrudnia, a niekiedy uniemożliwia spis gruntów z natury. Inwentaryzacja drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości jest niemożliwa, gdyż grunty Skarbu Państwa znajdujące się w trwałym zarządzie parku nie mają określonej wartości.*

Główny księgowy w **Drawieńskim Parku Narodowym** wyjaśnił, że *inwentaryzacją nie obejmowano gruntów będących w zarządzie, gdyż w przeważającej części zostały przejęte nieodpłatnie z Lasów Państwowych oraz od Agencji Nieruchomości Rolnej. (...) Wartość gruntów nabytych nieodpłatnie i w drodze zakupu, nie była wprowadzona do ksiąg rachunkowych i nie była prezentowana w bilansie jednostki.*

Pomimo że w 2008 r. przeprowadzono inwentaryzację gruntów w Kampinoskim Parku Narodowym, to jej wyników nie powiązano z zapisami ksiąg rachunkowych parku. Sposób przeprowadzenia inwentaryzacji ograniczył się do wykazania w arkuszach spisu z natury powierzchni gruntów znajdujących się w danym leśnictwie, będącej sumą powierzchni różnego rodzaju gruntów (las, grunt orny, łąki, pastwiska, sady, tereny osiedlowe, rowy, nieużytki, zadrzewienia). Arkusz spisu z natury nie zawierał informacji dotyczących liczby działek oraz nie zawierał wartości gruntu położonego w danym leśnictwie.

Zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3.2.3. Ujawnianie w ewidencji księgowej parków wartości gruntów Skarbu Państwa

Skontrolowane parki nie wykazywały w ewidencji księgowej wartości gruntów Skarbu Państwa pozostających w ich zarządzie, w wyniku czego księgi rachunkowe parków nie przedstawiały w sposób rzetelny i jasny ich sytuacji majątkowej, stosownie do wymogów art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz nie były wycenione w pełni ich aktywa (art. 4 ust. 3 pkt 4 ustawy).

Powyższe ustalenia wskazują również, że – wbrew wymogom art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości – księgi rachunkowe parków prowadzone były nierzetelnie,

ponieważ dokonane w nich zapisy nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. Wobec niewykazania w ewidencji księgowej wartości gruntów, nie został również w pełni wykazany stan aktywów w bilansach parków oraz w bilansach zbiorczych sporządzonych przez Ministerstwo, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Wyjaśniając przyczyny powyższego stanu dyrektorzy skontrolowanych parków powoływali się na treść pisma z 18 marca 2003 r. przesłanego do parków przez dyrektora byłego Krajowego Zarządu Parków Narodowych, który w uzgodnieniu z Departamentem Ekonomicznym Ministerstwa Środowiska zalecił dyrektorom parków ujmowanie gruntów w ewidencji pozabilansowej. Wskazywali również na fakt niedokonania przez właściwe organy, w tym starostów, wyceny gruntów Skarbu Państwa będących w trwałym zarządzie parków.

W ewidencji księgowej Kampinoskiego Parku Narodowego nie wykazywano nawet gruntów o powierzchni 114 ha, których wartość była znana, zakupionych w latach 2007 – 2009 za kwotę 11,9 mln zł.

W związku z powyższym, bilanse zbiorcze za 2007 i 2008 r. sporządzone w Ministerstwie Środowiska i przekazane Ministrowi Skarbu Państwa, przygotowującemu coroczną informację o stanie mienia Skarbu Państwa, nie mogły być podstawą ustalenia wartości majątku zarządzanego przez parki wykazywanego w tych informacjach, stosownie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa.

Minister Środowiska nie podejmował żadnych działań w celu wyeliminowania, niezgodnej z przepisami ustawy o rachunkowości, praktyki niewykazywania w ewidencji księgowej i bilansach parków gruntów Skarbu Państwa będących w ich zarządzie.

Według wyjaśnień dyrektora **Departamentu Ekonomicznego Ministerstwa Środowiska** wynika, że (...) *wobec nieujmowania w bilansach jednostek wartości gruntów, nie było przesłanek do podejmowania działań zmierzających do wyceny tych gruntów. Było to tym bardziej nieuzasadnione, iż to właściwi starostowie są zobowiązani do wyceny nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). (...) Do końca lat 90. dane w bilansach jednostek budżetowych, dotyczące gruntów były prezentowane w różny sposób i w związku z tym Ministerstwo Finansów zleciło ujednolicenie ewidencji w zakresie składników majątkowych, proponując, iż grunty będące własnością Skarbu Państwa należy ujmować w ewidencji bilansowej starosty reprezentującego Skarb Państwa, natomiast jednostki budżetowe miały je ujmować w ewidencji pozabilansowej. W związku z tym, parki jako jednostki budżetowe, dysponując gruntami przekazanymi w trwały zarząd prowadzą ich ewidencję na kontach pozabilansowych.*

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska. Parki są państwowymi jednostkami budżetowymi (art. 8 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody), zobowiązanymi do prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych

mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁹. Grunty Skarbu Państwa przekazane w trwały zarząd parków są aktywami tych jednostek i przez te parki kontrolowanymi, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości oraz zaliczane są do środków trwałych, zgodnie z definicją tych środków zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 15 ww. ustawy. Ponadto z § 2 pkt 5 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. przez środki trwałe należy rozumieć środki, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, w tym środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, otrzymane w zarząd lub użytkowanie i przeznaczone na potrzeby jednostki. Niewątpliwie do starostów należy wycena nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jednakże obowiązku tego nie można utożsamiać z wyceną aktywów, stosownie do postanowień ustawy o rachunkowości. W związku z tym, brak wyceny nieruchomości będącej w trwałym zarządzie parku przez starostę, nie może zwalniać dyrektora parku z obowiązku wyceny tej nieruchomości, jako składnika aktywów parku. Dyrektor parku, jako kierownik jednostki budżetowej, zobowiązany jest bowiem do wyceny aktywów i pasywów jednostki (art. 4 ust. 3 pkt 4 i ust. 5 ustawy o rachunkowości).

W trakcie kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Środowiska, działając na podstawie art. 29 pkt 2 lit.f ustawy o NIK, uzyskano informacje ze wszystkich 23 parków. Z informacji tych wynikało, że również w 16 parkach nieobjętych kontrolą w ewidencji księgowej nie wykazywano wartości gruntów pozostających w ich zarządzie (w tym w 10 parkach⁶⁰ nie wykazywano nawet gruntów, których wartość była znana, tj. gruntów o powierzchni 569 ha nabytych w okresie objętym kontrolą za kwotę 6,4 mln zł).

Pogląd, iż grunty Skarbu Państwa powinny być ujmowane w ewidencji księgowej parku narodowego oraz w jego bilansie zaprezentowany został również przez Ministerstwo Finansów w piśmie z 31 marca 2010 r., skierowanym do dyrektora Departamentu Ekonomicznego Ministerstwa Środowiska.

Uwzględniając powierzchnię gruntów Skarbu Państwa będących w trwałym zarządzie siedmiu skontrolowanych parków⁶¹ oraz średnie ceny gruntów rolnych słabych uzyskiwane w III kwartale 2009 r. w obrocie prywatnym⁶², w ewidencji księgowej skontrolowanych parków oraz w bilansach za 2007 i 2008 r., nie wykazano mienia Skarbu

⁵⁹ Do 31 lipca 2010 r. – rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.

⁶⁰ Parki narodowe: Biebrzański, Gorczański, Gór Stołowych, Narwiański, Ojcowski, Pieniński, Poleski, Tatrzański, Wielkopolski i Wigierski.

⁶¹ Park narodowy: Bieszczadzki (29.052 ha po 10,2 tys. zł za 1 ha), Drawieński (11.134 ha po 9,6 tys. zł za 1 ha), Kampinoski (32.713 ha po 13,4 tys. zł za 1 ha) Magurski (19.350 ha po 10,2 tys. zł za 1 ha), Świętokrzyski (7.472 ha po 6,3 tys. zł za 1 ha), „Ujście Warty” (1.799 ha po 10,2 tys. zł za 1 ha oraz 4.368 ha po 8,1 tys. zł za 1 ha), Woliński (8.133 ha po 9,6 tys. zł za 1 ha).

⁶² Źródło danych: ceny gruntów rolnych uzyskiwane w obrocie prywatnym w województwach: lubuskim, mazowieckim, podkarpackim, świętokrzyskim oraz zachodniopomorskim, według Głównego Urzędu Statystycznego, publikowane na stronie internetowej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie.

Państwa o szacunkowej wartości 1,2 mld zł, a w odniesieniu do wszystkich 23 parków – 3,3 mld zł⁶³.

3.2.4. Regulowanie stanu prawnego gruntów

Na podstawie rozporządzeń RM w sprawie parków nie jest możliwe ustalenie powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa podlegających przekazaniu w trwały zarząd oraz nieruchomości niestanowiących własności Skarbu Państwa.

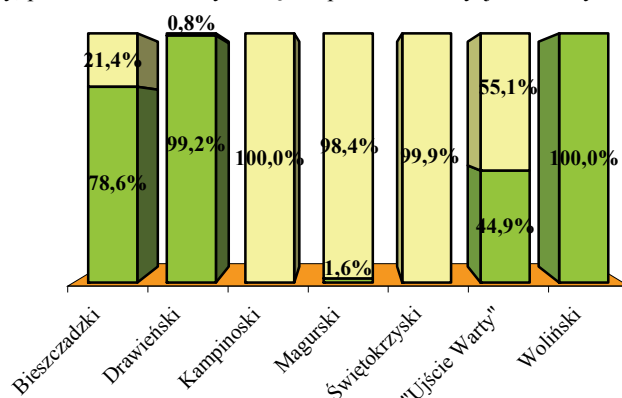
Według rejestrów prowadzonych w parkach objętych kontrolą, powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa podlegających przekazaniu w trwały zarząd wynosiła 115.393 ha na dzień 31 grudnia 2009 r.

Powierzchnia gruntów przekazanych skontrolowanym parkom w trwały zarząd na podstawie decyzji właściwych organów (starostów, prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych) wynosiła 45.697 ha (39,6% powierzchni gruntów podlegających przekazaniu). Nie wydano decyzji o przekazaniu w trwały zarząd parków gruntów o powierzchni 69.696 ha (60,4%).

Tylko Woliński Park Narodowy posiadał decyzje wydane przez właściwe organy o przekazaniu w trwały zarząd nieruchomości Skarbu Państwa, którymi objęto wszystkie nieruchomości parku o powierzchni 8.133 ha. Kampinoski Park Narodowy nie posiadał żadnej decyzji potwierdzającej przekazanie w trwały zarząd gruntów Skarbu Państwa. Pozostałe parki, nie posiadając wymaganych decyzji, władały nieruchomościami Skarbu Państwa o powierzchni od 91 ha do 32.737 ha⁶⁴.

Wykres nr 4 Uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa w skontrolowanych parkach, w zakresie wydanych decyzji o oddaniu w trwały zarząd

- grunty, które powinny, a nie zostały dotychczas przekazane w trwały zarząd na podstawie decyzji właściwych organów
- grunty, przekazane w trwały zarząd na podstawie decyzji właściwych organów



Źródło: badania NIK

⁶³ Szacunku dokonano uwzględniając powierzchnię gruntów Skarbu Państwa będących w trwałym zarządzie parków (244.979 ha) oraz ceny gruntów rolnych uzyskiwane w obrocie prywatnym dla wszystkich województw w kraju, według Głównego Urzędu Statystycznego, publikowane na stronie internetowej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie (13,5 tys. zł za 1 ha).

⁶⁴ Parki narodowe: Drawieński – 91 ha, „Ujście Warty” – 4.126 ha, Bieszczadzki – 6.215 ha, Świętokrzyski – 7.461 ha, Magurski – 19.043 ha, Kampinoski – 32.737 ha.

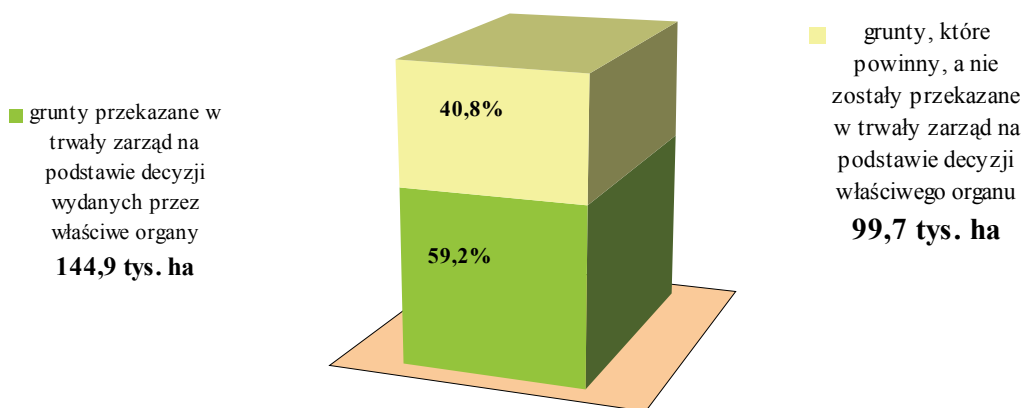
Z wnioskami o wydanie decyzji w sprawie trwałego zarządu występowali tylko dyrektorzy Drawieńskiego Parku Narodowego i Parku Narodowego „Ujście Warty”. Dyrektorzy pozostałych parków, w okresie objętym kontrolą, nie podejmowali działań w celu pełnego uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i nie występowali z powyższymi wnioskami.

Bieszczadzki Park Narodowy gospodarował bez decyzji właściwego organu o oddaniu w trwały zarząd m.in. 56 działkami o powierzchni 448,9600 ha przejętymi od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Okręgowej Dyrekcji Gospodarki Wodnej oraz Nadleśnictwa Stuposiany.

Dyrektor Kampinoskiego Parku Narodowego wyjaśnił, że (...) *nie występował do właściwego starosty z wnioskiem o wydawanie decyzji o ustanowienie na jego rzecz trwałego zarządu, ponieważ zapis potwierdzający trwały zarząd Parku został już ujawniony w księgach wieczystych bez formalnej decyzji starosty.*

Z informacji zebranych na potrzeby kontroli przez Departament Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska (wcześniej Ministerstwo nie posiadało takich danych) z wszystkich parków oraz z ww. ustaleń kontroli przeprowadzonych w siedmiu skontrolowanych parkach⁶⁵ wynika, że na podstawie decyzji wydanych przez właściwe organy (kierowników byłych urzędów rejonowych, starostów, prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych), 21 parków⁶⁶ posiadało w trwałym zarządzie nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 144.864 ha, co stanowiło 59% powierzchni gruntów pozostających w trwałym zarządzie wszystkich parków. Pozostałymi nieruchomościami gruntowymi Skarbu Państwa o powierzchni 99.683 ha (41%), parki władały bez wydanych decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu.

Wykres nr 5 **Uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa w 23 parkach, w zakresie wydanych decyzji o oddaniu w trwały zarząd**



Źródło: badania NIK przeprowadzone w Ministerstwie Środowiska

Zdaniem dyrektora **Świętokrzyskiego Parku Narodowego** brak było podstaw do wystąpienia do starosty o wydanie decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu nieruchomości

⁶⁵ Załącznik do informacji: Tabela nr 5.1.

⁶⁶ Parki narodowe: Magurski i Ojcowski nie posiadały żadnej decyzji o oddaniu gruntów w trwały zarząd.

Skarbu Państwa, gdyż jeżeli uprawnienie bądź obowiązek powstaje z mocy prawa, skutki prawne wynikłe z przepisu prawa są jasne, oczywiste i bezsporne, to nie ma mowy o rozstrzyganiu decyzją czegokolwiek, wobec powyższego stwierdzenie stanu prawnego nie wymaga wydania decyzji, lecz zaświadczenia.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska. Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, nieruchomości Skarbu Państwa położone w granicach parku i służące realizacji jego celów, zostają oddane w trwały zarząd parku, na zasadach określonych w rozdziale 5. działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami (tj. w art. 43 – 50 tej ustawy). Mając na uwadze art. 44 i art. 45 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z których wynika, że trwały zarząd ustanawia właściwy organ w drodze decyzji, na czas nieoznaczony lub czas oznaczony, na wniosek jednostki organizacyjnej, należy przyjąć, iż dyrektor parku jest zobowiązany do wystąpienia z wnioskiem do właściwego organu o ustanowienie trwałego zarządu gruntami Skarbu Państwa. Wydana w tej sprawie decyzja ma charakter deklaratoryjny, potwierdzający uzyskanie przez park prawa trwałego zarządu nieruchomości, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie parku.

Według stanu na koniec 2009 r., z 115.393 ha gruntów zarządzanych przez skontrolowane parki⁶⁷, w księgach wieczystych ujawnione zostało prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 99.547 ha (86%). Porównując tę wielkość z powierzchnią nieruchomości, dla których zostały wydane decyzje o ustanowieniu trwałego zarządu (tj. 45.697 ha – 39,6% powierzchni gruntów podlegających przekazaniu) należy stwierdzić, że w księgach wieczystych została ujawniona własność Skarbu Państwa gruntów, wobec których właściwy organ nie wydał – do czasu kontroli NIK – decyzji o trwałym zarządzie.

W Świętokrzyskim Parku Narodowym badaniem objęto 44 największe działki o łącznej powierzchni 1.865 ha, spośród 441 działek stanowiących nieruchomości Skarbu Państwa będące w trwałym zarządzie parku. Na wszystkie działki założone były księgi wieczyste, w których w dziale II jako właściciela wpisano *Skarb Państwa - Świętokrzyski Park Narodowy*. W żadnej z badanych ksiąg nie wpisano trwałego zarządu parku.

Wszystkie nieruchomości pozostające w trwałym zarządzie czterech parków⁶⁸ miały założone księgi wieczyste. W Magurskim Parku Narodowym nie zostało ujawnione w księgach wieczystych prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 1.341 ha (7%), w Parku Narodowym „Ujście Warty” – 3.133 ha (42%) i w Kampinoskim Parku Narodowym – 11.428 ha (35%).

Obowiązek składania wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa (w tym zarządzanych przez parki) spoczywa na staroście, zgodnie z przepisami ustawy z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁶⁷ Według danych z rejestrów prowadzonych przez te parki.

⁶⁸ Parki narodowe: Bieszczadzki Drawieński, Świętokrzyski i Woliński.

Dyrektorzy pięciu skontrolowanych parków⁶⁹ z własnej inicjatywy występowali do właściwych sądów z wnioskami o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

Dyrektor **Magurskiego Parku Narodowego** w latach 2007 – 2009 złożył do właściwych sądów pięć wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności gruntów Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 3.276,04 ha (tj. 93% powierzchni wymagającej uregulowania stanu prawnego). Do dnia 30 listopada 2009 r., sądy rozpatrzyły wszystkie wnioski i wpisały do ksiąg wieczystych prawo własności na rzecz Skarbu Państwa za wyjątkiem działki nr 361 o powierzchni 0,1 ha, która była własnością osób fizycznych.

Dyrektor **Parku Narodowego „Ujście Warty”** podjął działania w 2. połowie 2008 r., w wyniku których założono księgi wieczyste dla nieruchomości o powierzchni ponad 3,6 tys. ha. Według stanu na 1 stycznia 2007 r. księgi wieczyste założone były dla nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni zaledwie 82 ha, tj. 1,1% obszaru parku.

Dyrektor **Kampinoskiego Parku Narodowego** w okresie objętym kontrolą nie występował do sądu o ujawnienie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, w stosunku do gruntów niemających założonych ksiąg wieczystych. Uzasadnił to tym, iż ustawa o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego nie nakłada na park obowiązku w zakresie składania takich wniosków.

Według informacji (stan na grudzień 2009 r.) zebranych podczas kontroli przez Departament Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska, tylko w przypadku 11 parków ujawnione zostało w księgach wieczystych prawo własności wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa zarządzanych przez parki. Odnośnie pozostałych 12 parków⁷⁰, nie ujawniono w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni ponad 17,7 tys. ha (12% gruntów zarządzanych przez te parki).

NIK zwraca uwagę, że ustawa z dnia z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego⁷¹ zobowiązała starostów do ujawnienia w terminie do 19 listopada 2009 r. prawa własności wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, w tym zarządzanych przez parki.

3.2.5. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w parkach narodowych

Dyrektorzy sześciu parków nie wykorzystywali w należyty sposób instytucji kontroli wewnętrznej dla potrzeb uzyskania obiektywnej i niezależnej oceny dotyczącej prawidłowości gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym uzyskiwania dochodów z tego tytułu.

W pięciu parkach⁷² nie utworzono wyodrębnionej komórki organizacyjnej zajmującej się kontrolą wewnętrzną, nie planowano i nie przeprowadzano takich kontroli.

W **Drawieńskim Parku Narodowym** w badanym okresie nie planowano i nie przeprowadzano kontroli w komórkach gospodarujących nieruchomościami Skarbu

⁶⁹ Parki narodowe: Bieszczadzki, Drawieński, Magurski, „Ujście Warty”, Woliński.

⁷⁰ Parki narodowe: Babiogórski, Biebrzański, Gorczański, Kampinoski, Magurski, Ojcowski, Pieniński, Poleski, Tatrzański, „Ujście Warty”, Wielkopolski i Wigierski.

⁷¹ Dz. U. Nr 191, poz. 1365 ze zm.

⁷² Parki narodowe: Bieszczadzki, Drawieński, Magurski, „Ujście Warty” oraz Woliński.

Państwa. Park nie posiadał procedur kontroli finansowej, w tym procedur dotyczących procesów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Park Narodowy „Ujście Warty” nie posiadał dokumentów świadczących o planowaniu i przeprowadzaniu kontroli wywiązywania się przez dzierżawców z warunków określonych w umowach. Dyrektor parku wyjaśnił, że kontrola taka była sprawowana na bieżąco, jednak bez udokumentowania protokołami lub notatkami.

W **Magurskim Parku Narodowym** nie została wyodrębniona komórka lub stanowisko ds. kontroli wewnętrznej, a zadania związane z kontrolą wewnętrzną zostały przypisane kierownikom komórek organizacyjnych oraz pracownikom zatrudnionym na samodzielnych stanowiskach pracy.

W jednym parku prawidłowość zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa była przedmiotem kontroli wewnętrznej dopiero w 2009 r.

W **Świętokrzyskim Parku Narodowym**, pomimo że w 2007 r. oraz 2008 r. przeprowadzono 45 kontroli, to żadna z nich nie dotyczyła zagadnień związanych z zarządzaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Dopiero w 2009 r. (trzy kwartały) spośród 16 przeprowadzonych kontroli, trzy dotyczyły tej problematyki. W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że w ewidencji nieruchomości prowadzonej przez park, liczba nieruchomości jest większa o dwie działki oraz powierzchnia gruntów jest większa o 3.814 m², w porównaniu z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych. Park wystąpił do Starostwa Powiatowego w Kielcach oraz właściwych sądów rejonowych o dokonanie sprostowań danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków i w księgach wieczystych.

Instytucja kontroli wewnętrznej prawidłowo funkcjonowała tylko w Kampinoskim Parku Narodowym, gdyż w latach 2007 – 2009 zaplanowano i przeprowadzono 41 tematów kontrolnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W trakcie dwóch kontroli stwierdzono m.in. 12 przypadków naruszenia stanu posiadania i granic nieruchomości parku polegających na nielegalnym posadowieniu budynków, użytkowaniu gruntów bez zgody parku oraz ogrodzenie działki drutem kolczastym.

W wyniku podjętych działań nielegalne ogrodzenie zostało usunięte, a w przypadku naruszenia granic oraz stanu posiadania jednej działki sprawę wyjaśniono z Powiatowym Ośrodkiem Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Ożarowie Mazowieckim.

3.2.6. Udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa

Parki objęte kontrolą prawidłowo realizowały zaplanowane dochody z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa. Podstawą planowania dochodów z tego tytułu było przewidywane wykonanie dochodów w roku poprzedzającym rok planistyczny, zwiększone o kwoty wynikające z nowych umów bądź o nowe stawki czynszu dzierżawnego.

Systematycznie wzrastał udział dochodów uzyskiwanych z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, w dochodach ogółem uzyskanych przez skontrolowane parki. Udział ten wyniósł 8,8% w 2007 r., 10,5% w 2008 r. i 14,4% w 2009 r. (za trzy kwartały).

Parki udostępniły do odpłatnego korzystania grunty Skarbu Państwa o powierzchni 3,8 tys. ha w 2007 r. (co stanowiło 3,3% powierzchni gruntów będących w ich zarządzie), 4,2 tys. ha w 2008 r. (3,7%) i 7,2 tys. ha w 2009 r. (6,3%). W zasadzie jedyną formą odpłatnego udostępnienia gruntów była dzierżawa (w 2007 r. udostępniono w tej formie

99,8% gruntów, a w 2008 r. i 2009 r. – 99,9%). Uzyskane dochody z tytułu odpłatnego udostępnienia gruntów wyniosły: w 2007 r. – 154,8 tys. zł, w 2008 r. – 338,6 tys. zł, w 2009 r. – 383,1 tys. zł.

Wśród skontrolowanych parków, w 2009 r. największy obszar gruntów udostępniał Park Narodowy „Ujście Warty” – 5,3 tys. ha, co stanowiło 71% powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w jego zarządzie. W pozostałych parkach udostępnione grunty stanowiły: w Magurskim i Świętokrzyskim – 0,3% powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zarządzie parku, w Drawieńskim – 1,3%, w Kampinoskim – 1,8%, w Bieszczadzkim – 2,3% oraz w Wolińskim – 5,5%.

Dyrektorzy trzech parków podpisali bez zgody właściwego ministra ds. środowiska umowy na wydierżawienie gruntów Skarbu Państwa na okres dłuższy niż trzy lata, co stanowiło naruszenie art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W Kampinoskim Parku Narodowym podpisano pięć takich umów, w Parku Narodowym „Ujście Warty” – jedną i w Drawieńskim Parku Narodowym – 17 umów.

Dyrektor **Parku Narodowego „Ujście Warty”** bez zgody Ministra Środowiska wydierżawiał od 18 czerwca 2003 r. firmie „RADAN 1” grunty o powierzchni ponad 174 ha. Zgodę uzyskał dopiero w trakcie kontroli NIK.

Ujawniono przypadki świadczące o nienależytej dbałości o interesy Skarbu Państwa przy udostępnianiu nieruchomości.

Dyrektor **Drawieńskiego Parku Narodowego** przedłużył umowę z dzierżawcą gruntów o powierzchni 45,96 ha, pomimo że zalegał on z zapłatą czynszu w kwocie 1.138,27 zł w 2007 r. i 1.867,96 zł w 2008 r. W tym samym okresie dzierżawca uzyskał, w związku z dzierżawą gruntów od parku, dopłatę ze środków Unii Europejskiej w kwocie 26,8 tys. zł za 2007 r. oraz 21,6 tys. zł w 2008 r.

We wszystkich umowach dzierżawy, na podstawie których, za zgodą Ministra Środowiska, **Park Narodowy „Ujście Warty”** udostępnił do korzystania grunty o powierzchni ponad 5,3 tys. ha, czynsz dzierżawny ustalony został według stawki wynoszącej 10% ceny skupu jednego kwintala żyta, podawanej przez GUS za ostatnie trzy kwartały poprzedniego roku. W 2008 r. cena jednego kwintala żyta wynosiła 55,80 zł, a zatem ustalona w ten sposób stawka czynszu na 2009 r. równała się 5,58 zł/ha.

Zdaniem NIK, stawka czynszu w tej wysokości, po dniu wejścia Polski do Unii Europejskiej, była nieuzasadniona, bowiem większość dzierżawców tych gruntów korzystała z dopłat rolnośrodowiskowych, uzyskując rocznie od każdego hektara przychód z tego tytułu w wysokości ponad 1,5 tys. zł. Ponadto dzierżawcy korzystali z dotacji z tytułu rocznej płatności obszarowej, która w latach 2007-2008 wynosiła ponad 300 zł/ha oraz dotacji wspomagającej z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach w kwocie 179 zł/ha rocznie.

Dyrektorzy sześciu objętych kontrolą parków nie podawali do publicznej wiadomości informacji o przeznaczeniu nieruchomości Skarbu Państwa do udostępnienia. Tym samym nie zapewnili jawności i konkurencyjności postępowania przy udostępnianiu nieruchomości. Tylko dyrektor Bieszczadzkiego Parku Narodowego udostępniał nieruchomości w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych, a informacja o przetargach oraz wykaz nieruchomości przeznaczonych do wydierżawienia zamieszczana była w lokalnej prasie oraz na tablicy ogłoszeń w starostwie. Dyrektor parku stosował taką praktykę, pomimo że przepis art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce

nieruchomościami, który nakłada na właściwy organ (odnośnie nieruchomości Skarbu Państwa – przede wszystkim na starostę, zgodnie z art. 4 pkt 9 ww. ustawy) obowiązek sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do obrotu, nie ma zastosowania do udostępniania nieruchomości przez parki.

W ocenie NIK, niepodawanie do publicznej wiadomości informacji o przeznaczeniu do udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa w formie dzierżawy (nie zapewniono konkurencyjności przy wyborze dzierżawców, co ograniczało możliwości wyboru najkorzystniejszej oferty) oraz nieprowadzenie renegotiacji umów z dzierżawcami w sprawie aktualizacji stawki czynszu dzierżawnego (nieuwzględnianie wpływu istotnych zmian w uwarunkowaniach ekonomicznych), świadczy o istnieniu mechanizmu korupcjogennego, polegającego na dowolności w postępowaniu pracowników parku, którym powierzono realizację zadań w tym zakresie.

W wyniku kontroli ujawniono 16 przypadków⁷³ kilkudniowych opóźnień w przekazywaniu, przez trzy parki na rachunek budżetu państwa, dochodów na łączną kwotę 9 tys. zł, uzyskanych z tytułu udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, co nie miało negatywnego wpływu na realizację dochodów budżetu państwa z ww. tytułu.

Pozostałe parki przekazywały dochody budżetowe w terminach określonych w ww. rozporządzeniu Ministra Finansów.

3.2.7. Plany ochrony parków

Spośród 23 parków tylko Park Narodowy „Bory Tucholskie” posiadał plan ochrony⁷⁴, ustanowiony rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2008 r.

Stwierdzono zróżnicowany stan zaawansowania prac w skontrolowanych parkach w celu przygotowania projektów planów ochrony, które powinny zostać opracowane w terminie do 15 listopada 2013 r.

Termin zakończenia prac i przedłożenie Ministrowi Środowiska do zatwierdzenia projektu planu ochrony dla **Bieszczadzkiego Parku Narodowego** zaplanowano na 15 grudnia 2010 r. Według stanu na dzień 1 grudnia 2009 r. stan zaawansowania realizacji projektu wynosił 43% w ujęciu finansowym (koszt opracowania planu oszacowano na kwotę 2,5 mln zł) oraz około 50% - w układzie zadaniowym.

Prace nad przygotowaniem projektu planu ochrony dla **Kampinoskiego Parku Narodowego**, zostały rozpoczęte w dniu 7 kwietnia 2009 r., tj. po upływie blisko czterech lat od daty wejścia w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z 12 maja 2005 r., określającego szczegółowe zasady i tryb sporządzania projektu planu ochrony.

⁷³ Parki narodowe: Świętokrzyski (dwukrotnie, z kilkudniowymi opóźnieniami, przekazano łącznie kwotę 1.190 zł), Woliński (11 przypadków kilkudniowych opóźnień, na łączną kwotę 6.891 zł), Drawieński (3 przypadki kilkudniowych opóźnień, na łączną kwotę 932 zł).

⁷⁴ W wyniku kontroli NIK przeprowadzonej w 2003 r. ustalono, że brak planów ochrony parku (żaden z parków nie posiadał wówczas zatwierdzonego planu ochrony) wynikał częściowo z niedoboru środków finansowych oraz przyczyn kadrowych, a także wprowadzonych zmian w przepisach prawa (Informacja o wynikach kontroli: nr ewid. 11/2004/P/03/116/KSR).

W **Magurskim Parku Narodowym** zakończenie prac i przedłożenie projektu planu ochrony Ministrowi Środowiska zaplanowano na II kwartał 2013 r.

W **Parku Narodowym „Ujście Warty”** do zakończenia kontroli nie podano nawet do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do sporządzenia projektu planu ochrony. Przyczyną niewielkiego zaawansowania prac był przede wszystkim brak środków finansowych na realizację projektu.

Dyrektor **Świętokrzyskiego Parku Narodowego** dopiero w dniu 1 lutego 2008 r., tj. po upływie blisko czterech lat od wejścia w życie ustawy o ochronie przyrody, wydał zarządzenie w sprawie powołania zespołu roboczego ds. sporządzenia projektu planu ochrony. Wynikiem działalności tego zespołu było złożenie w dniu 16 lutego 2009 r. wniosku do NFOŚiGW o dofinansowanie projektu planu ochrony, którego koszt oszacowano na kwotę 3.045 tys. zł. Fundusz odrzucił wniosek, gdyż przedsięwzięcie przekraczało górną granicę finansowania projektów przyjętą przez NFOŚiGW w wysokości 400 tys. zł. Złożenie tego wniosku było więc niezasadne i świadczyło o braku rozpoznania zasad przyznawania dofinansowania przez NFOŚiGW.

W **Wolińskim Parku Narodowym** nie rozpoczęto, do czasu kontroli, opracowywania projektu planu ochrony dla parku. Wyjaśniając tego powody dyrektor parku wskazał m.in. (...) *na permanentny brak środków finansowych oraz szczupłość załogi i brak specjalistów. (...) Park wnioskował do Ministerstwa Środowiska o zabezpieczenie w planie finansowym na 2007 r. kwoty 200 tys. zł na wydatki związane z opracowaniem projektu planu ochrony – środków tych nie przyznało.*

Minister Środowiska, w okresie objętym kontrolą, nie przekazywał skontrolowanym parkom żadnych środków finansowych z przeznaczeniem na opracowanie projektów planów ochrony.

Według danych Departamentu Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska, wsparcie finansowe dla parków w latach 2008 – 2009 w formie dotacji z NFOŚiGW, na zadania związane z przygotowaniem projektów planów ochrony, wyniosło 6.018,0 tys. zł. W 2008 r. dotacje otrzymały parki – Roztoczański, Białowieski, Pieniński, Bieszczadzki i Babiogórski, a w 2009 r. – Wigierski, Gorczański i Magurski. Wielkość otrzymanych dotacji była zróżnicowana i wynosiła od 340,0 tys. zł (Wigierski Park Narodowy) do 2.497,0 tys. zł (Bieszczadzki Park Narodowy). W 2007 r. żaden z parków nie otrzymywał środków z NFOŚiGW.

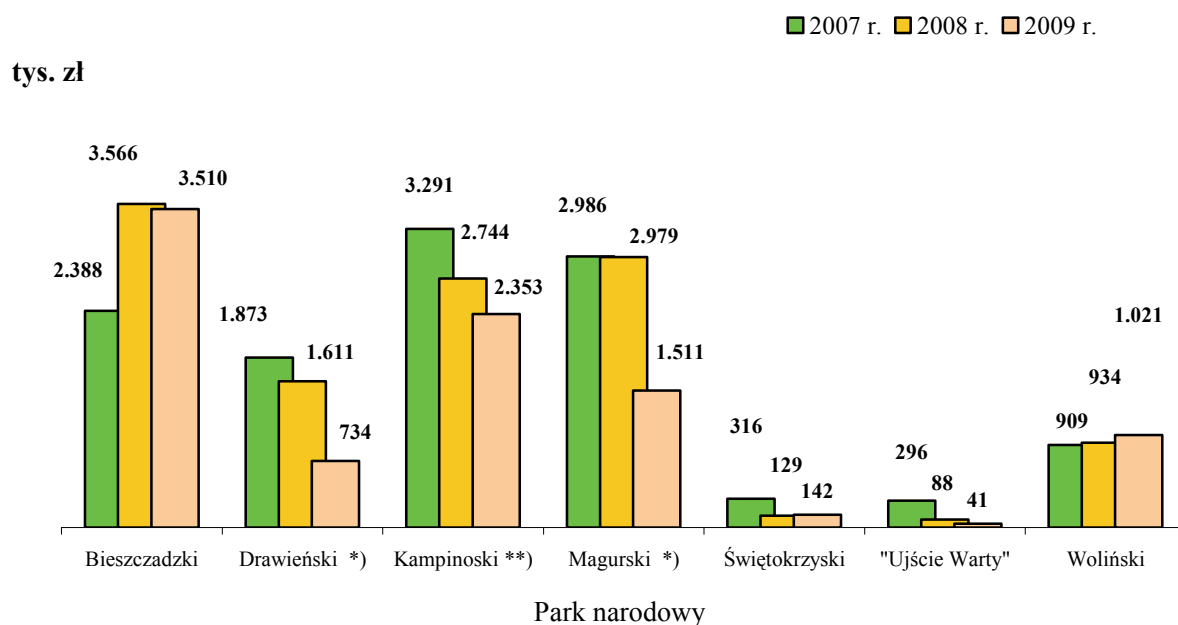
Minister Środowiska nie podejmował działań wspierających przygotowanie przez dyrektorów parków projektów planów ochrony. W trakcie kontroli nie przedłożono również dokumentów świadczących o analizowaniu i dokonywaniu oceny przebiegu prac nad tymi projektami.

Radca Ministra Środowiska wyjaśnił, że (...) *nadzór nad przebiegiem prac związanych z przygotowaniem przez parki projektów planów ochrony polegał na omawianiu problemów z tym związanych na organizowanych przez ministerstwo naradach z dyrektorami parków. W ciągu roku odbywa się m.in. w tej sprawie od dwóch do trzech narad, jednak z tych narad nie były sporządzane protokoły. (...) Dyrektorzy parków podpisali z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stosowne umowy na dofinansowanie prac związanych z opracowaniem projektów planów ochrony. Ministerstwo nie przekazuje i nie dysponuje środkami na ten cel, natomiast część przychodów z gospodarstw pomocniczych funkcjonujących przy każdym parku, przekazywana jest na finansowanie prac związanych z opracowaniem projektów planów ochrony.*

W związku z brakiem planów ochrony, w 22 parkach zadania ochronne realizowane były w zakresach ustalonym przez Ministra Środowiska w zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla tych parków, wydawanych na okres jednego roku do dwóch lat⁷⁵, na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody. Zakres tych zadań uwzględniał, zgodnie z art. 22 ust. 3 ww. ustawy, m.in. identyfikację i ocenę istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz sposoby eliminacji lub ograniczania tych zagrożeń i ich skutków, opis sposobów ochrony czynnej ekosystemów, z podaniem rodzaju, rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań.

Zadania ochronne, w latach 2007 – 2009, były finansowane przede wszystkim z przychodów uzyskiwanych przez gospodarstwa pomocnicze funkcjonujące przy parkach. Udział środków wypracowanych przez gospodarstwa pomocnicze, działające przy skontrolowanych parkach, w finansowaniu zadań ochronnych, w okresie objętym kontrolą, był znacznie zróżnicowany i wynosił od 25% do 94%⁷⁶.

Wykres nr 6 **Wielkość wydatków poniesionych przez skontrolowane parki narodowe lub funkcjonujące przy nich gospodarstwa pomocnicze na realizację rocznych zadań ochronnych przyrody**



*) Wydatki zrealizowane w 2009 r. przez parki Drawieński i Magurski – dane według stanu na 30 września 2009 r.

**) Wydatki zrealizowane ze środków gospodarstwa pomocniczego. Źródło: badania NIK

W dwóch parkach nie zrealizowano wszystkich prac przewidzianych w zadaniach ochronnych.

Ze względu na niedostatek środków w **Świętokrzyskim Parku Narodowym** nie zrealizowano w latach 2007 – 2009 w ramach zadań ochronnych prac polegających m.in. na profilowaniu szlaków turystycznych, uzupełnieniu ubytków poerozyjnych, naprawie rowów odpływowych i przepustów, wykonanie rowów odpływowych kierujących wodę do wnętrza

⁷⁵ Dla Parku Narodowego „Ujście Warty” zadania określono na okresy dwuletnie.

⁷⁶ Parki narodowe: Bieszczadzki – 25%, „Ujście Warty” – 32%, Drawieński oraz Świętokrzyski – 79%, Magurski – 89%, Woliński – 94%, Kampinoski – brak danych.

lasu, na stromych odcinkach szlaków turystycznych (na obszarach objętych ochroną krajobrazową), likwidacji obiektów nieposiadających wartości zabytkowej w otoczeniu klasztoru Świętego Krzyża.

W ocenie dyrektora **Kampinoskiego Parku Narodowego** na niedobór środków finansowych z przeznaczeniem na realizację zadań ochronnych w latach 2007 – 2009 miał wpływ znaczący wzrost kosztów (administracyjnych, transportu, usług), przy zmniejszających się możliwościach uzyskiwania przychodów własnych z tytułu sprzedaży pozyskiwanego drewna z drzewostanu. Powodem tego jest wiek drzewostanu w parku, który nie wymaga cięć pielęgnacyjnych lub w ograniczonym zakresie, w wyniku czego pozyskanie i sprzedaż drewna jest znacznie mniejsza. Braki finansowe powodowały, iż w pierwszej kolejności zabezpieczano środki na wynagrodzenia, koszty administracji i transportu, a na końcu na zabiegi ochronne.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Środowiska przyznało gospodarstwom pomocniczym dotacje przedmiotowe na realizację m.in. zadań z zakresu ochrony przyrody i kulturowych zasobów parków w kwocie ogółem 736 tys. zł, w tym w 2007 r. dla 18 parków – 531,2 tys. zł, w 2008 r. dla ośmiu parków – 71,2 tys. zł i w 2009 r. dla dziewięciu parków – 133,6 tys. zł.

W zadaniach ochronnych ustanowionych na lata 2007, 2008 i 2009 nie przewidywano wykupu gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa na potrzeby związane z ochroną przyrody, odpowiednio w 9, 11 i 8 parkach. W zadaniach ochronnych dla 13 parków na lata 2007 i 2009 oraz dla 11 parków na 2008 r. przewidziano wykup gruntów, jednakże bez określenia ich powierzchni. Tylko dla Wielkopolskiego Parku Narodowego na lata 2007 – 2008 i dla Biebrzańskiego Parku Narodowego na lata 2009 – 2010 w zadaniach ochronnych podano przybliżoną wielkość powierzchni nieruchomości planowanych do wykupu. W żadnym przypadku w zadaniach ochronnych nie określono wysokości środków niezbędnych na sfinansowanie wykupu gruntów.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zadania ochronne dla parków, ustanawiane w drodze zarządzenia Ministra Środowiska, bez precyzyjnego określenia potrzeb w zakresie wykupu gruntów, jako przyjętego w tych zadaniach sposobu eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń dla ochrony przyrody i ich skutków (art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody), nie mogły stanowić rzetelnej podstawy do planowania i podejmowania działań ochronnych na obszarze parku.

Powierzchnia gruntów znajdujących się na obszarze siedmiu skontrolowanych parków i niebędących własnością Skarbu Państwa wynosiła 6.051 ha, w tym 5.379 ha w Kampinoskim Parku Narodowym (14% powierzchni parku). Udział tych gruntów w powierzchniach pozostałych sześciu parków⁷⁷ nie przekroczył 2,5% powierzchni poszczególnych parków.

Tylko w przypadku dwóch parków objętych kontrolą⁷⁸ w zadaniach ochronnych przewidziano w latach 2007 – 2009 wykup gruntów niestanowiących własności Skarbu

⁷⁷ Parki narodowe: Magurski (0,1%), Woliński (0,4%), Bieszczadzki (0,5%), „Ujście Warty” (0,8%), Świętokrzyski (1,7%), Drawieński (2,5%).

⁷⁸ Parki narodowe: Bieszczadzki i Kampinoski.

Państwa, w związku z potrzebami ochrony przyrody. W żadnym parku nie zrealizowano planowanego wykupu nieruchomości, głównie z powodu braku wystarczających środków finansowych.

W latach 2007 – 2009 **Kampinoski Park Narodowy** otrzymał z budżetu państwa 280 tys. zł na wykup gruntów, co stanowiło ok. 2,5% poniesionych wydatków na ten cel. Brak wystarczających środków finansowych uniemożliwił wykup gruntów stanowiących własność osób fizycznych, o łącznej powierzchni 4.186 ha, znajdujących się na obszarze parku⁷⁹. Do końca 2009 r. park nabył (drogą wykupu lub zamiany) łącznie ok. 1.554 ha, tj. 37% nieruchomości zaplanowanych do wykupu, z tego w latach 2007 – 2009 ok. 116,3 ha gruntów (114,1 ha w drodze zakupu oraz 2,2 ha w drodze zamiany). Głównymi źródłem finansowania wykupu nieruchomości w latach 2007 – 2009 były środki NFOŚiGW - 7,4 mln zł, co stanowiło ok. 62,2% ogółu wydatków poniesionych na ten cel przez park w tym okresie (11,9 mln zł) oraz środki WFOŚiGW – 4,2 mln zł (35,3%).

W **Świętokrzyskim Parku Narodowym** nie zrealizowano przyjętego w 2001 r. planu nabycia gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, położonych w granicach ŚPN, o powierzchni 127 ha. Park otrzymał tylko jedną propozycję nabycia gruntów, jednak transakcja nie doszła do skutku ze względu na znaczne rozbieżności pomiędzy kwotą oferowaną przez ŚPN, a oczekiwaną przez sprzedającego. Ponadto w kilku przypadkach przeszkodą w zakupie gruntów był nieuregulowany stan prawny nieruchomości.

Niezrealizowanie planu wykupów gruntów może stanowić utrudnienie prawidłowego wykonywania zadań ochronnych dla całości obszaru danego parku.

3.2.8. Działania kontrolne Ministra Środowiska dotyczące gospodarowania przez parki nieruchomościami Skarbu Państwa

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska, realizacja zadań z zakresu kontroli i audytu należała do obowiązków Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego (Biuro). W okresie objętym kontrolą Biuro przeprowadziło kontrole planowe w 14 parkach oraz kontrole doraźne w trzech parkach. Przedmiotem tych kontroli była m.in. prawidłowość gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zarządzanymi przez parki, w tym w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości oraz sposobu realizacji zadań ochronnych ustanawianych dla parków przez Ministra Środowiska.

W wyniku tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na nieuregulowaniu stanu prawnego gruntów (nieujawnienie prawa własności gruntów Skarbu Państwa w księgach wieczystych) w siedmiu parkach⁸⁰, braku ksiąg wieczystych w siedmiu parkach⁸¹. W parkach narodowych: Karkonoskim, Pienińskim i Wielkopolskim, stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi o gruntach zawartymi w rejestrach

⁷⁹ W uchwale Rady Ministrów Nr 139/75 z dnia 18 lipca 1975 r. w sprawie przejęcia przez państwo w drodze wyłączenia gruntów położonych w Kampinoskim Parku Narodowym określono, że do wyłączenia przeznacza się grunty o łącznej powierzchni 12.416 ha, a dodatkowo prezydent m.st. Warszawy zlecił wykupienie 1.426 ha gruntów prywatnych leżących w granicach parku, tj. ogółem 13.842 ha. Na koniec 2009 r. wykupionych zostało 11.162 ha, tj. 80,63% planowanego obszaru.

Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 3 stycznia 1996 r. uznała za zasadne kontynuowanie wykupu gruntów stanowiących własność osób fizycznych na obszarze Kampinoskiego Parku Narodowego o łącznej powierzchni 4.186 ha.

⁸⁰ Największa skala nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiła w parkach narodowych: „Ujście Warty” (99% gruntów nie ujawniono w księgach wieczystych), Narwiańskim (71%) i Ojcowskim (65%).

⁸¹ Parki narodowe: Narwiański, Biebrzański, „Ujście Warty”, Gorczański, Ojcowski, Wigierski, Wielkopolski.

prowadzonych przez parki, a danymi w geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków. W parkach narodowych: Białowieskim i Narwiańskim, ujawniono rozbieżności w danych o powierzchni parku pomiędzy prowadzonymi rejestrami a danymi w odpowiednich rozporządzeniach RM w sprawie parków. W pięciu parkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykonania zadań ochronnych lub dokumentowania realizacji tych zadań. W związku z ustaleniami tych kontroli Minister wydał, stosowne do stwierdzonych nieprawidłowości, zalecenia pokontrolne.

Ponadto, w 2008 r. Biuro przeprowadziło kontrole sprawdzające w Wielkopolskim Parku Narodowym oraz Parku Narodowym „Bory Tucholskie”, stwierdzając prawidłową realizację zaleceń pokontrolnych.

W planach audytu wewnętrznego na lata 2007 – 2009 nie ujęto audytu w zakresie gospodarowania przez parki nieruchomościami Skarbu Państwa przekazaniu im w trwały zarząd.

Dyrektor **Biura** wyjaśniając powody nieujęcia w planach przeprowadzania audytu w parkach stwierdził, że: *zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r., audyt wewnętrzny w jednostce sektora finansów publicznych prowadzi audytor wewnętrzny zatrudniony w tej jednostce. Ustawa w art. 51 ust. 12 dopuszcza (ale nie narzuca takiego obowiązku) prowadzenie audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych przez audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej.*

W okresie od 1 lipca do 15 sierpnia 2009 r. Biuro przeprowadziło audyt wewnętrzny w Ministerstwie, w zakresie wykonywania zadań m.in. przez Departament Ochrony Przyrody. W jego wyniku stwierdzono m.in.: niewystarczające wspieranie parków przez Departament w zakresie realizacji przedsięwzięć, które mogłyby być finansowane ze środków unijnych, niewystarczający nadzór nad majątkiem Skarbu Państwa, potrzebę kontynuacji prac nad stworzeniem przez ten Departament systemu umożliwiającego opracowanie projektów planów ochrony przez parki.

W sprawozdaniu z zadania audytowego stwierdzono również, że *pracownicy Wydziału Parków Narodowych, w trakcie wywiadu przekazali audytorom, iż nie są w stanie przedstawić zestawienia dotyczącego stanu posiadanych przez parki gruntów (...), pomimo zapisu w par. 9 pkt 15 regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Przyrody, dotyczącym prowadzenia spraw związanych z nadzorem nad majątkiem SP w tym m.in. nad stanem posiadania gruntów (...).* Wskazano również, że Departament Ochrony Przyrody *nie sporządza sprawozdań zbiorczych z działalności parków, co jest niezgodne z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody.* W opinii wyrażonej przez audytorów, *Departament (...) nie powinien ograniczać się jedynie do opiniowania wniosków parków dotyczących realizacji zadań z zakresu gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa, lecz powinien posiadać wiedzę o stanie posiadania tego majątku.*

Wyniki ww. kontroli i zadania audytowego przeprowadzonych przez Biuro, potwierdzają ustalenia kontroli NIK w zakresie nieprawidłowości dotyczących m.in. uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa zarządzanych przez parki

i ewidencjonowania gruntów położonych w ich granicach, a także odnośnie braku wiedzy na temat tych nieprawidłowości w Ministerstwie Środowiska.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Doboru parków do kontroli dokonała Delegatura NIK w Kielcach, koordynująca kontrolę, spośród parków o największym procentowo udziale gruntów Skarbu Państwa zarządzanych przez parki w ogólnej ich powierzchni.

Wyboru 10% działek Skarbu Państwa w trwałym zarządzie parku (nie mniej niż 30 i nie więcej niż 50) do badania źródłowego w zakresie zgodności danych zawartych w rejestrach prowadzonych przez parki, a danymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów, dokonano z zastosowaniem metody niestatystycznej, na podstawie osądu kontrolującego, uwzględniając m.in. działki o znacznych powierzchniach.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wystąpieniach do kierowników jednostek kontrolowanych zawarto łącznie 54 wnioski pokontrolne.

Wystąpienie pokontrolne skierowane do Ministra Środowiska zawierało wniosek o podjęcie działań w celu zapewnienia realizacji przez nadzorowane przez ministra parki, wynikających z obowiązujących przepisów prawa, obowiązków wykazywania w ewidencji księgowej i bilansach wartości gruntów Skarbu Państwa przekazanych im w trwały zarząd.

Do dyrektorów parków Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o podjęcie działań w celu:

- aktualizacji danych o przebiegu granic i powierzchni obszarów parków określonych w rozporządzeniach Rady Ministrów;
- opracowania projektów planów ochrony dla parków;
- wystąpienia do właściwych starostów z wnioskami o wydanie decyzji o oddaniu w trwały zarząd nieruchomości Skarbu Państwa oraz podjęcie działań w celu ujawnienia tych decyzji w księgach wieczystych;
- ustalenia wartości zarządzanych nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa i ujęcia ich w ewidencji księgowej parku;
- przeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa znajdujących się w trwałym zarządzie parków;
- stosowania konkurencyjnego trybu wyboru dzierżawców gruntów Skarbu Państwa, poprzez podawanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę;
- zapewnienia terminowego przekazywania na rachunek budżetu państwa dochodów uzyskiwanych z tytułu dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa.

Kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali właściwe delegatury NIK o podejmowanych działaniach dla realizacji wniosków. Do czasu sporządzenia niniejszej

*Informacji*⁸², zrealizowano 5 wniosków, a 35 było w trakcie realizacji. Do zrealizowania pozostaje 22 wnioski, głównie dotyczące działań długofalowych, których realizacja jest na bieżąco monitorowana przez delegatury NIK.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne⁸³, dyrektorzy parków poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o podjętych działaniach, polegających m.in. na:

- rozpoczęciu prac mających na celu nowelizację rozporządzeń RM w sprawie parków⁸⁴;
- przygotowywaniu wniosków do właściwych starostów o wydanie decyzji o przekazaniu gruntów w trwały zarząd parku⁸⁵ oraz złożeniu wniosku o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa⁸⁶;
- przeprowadzeniu inwentaryzacji gruntów⁸⁷;
- złożeniu lub zamiarze złożenia wniosku do Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych o dofinansowanie prac w ramach opracowania projektu planu ochrony parku⁸⁸ lub o dofinansowanie wykupu gruntów prywatnych na terenie parku⁸⁹;
- planowaniu przeprowadzenia kontroli wewnętrznych i dokumentowaniu ich wyników, w zakresie wywiązywania się dzierżawców z warunków określonych w umowach⁹⁰.

Delegatura NIK w Warszawie, działając na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, w związku z kontrolą przeprowadzoną w Kampinoskim Parku Narodowym skierowała wystąpienia pokontrolne do trzech starostów powiatów⁹¹, na których terenie znajdują się grunty tego parku, wnioskując o podjęcie działań w celu uregulowania stanu prawnego wszystkich nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie danego parku. Wnioski te są w trakcie realizacji⁹².

⁸² Do dnia 30 września 2010 r.

⁸³ Vide przypis powyżej.

⁸⁴ Drawieński Park Narodowy, Kampinoski Park Narodowy, Magurski Park Narodowy.

⁸⁵ Dyrektor Świętokrzyskiego Parku Narodowego wystąpił do starostów powiatowych w Skarżysku-Kam. oraz w Kielcach z wnioskami o wydanie decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 7.464,35785 ha. Jednocześnie we wnioskach podkreślono konieczność określenia przez starostów wartości tych nieruchomości.

⁸⁶ Dyrektor Magurskiego Parku Narodowego poinformował, że Sąd Rejonowy w Gorlicach ujawnił w księgach wieczystych prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa, będących w trwałym zarządzie parku, o powierzchni 1,2 tys. ha. Dyrektor Kampinoskiego Parku Narodowego złożył wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych nieruchomości w trwałym zarządzie parku o powierzchni ponad 1,8 tys. ha.

⁸⁷ Park Narodowy „Ujście Warty”.

⁸⁸ Drawieński Park Narodowy, Park Narodowy „Ujście Warty”.

⁸⁹ Kampinoski Park Narodowy.

⁹⁰ Park Narodowy „Ujście Warty” poinformował o planowanym przystąpieniu do renegotiacji z dzierżawcami obowiązujących stawek czynszu.

⁹¹ Jako organów reprezentujących Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami (art. 4 pkt 9, art. 11 ust. 1 i art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

⁹² Starosta powiatu nowodworskiego poinformował NIK o zorganizowanym spotkaniu z udziałem przedstawicieli Kampinoskiego Parku Narodowego, podczas którego określono sposób postępowania w sprawach wymagających uregulowania stanu prawnego nieruchomości zarządzanych przez park.

5. Załączniki

5.1. Obszar parków (stan na 31 grudnia 2009 r.) według danych Departamentu Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska [ha]

Lp.	Park Narodowy	Obszar parku wg rozporządzenia Rady Ministrów o utworzeniu parku	Obszar parku ogółem (suma kol. 6-10)	przekazane w trwałe zarząd na podst. dec. wydanych przez:			Grundy Skarbu Państwa			grunty niebędące własnością Skarbu Państwa
				starostów lub kierowników b. urz. rejon. lub przeszły w trwałe zarząd na podst. art. 199 ust. o gosp. nieruchomości.	prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych	które powinny, a nie zostały dotychczas przekazane w trwałe zarząd na podst. decyzji	inne grunty użytkowane przez park, niebędące i niepodlegające przekazaniu w trwałe zarząd	9	10	
1	2	4	5	6	7	8				
1	Babiogórski	3.391,5500	3.392,3700	3.253,4900	0,0000	0,0000	0,0000	16,5500	122,3300	
2	Białowiecki	10.501,9500	10.517,2666	10.516,6855	0,2212	0,0000	0,0000	0,0000	0,3599	
3	Biebrzański	59.223,0000	59.223,0000	32.779,2900	53,3500	0,0000	0,0000	233,1800	26.157,1800	
4	Bieszczadzki	29.200,4800	29.195,0912	21.059,6282	1.777,9216	6.214,6645	0,0000	0,0000	142,8769	
5	„Bory Tucholskie”	4.798,2300	4.613,0400	4.599,4300	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	13,6100	
6	Drawieński	11.341,9700	11.419,9059	11.015,3300	26,9400	91,2559	0,0000	0,0000	286,3800	
7	Gorczański	7.019,0700	7.031,0000	6.591,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	440,0000	
8	Gór Stołowych	6.340,0000	6.340,4300	6.184,3500	0,0000	0,0000	0,0000	64,1400	91,9400	
9	Kampinoski **	38.544,3300	38.548,5200	0,0000	0,0000	32.736,9474	432,5726	5.379,0000	0,0000	
10	Karkonoski	5.578,5600	5.579,0000	5.563,0000	2,3338	13,4818	0,0000	0,0000	11,8053	
11	Magurski	19.961,9200	19.362,1049	0,0000	307,3052	19.042,9944	0,0000	0,0000	5.020,0700	
12	Narwiański	7.350,0000	6.810,2300	1.668,2300	121,9300	0,0000	0,0000	18,0000	782,6900	
13	Ojcowski	2.145,6200	2.145,6200	0,0000	0,0000	1.344,9300	0,0000	0,0000	964,7402	
14	Pieniński	2.346,1600	2.346,1600	3,5544	0,0000	1.377,8654	0,0000	0,0000	1.338,3569	
15	Poleski	9.647,7300	9.764,4776	71,9104	23,7900	8.157,0717	173,3486	54,0800	93,2534	
16	Roztoczański	8.481,7600	8.482,8300	8.335,4966	0,0000	0,0000	0,0000	19.661,2000	11.408,4000	
17	Słowiński *	32.744,0300	32.744,0000	95,4000	1.033,9000	545,1000	0,0000	0,0000	130,8273	
18	Świętokrzyski	7.626,4500	7.625,5461	9,2857	1,5100	7.483,9231	0,0000	0,0000	3.173,7499	
19	Tatrzański	21.164,0000	21.197,3664	1,4547	0,0000	17.857,8211	164,3407	514,0000	68,4400	
20	„Ujście Warty”	7.955,8600	8.074,0000	3.303,5900	62,2200	4.125,7500	0,0000	120,0300	841,2000	
21	Wielkopolski	7.619,8200	7.583,9300	5.142,4092	1.428,1413	52,1495	0,0000	0,0000	2.650,9000	
22	Wigierski	15.085,4900	14.987,9000	11.698,0000	0,0000	639,0000	0,0000	0,0000	0,1000	
23	Woliński	10.937,4000	8.133,0887	7.910,0693	222,9194	0,0000	0,0000	21.451,4419	59.118,2098	
Razem		329.005,3800	325.116,6930	139.801,6040	5.062,4825	99.682,9548				

* Podana powierzchnia Słowińskiego Parku Narodowego uwzględnia również wody przybrzeżne Morza Bałtyckiego, bez tych wód powierzchnia Parku wynosi 21,57300 ha.

** W powyższym zestawieniu sporządzonym na potrzeby kontroli przez Departament Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska wykazano 32.732,7574 ha gruntów, dla których wydano decyzje o trwałym zarządzie, natomiast nie wykazano nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 4,1900 ha, które nie zostały dotychczas przekazane w trwałe zarząd Kampinoskiego Parku Narodowego oraz o powierzchni 432,5726 ha, które nie podlegały przekazaniu w trwałe zarząd tego parku.

5.2. Wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole oraz jednostek skontrolowanych i osób kierujących tymi jednostkami, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Kontrolowany podmiot	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena kontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1	Ministerstwo Środowiska	Ministrowie Środowiska: – Jan Szyszko do 16.11.2007 r.; – Maciej Nowicki do 02.02.2010 r.; – Andrzej Kraszewski od 02.02.2010 r.;	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Kielcach
		Podsekretarze Stanu – Główni Konserwatorzy Przyrody: – Andrzej Szweda-Lewandowski do 19.11.2007 r.; – Maciej Trzeciak do 15.01.2009 r.; – Janusz Zaleski od 15.04.2009 r.		
2	Świętokrzyski Park Narodowy w Bodzentynie	Stanisław Huruk, dyrektor parku od 01.09.2006 r.	negatywna	Delegatura NIK w Rzeszowie
	Bieszczadzki Park Narodowy w Ustrzykach Górnych	Tomasz Winnicki, dyrektor parku od 16.10.2006 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	
3	Magurski Park Narodowy w Krempnej	Jan Szafrąński, dyrektor parku od 01.05.1995 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Szczecinie
	Drawieński Park Narodowy w Drawnie	Tadeusz Kohut, dyrektor parku do 06.08.2008 r.; Ireneusz Lewicki, dyrektor parku do 23.11.2008 r.; Elżbieta Hołubczak, dyrektor parku od 24.11.2008 r.	negatywna	
4	Woliński Park Narodowy w Międzyzdrojach	Ireneusz Lewicki, dyrektor parku od 01.05.1990 r.	pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Warszawie
	Kampinoski Park Narodowy w Izabelinie	Jerzy Misiak, dyrektor parku od 01.06.1988 r.	negatywna	
5	Park Narodowy „Ujście Warty” w Chyrzynie	Konrad Wypychowski, dyrektor parku od 01.02.2002 r.	negatywna	Delegatura NIK w Zielonej Górze

5.3. Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 201, poz. 1237).
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240).
8. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 191, poz. 1365 ze zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 77 poz. 864 ze zm.).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 kwietnia 1990 r. w sprawie utworzenia Drawieńskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 26, poz. 151 ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 sierpnia 1973 r. w sprawie utworzenia Bieszczadzkiego Parku Narodowego (Dz. U. z 1973 r. Nr 31, poz. 179 ze zm.).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 listopada 1996 r. w sprawie Bieszczadzkiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 144, poz. 664 ze zm.).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 stycznia 1996 r. w sprawie Drawieńskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 4, poz. 28 ze zm.).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia Magurskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 126, poz. 618).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 marca 1960 r. w sprawie utworzenia Wolińskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 14, poz. 79 ze zm.).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 stycznia 1996 r. w sprawie Wolińskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 4, poz. 30).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z 1 kwietnia 1950 r. w sprawie utworzenia Świętokrzyskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 14, poz. 133 ze zm.).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 stycznia 1996 r. w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 4, poz. 29).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 czerwca 2001 r. w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty” (Dz. U. Nr 67, poz. 681).
20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz. U. Nr 94, poz. 794).

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Skarbu Państwa
8. Minister Skarbu Państwa
9. Minister Środowiska
10. Wojewodowie (Dolnośląski, Kujawsko-Pomorski, Lubelski, Lubuski, Małopolski, Mazowiecki, Podkarpacki, Podlaski, Pomorski, Świętokrzyski, Wielkopolski, Zachodnio-Pomorski)
11. Starostowie (powiatów, na obszarze których położone są 23 parki)
12. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych oraz oddziały terenowe Agencji
13. Dyrektorzy parków narodowych