



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-08-01/2013

P/13/123

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/123 – Funkcjonowanie parków narodowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Paweł Potemski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86985 z dnia 27 czerwca 2013 r. 2. Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87002 z dnia 22 lipca 2013 r. 3. Paweł Szczepkowski inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87003 z dnia 22 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)
Jednostka kontrolowana	Karkonoski Park Narodowy, ul. Chałubińskiego 23, 58-570 Jelenia Góra
Kierownik jednostki kontrolowanej	dr Andrzej Raj, Dyrektor Karkonoskiego Parku Narodowego (dalej: Dyrektor Parku) (dowód: akta kontroli str. 8-10)

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia¹ funkcjonowanie Karkonoskiego Parku Narodowego (dalej: KPN lub Park) w latach 2010-2012.

Podstawą pozytywnej oceny ogólnej była w szczególności:

- prawidłowa organizacja działalności i zarządzania KPN, w tym jego organizacji wewnętrznej,
- odpowiednie kwalifikacje osób zatrudnionych na poszczególnych stanowiskach i przypisanie im zadań w aktualnych zakresach obowiązków,
- prawidłowe planowanie i prowadzenie działań ochronnych na obszarze Parku,
- prawidłowe gospodarowanie środkami finansowymi wydatkowanymi na opracowanie projektu planu ochrony Parku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Organizacja działalności i zarządzania w Parku

Opis stanu
faktycznego

1.1. W trakcie kontroli obowiązywał statut KPN nadany rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 18 lutego 2013 r. Upřednio obowiązywał statut nadany zarządzeniem nr 74 Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 11-23)

Wewnętrzna organizacja Parku, szczegółowo określona w regulaminie organizacyjnym KPN, wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Parku z 19 kwietnia 2013 r., odpowiadała organizacji określonej w obowiązującym statucie.

(dowód: akta kontroli str. 24-46)

1.2. W badanym okresie liczba zatrudnionych w KPN na stanowiskach wymienionych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać

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

pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych², wzrosła z 30 osób w 2010 r. do 36 osób w 2011 r. i do 38 osób w 2012 r. Na pozostałych stanowiskach zatrudnienie zmniejszyło się z 39 osób w 2010 r. do 31 osób w latach 2011-2012. Pracownicy Parku, zatrudnieni w badanych latach na stanowiskach określonych w ww. rozporządzeniu, posiadali wymagane kwalifikacje (wykształcenie i staż pracy), a zakresy ich obowiązków były aktualne i odpowiadały zakresom obowiązków określonym w Komunikacie Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r.³ oraz w regulaminie organizacyjnym KPN.

(dowód: akta kontroli str. 50-53, 54-82)

Andrzej Raj powołany został na stanowisko Dyrektora Parku przez Ministra Środowiska z dniem 1 sierpnia 2006 r. i ponownie z dniem 1 sierpnia 2011 r. w wyniku procedury, o której mowa w art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej: uoop)⁴. Pismem z dnia 8 lutego 2013 r. Minister Środowiska, w związku z art. 11 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw⁵, poinformował Dyrektora Parku, że dotychczasowe jego powołanie na czas określony obowiązuje bezterminowo.

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

1.3. W przypadku wytypowanej do badań kontrolnych grupy 8 pracowników Parku, tj. 21% spośród 38 zajmujących stanowiska wymienione w wyżej przywołanym rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r., KPN zrealizował ich uprawnienie do bezpłatnego umundurowania, wynikające z zapisu art. 104 ust. 1 uoop. Pracownikom tym, stosownie do zajmowanych stanowisk, wydawano pełne umundurowanie wraz z przedmiotami uzupełniającymi, przewidziane rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r.⁶ w sprawie wzoru legitymacji służbowej i wzorów umundurowania pracowników Służb Parków Narodowych oraz oznak służbowych dla poszczególnych stanowisk.

(dowód: akta kontroli str. 86-91)

1.4. Według rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 r. w sprawie Karkonoskiego Parku Narodowego⁷, powierzchnię Parku określono na 5.578,56 ha. Na dzień kontroli faktyczna powierzchnia Parku wynosiła 5.584,04 ha, tj. o 5,48 ha więcej od powierzchni podanej w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 83)

W 2010 r. KPN zlecił prace geodezyjne polegające na uzgodnieniu z powiatowymi ośrodkami dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (dalej: PODGiK) powierzchni użytków na terenie Parku. Powstał nowy rejestr gruntów będących w zarządzie KPN. W latach 2010-2011, w związku z planowanym przejęciem w użytkowanie wieczyste gruntów będących w trwałym zarządzie Parku, realizowano systematyczne badanie zgodności rejestru gruntów będących w zarządzie KPN z rejestrami prowadzonymi przez PODGiK, a także z zapisami w księgach wieczystych. W trakcie tych prac skorygowano błędy występujące w rejestrze gruntów KPN, jak i w zasobach PODGiK, doprowadzając do zgodności wszystkich zapisów, co znalazło wyraz w decyzjach Wojewody Dolnośląskiego, potwierdzających użytkowanie wieczyste na wszystkich gruntach będących w trwałym zarządzie KPN.

² Dz. U. Nr 89, poz. 753.

³ Komunikat Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji – gospodarka wodna i środowisko.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 224, poz. 1337.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 89, poz. 754.

⁷ Dz. U. Nr 64, poz. 306.

Korekty powierzchni gruntów KPN w latach 2010-2012 wynikały z: podziałów geodezyjnych działek ewidencyjnych, zmian powierzchni poszczególnych użytków, błędów w operatach ewidencyjnych PODGiK, zakupu jednej działki przez KPN.

Zygmunt Jała, kierownik Zespołu ds. GIS⁸ Parku stwierdził, że cyt.: „Niezgoda aktualnej powierzchni Parku z powierzchnią podaną w rozporządzeniu Rady Ministrów wynika głównie z faktu zakupu działki oraz dokonywanych zmian i korekt. W związku z powyższym oraz uwzględniając podjęcie przez Radę Miasta Jeleniej Góry uchwały o zgodzie na poszerzenie Parku, KPN przygotował w 2012 r. projekt nowego rozporządzenia określającego granice Parku, który został przesłany do Ministerstwa Środowiska i jest w trakcie procedury legislacyjnej, której zakończenie przewiduje się na koniec bieżącego roku”.

(dowód: akta kontroli str. 84)

1.5. Według stanu na dzień 26 lipca 2013 r. struktura własności terenów wchodzących w skład Parku przedstawiała się następująco: 99,75% - grunty Skarbu Państwa, 0,22% - grunty komunalne, 0,03% - grunty prywatne. W 2011 r. Park zakupił w Jeleniej Górze (obręb Sobieszów) działkę o pow. 3,7173 ha, przylegającą do enklawy KPN, obejmującą Górę Chojnik. W okresie objętym kontrolą KPN nie dokonywał zamiany działek gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 83)

1.6. Zgodnie z obowiązującą organizacją wewnętrzną w Parku funkcjonował Posterunek Straży Parku (dalej: SP), liczący siedem etatów. Zadania SP określone zostały w § 24 regulaminu organizacyjnego Parku, obejmując m.in. ochronę zasobów przyrodniczych przed szkodami, oraz zwalczanie przestępstw i wykroczeń popełnianych na terenie KPN. Szczegółowe zasady funkcjonowania SP zawarte zostały w zarządzeniu Dyrektora Parku z dnia 3 stycznia 2012 r. Podstawę działań inspekcyjnych SP stanowiły, sporządzane przez Komendanta SP i zatwierdzane przez Dyrektora KPN, miesięczne problemowe plany pracy. Określone w tych planach zadania inspekcyjne SP realizował w równoważnym systemie czasu pracy. Działania powierzone do realizacji SP wspierane były przez pracowników obwodów ochronnych KPN oraz przez wolontariuszy. Inspekcje terenowe przeprowadzane były przez patrole SP, których liczebność i rejon działania były adekwatne do skali zagrożenia szkodnictwem. Komendant SP sporządzał miesięczne raporty z czynności podejmowanych na podstawie planu pracy, obejmujące także dane będące efektem inspekcji podejmowanych w terenie. Raporty te przedkładał do wiadomości Dyrektorowi Parku.

Zgodnie z zatwierdzonymi planami pracy, strażnicy SP realizowali kontrole m.in. terenów przyległych do schronisk, nartostrad, budynków oraz urządzeń związanych z infrastrukturą narciarską. W ciągu roku przeprowadzanych było ok. 440 patroli, zaś w poszczególnych miesiącach było ich od 32 do 44 (w zależności od intensywności ruchu turystycznego).

(dowód: akta kontroli str. 102-106)

Zarządzeniami Dyrektora Parku wprowadzono procedury kontroli wewnętrznej, nakładające na:

- głównego specjalistę ds. ochrony przyrody, starszego specjalistę ds. ochrony przyrody, stanowiska pracy ds. ochrony przyrody, asystenta kierującego stacją monitoringowo-badawczą, stanowiska pracy ds. badań naukowych i monitoringu przyrodniczego, a także kierownika szkółki leśnej, zadania w zakresie kontroli: stanu zasobów przyrodniczych Parku, ogólnej realizacji zatwierdzonych rocznych zadań rzeczowych z zakresu ochrony przyrody, realizacji Konwencji

⁸ System Informacji Geograficznej.

- o różnorodności biologicznej, badań naukowych i monitoringu przyrodniczego (ekosystemów leśnych, ekosystemów nieleśnych, monitoringu fauny, grzybów);
- nadleśniczych zadania w zakresie kontroli ogólnej realizacji rocznych zadań rzeczowych z zakresu ochrony przyrody, udostępniania dla turystyki, rekreacji i sportu, oraz ochrony mienia;
- konserwatorów obwodów ochronnych, leśniczych/podleśniczych zadania w zakresie kontroli: ogólnego stanu przyrody na terenie obwodu ochronnego, stanu powierzonego mienia, realizacji ochrony przed kradzieżą, kłusownictwem i szkodnictwem, wykonywania zadań ochronnych przypisanych terytorialnie do obwodu ochronnego.

Wymienione wyżej zadania, dotyczące merytorycznego i rzeczowego kontrolowania wykonywania zabiegów ochronnych przez pracowników działu ochrony przyrody i służby terenowej Parku, zostały wpisane do zakresów czynności pracowników.

Funkcjonował system monitoringu efektów realizowanych zabiegów ochronnych, w ramach którego kontrolowano realizację następujących zabiegów: odnowienia i restytucji gatunków, ochrony ekosystemów leśnych przed czynnikami biotycznymi, zabezpieczeń przeciwozryjnych zastosowanych w ekosystemach leśnych na terenie KPN, wpływu zabiegów ochronnych łąk i hał KPN na strukturę gatunkową i stan populacji wybranych gatunków roślin, przebudowy sztucznych monokultur świerkowych w reglu dolnym, skutków ekologicznych zabudowy szlaków turystycznych. Częstotliwość obserwacji lub pomiarów była dostosowana do terminów i specyfiki poszczególnych rodzajów zabiegów ochronnych. Wyniki obserwacji służyły do oceny skuteczności realizowanych zabiegów ochronnych, weryfikacji metod i terminów realizacji zabiegów. Prowadzono monitoring i inwentaryzację zasobów przyrodniczych, dostarczając aktualnych informacji o stanie zasobów przyrodniczych i potrzebach wykonywania zabiegów.

(dowód: akta kontroli str. 102, 110-111)

W latach 2010-2012 w związku z interwencjami podjętymi przez pracowników KPN w stosunku do naruszających przepisy w obrębie Parku pouczone ok. 13,5 tys. osób, a mandatem karnym ukarano 211 osób. Stwierdzano przy tym popełnianie przestępstw i wykroczeń, skutkujących podjęciem wobec sprawców procedury karnej. W pkt 1.9 niniejszego wystąpienia przedstawiono, zakończone sankcjami karnymi, wyniki działań funkcjonariuszy SP, związane z ochroną przed kradzieżami drewna, kłusownictwem, prewencją na szlakach turystycznych i obszarach chronionych, nielegalnymi wjazdami na tereny chronione Parku.

(dowód: akta kontroli str. 107-109)

1.7. W KPN stosowano trzy podstawowe wskaźniki oceny efektów działań na rzecz różnorodności biologicznej środowiska przyrodniczego oraz dla oceny stanu zasobów przyrodniczych, tj. wskaźnik stanu różnorodności biologicznej siedlisk leśnych, wskaźnik stanu rzadkich i zagrożonych gatunków zwierząt, wskaźnik stanu rzadkich i zagrożonych gatunków roślin.

Pierwszy z nich używany był przez KPN do charakterystyki i oceny stopnia zachowania ekosystemów leśnych. Liczony jest jako procentowy udział zajmowanej powierzchni siedlisk leśnych o właściwym składzie gatunkowym do ogólnej powierzchni siedlisk potencjalnych dla danego rodzaju siedliska. Wskaźnik ten umożliwia jednoznaczną interpretację kierunku zachodzących zmian w ekosystemach leśnych.

Wskaźnikiem mówiącym o stanie zróżnicowania fauny na terenie KPN była liczba gatunków zwierząt występujących na terenie Parku, w tym zwierząt cennych. Dodatkowym dla fauny wskaźnikiem był wskaźnik określający stosunek liczby stanowisk gatunków zwierząt zagrożonych do liczby osobników danego gatunku.

Do oceny stanu fauny na terenie Parku wybrana została grupa ptaków, jako najbardziej reprezentatywna i najcenniejsza grupa zwierząt występujących na terenie Parku, obejmująca wiele gatunków rzadkich, zagrożonych oraz prawnie chronionych.

W przypadku flory przyjęty w KPN wskaźnik stanu różnorodności biologicznej wskazywał na liczebność populacji gatunków rzadkich, chronionych, oraz o ważnym statusie krajowym i międzynarodowym, a ponadto na liczbę stanowisk występowania zagrożonego gatunku w porównywanych okresach.

Ponadto do oceny stanu przyrody KPN wykorzystywał wskaźniki zachowania siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt chronionych w ramach obszaru Natura 2000. Ocena taka wykonana została w trakcie prac nad aktualnym projektem planu ochrony KPN w zakresie stanu ochrony: [a] siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku nr 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG dla obszarów PLB020007 Karkonosze i PLH020006 Karkonosze, objętych granicami Parku, [b] gatunków zwierząt i roślin wymienionych w załączniku nr 2 dyrektywy Rady 92/43/EWG, [c] gatunków ptaków wymienionych w załączniku nr 1 dyrektywy Rady 2009/147/WE dla obszarów PLB020007 Karkonosze i PLH020006 Karkonosze, objętych granicami Parku.

Nałożony na Park obowiązek prowadzenia badań w celu określenia metod i sposobów ochrony przyrody, skuteczności działań ochronnych oraz rozpoznawania różnorodności biologicznej (art. 103 ust. 2 pkt 3 uop), prowadzony był w sposób ciągły. Jako zadania ochronne przyjęto: przebudowę drzewostanu, restytucję jodły, ochronę łąk i torfowisk, ochronę płazów, ochronę przeciwoerozyjną oraz ochronę w ramach Natura 2000.

W badanym okresie dokonywano oceny stanu przyrody na terenie Parku z zastosowaniem przyjętych wskaźników, wykazując przykładowo dla siedlisk leśnych, że wskaźnik stanu bioróżnorodności dla siedliska:

- kwaśnej buczyny wzrósł, w wyniku przebudowy drzewostanów, z 6,58% w 2000 r. do 31,74% w 2012 r.;
- borów jodłowo-świerkowych wzrósł z 0,00% w 2000 r. do 4,21% w 2012 r., co było wynikiem realizowanego programu restytucji jodły pospolitej na terenie KPN, nagrodzonego przez Ministra Środowiska za najlepszą pracę badawczo-wdrożeniową;
- górskich borów świerkowych, zajmujących na terenie Parku największą powierzchnię, wzrósł z 39,25% w 2000 r. do 42,26% w 2012 r. W przypadku tego siedliska wyniki pomiarów (wykonane w 2012 r. w ramach monitoringu ekosystemów leśnych) wskazały na pełne pokrycie odnowieniem świerkowym oraz gatunków domieszkowych (jarzab oraz brzoza) na wylesionych wcześniej powierzchniach. Daje to gwarancję samoczynnej renaturalizacji lasów na wszystkich potencjalnych powierzchniach tego siedliska w latach następnych.

W wyniku inwentaryzacji leśnej siedliska podgórska dąbrowa acydofilna oraz siedliska żyzna buczyna sudecka, mimo zarejestrowanego odkształcenia, przyjęto naturalny proces ich renaturalizacji. Powierzchnie, na których zidentyfikowano ten typ siedliska włączono do ochrony biernej, nie planując zabiegów ochronnych i wskazując na potrzebę zapewnienia naturalnego rozwoju.

W ramach oceny stanu przyrody na terenie Parku wybrane gatunki roślin zwiększyły zarówno liczebność, jak i ilość stanowisk w porównywanych okresach, co może wskazywać na pozytywną dynamikę ich rozwoju. Natomiast dla innych gatunków roślin wskaźniki te pozostawały na tym samym poziomie, co świadczy o stabilności populacji, gdyż żaden z nich nie zmniejsza swojej liczebności oraz nie spada areal ich występowania.

(dowód: akta kontroli str. 112-116)

1.8. Współpracę KPN z gminami położonymi na terenie Parku i jego otuliny regulowało m.in. porozumienie zawarte ze Związkiem Gmin Karkonoskich. Ponadto Park współpracował z gminami w ramach Rady Naukowej KPN. Przedstawiciele gmin, na terenie których położony jest Park, są członkami tej Rady. Wszelkie zagadnienia dotyczące relacji Park – gminy rozpatrywane były na jej posiedzeniach. W ramach Bilateralnego Rezerwatu Biosfery Karkonosze/Krkonoše podpisane zostało formalne porozumienie o współpracy pomiędzy przedstawicielami organizacji rządowych, samorządowych, sektora turystycznego oraz parków narodowych i lasów państwowych, zarówno ze strony polskiej, jak i czeskiej.

(dowód: akta kontroli str. 117-119)

Zgodnie z art. 10 ust. 6 uoop Dyrektor Parku, w ramach współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, prowadził postępowania w sprawie uzgodnienia projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów przestrzennego zagospodarowania województwa dolnośląskiego w części dotyczącej Parku i otuliny.

(dowód: akta kontroli str. 151-153)

Dyrektor Parku sprawował nadzór na obszarze Natura 2000 w granicach KPN, jako regionalny dyrektor ochrony środowiska⁹. W wyniku poczynionych uzgodnień, wszystkie sprawy z zakresu ocen oddziaływania na środowisko, czy jakiegokolwiek ingerencji w środowisko przyrodnicze, które wpływały do rozpatrzenia do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu (dalej: RDOŚ), a dotyczyły terenu Parku lub jego otuliny, przesyłane były do opiniowania lub uzgodnienia do KPN. W kontrolowanym okresie w związku ze sprawowaniem nadzoru na obszarze Natura 2000 Karkonosze, Dyrektor Parku na wniosek RDOŚ lub z własnej inicjatywy prowadził 63 postępowania, przygotowując stosowne opinie lub stanowiska. Ponadto, zgodnie z decyzją Ministra Środowiska, w latach 2010-2012 Park przygotował projekty Planu Zadań Ochronnych dla obszarów Natura 2000 w części nieobjętej granicami Parku, tj.: PLB020007 Karkonosze, PLH020006 Karkonosze, PLH020044 Stawy Sobieszowskie. Po opracowaniu projekty te przekazane zostały do RDOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 165-168)

W badanym okresie Park, w celu realizacji współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi, zawarł porozumienia ze Związkiem Gmin Karkonoskich o współpracy w zakresie rozwoju przyrodniczego, turystycznego, kulturowego i gospodarczego Regionu Karkonoskiego, z Grupą Regionalną GOPR w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób przebywających na obszarze KPN, a także z PTTK Oddział Sudety Zachodnie w sprawie letniego znakowania szlaków turystycznych. Ponadto obowiązywały porozumienia zawarte w latach wcześniejszych z nadleśnictwami Śnieżka w Kowarach, Szklarska Poręba, Kamienna Góra i z Komendą Miejską Policji w Jeleniej Górze w zakresie wspólnych przedsięwzięć dotyczących zwalczania przestępstw i wykroczeń, z KR NAP¹⁰ o wzajemnej współpracy i wspieraniu podczas realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska - Rzeczpospolita Polska 2007-2013. Zakres współpracy pomiędzy KPN a poszczególnymi instytucjami określony został szczegółowo w zawieranych porozumieniach.

(dowód: akta kontroli str. 154-163)

⁹ Art. 32 ust. 5 uoop.

¹⁰ Odpowiednik Parku w Republice Czeskiej.

Wyrazem uznania za zaangażowanie Parku na rzecz społeczności lokalnych było m.in. przyznanie przez Ministra Środowiska tytułu „Lider Polskiej Ekologii” za przedsięwzięcie: „Kompleksowa ochrona ekosystemów w Karkonoskim Parku Narodowym” oraz nadanie KPN statusu „Geoparku Krajowego”.

Wymierne efekty współpracy, prowadzonej przez KPN z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi, dotyczyły m.in.:

- rezygnacji z realizacji tras narciarskich w Kotle Szrenickim oraz na Hali pod Łabskim Szczytem (na obszarze 31 ha);
- wypracowania programu rozwoju ujęć wody pitnej dla Karpacza, polegającego na rezygnacji z rozbudowy drenazowych ujęć wody, położonych na terenie Parku (wysoko w górach) na rzecz budowy zbiorników wody zlokalizowanych poza Parkiem;
- wypracowania najmniej uciążliwego dla środowiska przyrodniczego Parku i otuliny zakresu budowy ośrodka narciarskiego w Kowarach;
- wykreślenia ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Jeleniej Góry (Sobieszów i Jagniątków), możliwości przekształcania gruntów rolnych na cele budowlane na terenach bezpośrednio przyległych do granicy Parku;
- wyrażenia przez Radę Miejską Jeleniej Góry zgody na poszerzenie granic KPN o tereny gruntów należących Skarbu Państwa oraz o grunty wykupione przez KPN, a także na bezpłatne przekazanie na rzecz KPN obiektów po zespole pałacowo-dworskim w Jeleniej Górze-Sobieszowie (z przeznaczeniem na Centrum Muzealno-Edukacyjne KPN);
- wprowadzenia w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego oraz w projekcie Planu Zagospodarowania Województwa Dolnośląskiego zapisów umożliwiających poszerzenie KPN o obszary jego obecnej otuliny.

(dowód: akta kontroli str. 117-119)

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

(dowód: akta kontroli str. 120-150)

1.9. W badanym okresie wymierzono łącznie 211 grzywien, w drodze mandatu karnego, na ogólną kwotę 35.980 zł, w tym: 64 na kwotę 8.800 zł w 2010 r., 81 na kwotę 14.900 zł w 2011 r. i 66 na kwotę 12.280 zł w 2012 r. Powodem ich wymierzenia było naruszenie przepisów art. 15 uoop (26 mandatów na łączną kwotę 5.570 zł) i popełnianie wykroczeń z art. 153 i 161 ustawy Kodeks wykroczeń (185 mandatów na łączną kwotę 30.410 zł). Za poruszanie się poza wyznaczonymi szlakami turystycznymi, ukarano mandatami karnymi 19 osób na łączną kwotę 3.420 zł. W KPN brak było danych dotyczących ściąganości wymierzonych grzywien. Windykacja w tym zakresie należy do kompetencji Wojewody Dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 169-170)

W badanym okresie Dyrektor Parku 13-krotnie zawiadamiał organy ścigania o naruszeniu przepisów prawa oraz wniósł 13 spraw do sądów powszechnych w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody, w tym dwa w 2012 r., kierując do Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze wnioski o ukaranie sprawców wykroczeń dotyczących: zbioru owoców borówki czernicy i poruszania się poza wyznaczonym szlakiem turystycznym oraz wjazdu samochodem terenowym na teren leśny KPN.

(dowód: akta kontroli str. 171-173)

1.10. W Parku wyznaczono 23 miejsca odpoczynku i spożywania posiłków, które wyposażone były w ławostoly, ławki i kosze (umożliwiające segregację odpadów) – w miejscach o dużym natężeniu ruchu turystycznego, lub w ławostoly i ławki – w miejsca o małym ruchu turystycznym. Miejsca odpoczynku nie były wyposażone natomiast w zaplecza sanitarne.

(dowód: akta kontroli str. 174-175, 178-187)

Andrzej Raj, Dyrektor Parku stwierdził, iż cyt.: „*brak wyposażenia miejsc odpoczynku w zaplecze sanitarne, jest spowodowane tym, że na terenie KPN istnieje gęsta sieć obiektów (ośrodki edukacyjne KPN, schroniska górskie, koleje linowe), które posiadają dostępne dla turystów zaplecze sanitarne, z tego powodu miejsca odpoczynku nie są wyposażane w tego rodzaju instalacje. Wszystkie schroniska położone na terenie Parku posiadają biologiczno-chemiczne oczyszczalnie ścieków. Wyjątek stanowi „Schronisko na Zamku Chojnik”, jednak w ostatnim okresie wspólnie z PTTK Oddział „Sudety Zachodnie” (właścicielem schroniska) podjęto działania mające na celu rozwiązanie tego problemu*”.

(dowód: akta kontroli str. 196-199)

Za kontrolę czystości i porządku w obrębie KPN odpowiedzialne były służby Parku, natomiast za utrzymanie czystości i porządku na szlakach turystycznych i w miejscach odpoczynku odpowiedzialne były firmy zewnętrzne, wyłaniane rokrocznie w ramach postępowań przetargowych. W trakcie kontroli zadania te realizowane były na terenie Parku przez dwie firmy, zajmujące się odrębnie obszarem Śnieżka oraz obszarami Przełęcz i Szrenica.

(dowód: akta kontroli str. 174-175)

Udostępnianiem Parku do turystyki i jej organizacją w terenie zajmował się Dział Udostępniania Parku, którego zakres kompetencji i zadania określono w regulaminie organizacyjnym KPN.

(dowód: akta kontroli str. 24-46)

Długość szlaków turystycznych w obrębie Parku wynosiła 117,6 km, a ich gęstość 21,1 m/ha, co w latach objętych kontrolą nie ulegało zmianie. Odnotowano natomiast wzrost intensywności ich turystycznego wykorzystania, gdyż:

- liczba turystów odwiedzających KPN wyniosła: 1,7 mln osób w 2010 r., 1,9 mln osób w 2011 r. i 2,0 mln osób w 2012 r.,
- wskaźnik liczby turystów na 1 ha wyniósł: 296 w 2010 r., 340 w 2011 r. i 358 w 2012 r.,
- liczba osób przypadająca na 1 km szlaków turystycznych wynosiła: 14.031 w 2010 r., 16.156 w 2011 r., 17.007 w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 195)

Oględziny wybranych szlaków turystycznych wykazały, że były one w dobrym stanie, umożliwiającym wygodne poruszanie się, a miejsca niebezpieczne lub niekomfortowe były zabezpieczone. Oznakowanie było wyraźne i zawsze umieszczane na rozstajach szlaków turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 178-187)

KPN opracował i wprowadził system szacowania wpływu turystyki na stan przyrody i bioróżnorodności poprzez m.in. prowadzenie własnych analiz:

- szlaków turystycznych pod kątem zagrożenia erozją wodną (na podstawie wyników analizy można wnioskować o zmianę przebiegu niektórych odcinków szlaków szczególnie narażonych na zniszczenie);
- monitoringu ruchu turystycznego (w okresie wzmożonego ruchu turystycznego występuje bardzo duża penetracja terenów Parku, w szczególności w rejonie Karpacza, Szklarskiej Poręby, Wodospadu Szklarki i wzgórza Chojnik).

W ramach projektu „Ochrona najcenniejszych ekosystemów KPN – modernizacja Ścieżki nad reglami”, stworzono koncepcję zintegrowanego systemu monitoringu i zarządzania ruchem turystycznym, funkcjonującego w oparciu o sieć elektronicznych czujników do monitorowania ruchu turystycznego pieszego i samochodowego.

Na podstawie analiz zagrożeń związanych z antropopresją, erozją wodną powierzchniową, a także analiz rozmieszczenia i natężenia ruchu turystycznego, określono limity osób, jakie mogą jednorazowo przebywać w danym miejscu w Parku.

(dowód: akta kontroli str. 196-199)

W latach 2010-2012 w KPN zrealizowano 10 projektów badawczych związanych z turystyką i jej wpływem na ekosystemy Parku.

(dowód: akta kontroli str. 176-177)

W badanym okresie na terenie KPN zlokalizowanych było 27 punktów handlowo-usługowych, w tym 11 w schroniskach górskich. Liczby te nie ulegały zmianom w tym czasie. Działania dotyczące wyprowadzenia działalności komercyjnej poza Park obejmowały uzgadnianie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W toku uzgodnień prowadzonych dla tych opracowań Dyrektor Parku odmawiał budowy nowych, odbudowy zniszczonych oraz rozbudowy istniejących obiektów, prowadzących działalność komercyjną, związaną z obsługą ruchu turystycznego. Przykładem wyprowadzenia działalności komercyjnej z terenu Parku było zamknięcie schroniska „Kamieńczyk” (byłej strażnicy Straży Granicznej), zlokalizowanego w strefie występowania cietrzewia. Długotrwałe postępowanie prowadzone przez Park w stosunku do Agencji Mienia Wojskowego, polegające na odmowie zgody na sprzedaż tego obiektu na cele komercyjne i utworzenie tam kolejnego na terenie Parku obiektu o charakterze hotelowo-gastronomicznym, doprowadziło ostatecznie do jego przejęcia przez Park na cele badawczo-monitoringowe.

Szacowanie wpływu działalności handlowo-usługowej na przyrodę Parku odbywało się w trakcie postępowań w sprawie wydawania: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, prowadzonych zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹, decyzji Ministra Środowiska na odstępstwa od zakazów obowiązujących na terenie KPN, zgodnie z art. 15 ust. 3 uoop. W ramach tych postępowań określano działania minimalizujące oraz ograniczające prowadzenie przedsięwzięć na terenie Parku, a w przypadku powstania szkód w przyrodzie zobowiązujące wnioskodawcę do wykonania kompensacji przyrodniczej. Nałożone na inwestora działania minimalizujące, ograniczające i kompensujące w pełni równoważyły koszty szkód powstałych w wyniku przedsięwzięć prowadzonych na terenie KPN. Park pełnił

¹¹ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

ciągły nadzór nad obiektami handlowo-usługowymi, w szczególności w zakresie prawidłowości funkcjonowania gospodarki wodno-ściekowej i systemów opałowo-grzewczych, w kwestii uzgadniania projektów decyzji w sprawie pozwoleń wodnoprawnych, a także co do emisji hałasu, zanieczyszczeń światłem i utrzymania ogólnego porządku wokół obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 196-198, 200-202)

1.11. Przy Dyrektorsze Parku działała Rada Naukowa KPN, jako organ opiniodawczo-doradczy w zakresie ochrony przyrody¹². Członków tej Rady (w liczbie 20 osób) powołał na 5-letnią kadencję Minister Środowiska (zarządzeniem nr 85 z dnia 8 grudnia 2009 r.¹³) spośród działających na rzecz ochrony przyrody przedstawicieli nauki, praktyki i organizacji ekologicznych oraz właściwego miejscowo samorządu województwa i samorządów gminnych. W badanym okresie Dyrektor Parku zwracał się do Rady Naukowej KPN o wyrażenie opinii w sprawie m.in.: projektów planów ochrony, zmian w zadaniach ochronnych, tematów badawczych prowadzonych na terenie Parku, projektu przejęcia Pałacu Schaffgotschów w Sobieszowie na potrzeby utworzenia dyrekcji KPN oraz ośrodka edukacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 203-204)

1.12. W Parku ustanowiono system kontroli zarządczej. Stanowił go ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji zadań i osiągnięcia celów Parku zgodnie z przepisami obowiązującego prawa, w tym: uoop, aktów dotyczących ochrony gatunkowej roślin, zwierząt, grzybów, zarządzeń Ministra Środowiska w sprawie zadań ochronnych dla KPN, uregulowań wewnętrznych KPN¹⁴.

Kontrola zarządcza obejmowała działania w zakresie ochrony przyrody i bioróżnorodności, w tym cele i zadania na rzecz zachowania różnorodności biologicznej, ochrony przyrody nieożywionej i gleb, ochrony powietrza i zasobów wodnych, ochrony ekosystemów nieleśnych i leśnych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, a także zadania w zakresie edukacji ekologicznej, nauki, udostępniania zasobów przyrodniczych i kulturowych, znajdujących się na obszarze PKN. Mierniki realizacji celów kontroli zarządczej były jednoznaczne.

Określone przez KPN istniejące i potencjalne w latach 2010-2012 ryzyka dotyczyły zagrożenia zasobów ochrony przyrody, zagrożenia skuteczności i efektywności działania, nieosiągnięcia stawianych celów i zagrożenia zasobów majątkowych. W zestawieniach tych ryzyk wskazano charakterystykę zagrożeń i obszary dotknięte ryzykiem, oraz określono dwa poziomy ryzyka, tj. ryzyko akceptowalne i ryzyko nieakceptowalne.

Dla ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości w zakresie działań dotyczących ochrony przyrody lub ewentualnych skutków takich działań, w KPN wdrożono m.in. system oceny i konsultacji propozycji zadań ochronnych, planowanych do wykonania w ekosystemach Parku przez pracowników Parku, Radę Naukową KPN, komórki merytoryczne Ministerstwa Środowiska i organizacje pozarządowe w ramach oceny zadań ochronnych dla KPN, procedury kontroli wewnętrznej¹⁵, systemu monitoringu efektów realizowanych zabiegów ochronnych, systemu inwentaryzacji i monitoringu zasobów przyrodniczych, udostępniania

¹² Zadania rady naukowej parku narodowego precyzuje art. 98 ust. 3 uoop.

¹³ Zarządzeniami z 30 listopada 2011 r. i 9 sierpnia 2012 r. Minister Środowiska dokonał trzech zmian personalnych w składzie osobowym Rady.

¹⁴ Zarządzenie Nr 8/2009 Dyrektora KPN z dnia 16 kwietnia 2009 roku w sprawie strategii ochrony przyrody w Karkonoskim Parku Narodowym (DN-011/576/2009).

¹⁵ Określone w zarządzeniach Dyrektora KPN: Nr 31/2006 z dnia 27 grudnia 2006 r., Nr 16/2011 z dnia 4 kwietnia 2011 r. (DN-011/972/11), Nr 15/2013 z dnia 19 kwietnia 2013 r. (DN-011/1186/13).

obszaru Parku do prowadzenia badań naukowych, dostarczających aktualnych informacji o stanie zasobów przyrodniczych.

W badanym okresie Dyrektor Parku rokrocznie sporządzał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, w których nie formułował zastrzeżeń co do jej funkcjonowania. W ocenie Dyrektora Parku kontrola zarządcza funkcjonowała w wystarczającym stopniu, adekwatnie, skutecznie i efektywnie. Ocenę oparto na informacjach dostępnych w czasie sporządzania oświadczeń, takich jak monitoring realizacji celów i samooceny kontroli zarządczej, przeprowadzonej z uwzględnieniem kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych i procesu zarządzania ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 205-206, 207-229)

1.13. KPN prowadził stronę internetową www.kpnmab.pl. W zakładkach tej strony Park zamieszczał podstawowe informacje z zakresu jego działalności, edukacji przyrodniczej, środowiska przyrodniczego, zasad udostępniania turystycznego Parku, bieżących informacji. Strona aktualizowana była na bieżąco. Informacje dotyczące organizacji Parku zamieszczono na podstronie zawierającej m.in. statut Parku, jego regulamin i schemat organizacyjny, listę osób funkcyjnych, zarządzenia dyrektora KPN, zadania ochronne Parku. Dokumenty organizacyjne udostępnione na stronie były aktualne.

(dowód: akta kontroli str. 232-236)

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

Niezachowane zostały terminy używalności umundurowania, określone w załączniku nr 8 do ww. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych. Trzem pracownikom wydano bowiem części umundurowania 9 miesięcy przed końcem okresu ich używalności, a kolejnym trzem 7,5 miesiąca po upływie okresu używalności, wynoszącym w tym przypadku 18 miesięcy. Zwłoka w wymianie umundurowania nie skutkowała skargami oraz roszczeniami pracowników wobec Parku. NIK uwzględnia wyjaśnienia złożone przez Dyrektora Parku, iż taki stan rzeczy spowodowany prowadzeniem raz do roku postępowania w sprawie zamówienia publicznego na umundurowanie, co skutkowało dostarczeniem przez wykonawcę umundurowania w jednym terminie, przy jednoczesnym braku magazynu mundurowego.

(dowód: akta kontroli str. 85, 92-101)

Ustalone
nieprawidłow
ości

W działalności KPN w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonowanie Parku w zakresie organizacji działalności i zarządzania.

**Ocena
częstkowa**

Działania podejmowane w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody, odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych oraz edukacji przyrodniczej

Opis stanu
faktycznego

2.1. Park utworzony został na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 1959 r.¹⁶. W akcie tym nie określono wartości przyrodniczych, które były powodem ustanowienia parku. Karkonosze są najwyższym pasmem górskim w Europie Środkowej na północ od Alp i Karpat, a także drugim najwyższym

¹⁶ Dz. U. Nr 17, poz. 90.

pasmem średniogórza europejskiego, posiadającym bogatą budowę geologiczną i unikalną formę rzeźby terenu. Karkonosze odznaczają się wyraźnie zarysowaną, i specyficzną kompozycją gatunków roślin i zwierząt, zlokalizowanych – w zależności od wysokości nad poziomem morza – w strefach nazywanych piętrami roślinnymi, obejmującymi także relikty polodowcowe flory (np. wierzba lapońska, wierzba zielna, malina moroszka, skalnica śnieżna) i fauny (np. podróżniczek, ślimak poczwarówka arktyczna, reliktowy gatunek wirka z Wielkiego Stawu). Awifauna Parku obejmuje 11 gatunków strefy tajgi (m.in. orzechówka, cietrzew) i 4 gatunki alpejskie (płochacz halny, drozd obroźny, siwerniak, górski podgatunek czeczotki). W 1992 r. Park stał się częścią Bilateralnego Rezerwatu Biosfery UNESCO Karkonosze/Krkonoše (MaB). Mimo intensywnej od XVII wieku eksploatacji Karkonoszy (pielgrzymki do kaplicy św. Wawrzyńca na Śnieżce, poszukiwanie minerałów, pasterstwo i eksploatacja lasów) do nienaruszonych obszarów należy piętro alpejskie i subalpejskie (w tym torfowiska) oraz kotły polodowcowe.

Inwentaryzację oraz monitoring składników przyrody, stanu przyrody, zjawisk przyrodniczych oraz efektów realizowanych zabiegów ochronnych park Prowadzi według metodyk opracowanych i wdrożonych dla poszczególnych komponentów środowiska przyrodniczego, w tym dla: odnowień naturalnych i sztucznych drzewostanów (ostatnia w 2012 r.), zbiorowisk nieleśnych (ostatnia w latach 2008-2012), gleb w ekosystemach leśnych (ostatnia w latach 2004-2006), porostów nadrzecznych jako biowskaźników stanu atmosfery (ostatnia w 2012 r.), zwierzyny grubej (ostatnia w 2012 r.), zagrożonych gatunków roślin (ostatnia w latach 2010-2011), grzybów (ostatnia w 2012 r.), ptaków, w tym cietrzewia (ostatnia w 2012 r.).

Na terenie Parku zidentyfikowano 1.103 gatunki roślin, 1.769 gatunków zwierząt oraz 259 gatunków grzybów.

Na terenie KPN występują gatunki ginące lub zagrożone wyginięciem zwierząt (13 gatunków, w tym: mornel, cietrzew, dzięcioł trójpalczasty) i roślin (94 gatunki, w tym: przytulia sudecka, skalnica śnieżna). Wśród 15 gatunków endemicznych występuje motyl¹⁷, skalnica darniowa bazaltowa, biedrzyńiec mniejszy skalny, dzwonek karkonoski i gnidosz sudecki. W Parku występują 24 unikalne siedliska przyrodnicze, w tym wysokogórskie borówczysko bażynowe, subalpejskie zarośla wierzby lapońskiej i śląskiej oraz torfowiska wysokie z roślinnością torfotwórczą.

(dowód: akta kontroli str. 237-246, 247-259, 260-298, 299-311)

2.2. Szczegółowe cele ochrony przyrody określone zostały w strategii ochrony przyrody w KPN (dalej: Strategia), wprowadzonej zarządzeniem Nr 8/2009 (DN-011/576/2009) Dyrektora Parku z 16 kwietnia 2009 r., której części składowe stanowiły elementy pierwszego Planu Ochrony KPN, zatwierdzonego przez Ministra Środowiska na lata 1997-2017. Zapisane w Strategii cele ochrony stanowiły kontynuację opracowanych wcześniej i przyjętych do realizacji celów ochrony przyrody, w tym: nieożywionej, gleb, powietrza, zasobów wodnych, ekosystemów nieleśnych i leśnych, fauny, krajobrazu i środowiska kulturowego. W Strategii wskazano, iż strategiczne cele KPN to:

- ochrona naturalnych i zbliżonych do naturalnych ekosystemów dla zachowania i wzbogacenia różnorodności biologicznej i złożoności układów ekologicznych;
- odtworzenie zniszczonych i uszkodzonych fitocenoz i zoocenoz, głównie szaty leśnej;
- zmniejszenie skierowanej na Park antropopresji poprzez ograniczenie agresywnych wobec środowiska form turystycznego zagospodarowania;

¹⁷ Bez nazwy polskiej, z łac. *Psodos quadrifariussudeticus*

- kontynuacja badań naukowych i rozbudowa monitoringu dla wzbogacenia wiedzy o zasobach przyrodniczych oraz wypracowania skutecznych form jej ochrony.

Do osiągnięcia wynikających ze Strategii celów KPN dążono poprzez minimalizowanie ingerencji człowieka w naturalne układy ekologiczne, kompleksowe działania dla odtworzenia uszkodzonych i zniszczonych ekosystemów, popieranie przyjaznych dla środowiska form udostępniania Parku dla ruchu turystycznego, kreowanie pozytywnego stosunku społeczeństwa (zwłaszcza lokalnego) do potrzeb ochrony zasobów przyrodniczo-kulturowych.

(dowód: akta kontroli str. 247-259)

2.3. Do podstawowych, przedstawionych w Strategii, zagrożeń i problemów do rozwiązania w Parku zaliczono: powstrzymanie negatywnego oddziaływania czynników degradujących poszczególne ekosystemy, jak i układ przestrzenny, poprzez: [a] imisje przemysłowe o negatywnych skutkach dla przyrody (zanieczyszczające powietrze i wody), [b] skutki przekształcenia naturalnych ekosystemów w wyniku błędnej gospodarki leśnej pogłębiających zagrożenia antropogeniczne, abiotyczne i biotyczne, [c] zajmowanie pod potrzeby turystyczno-sportowe obszarów w strefach ochrony ścisłej i częściowej, prowadzące do fragmentaryzacji zespołów biocenoz i ekosystemów.

Z kolei w zadaniach ochronnych zidentyfikowano zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne, istniejące i potencjalne wraz ze sposobami ich eliminacji lub ograniczenia samych zagrożeń i ich skutków. Do najważniejszych zaliczono erozję gleb, podatność drzewostanów na uszkodzenia od czynników abiotycznych i biotycznych wskutek zniekształcenia struktury gatunkowej i przestrzennej drzewostanów, presję zwierzyny płowej na ekosystemy leśne, nadmierny ruch turystyczny oraz powstawanie barier w migracji zwierząt między Parkiem i otoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 247-259, 455-574)

Działalność gospodarcza w Parku prowadzona była na terenach obszaru ochrony krajobrazowej, obejmujących powierzchnię 22,37 ha (0,5% obszaru KPN), przede wszystkim zabudowanych przez schroniska turystyczne, leśniczówki i obiekty Parku. Natomiast na terenie ochrony ścisłej i czynnej zezwolono na ich wykorzystanie wyłącznie turystyczne i sportowe (trasy narciarskie).

W badanym okresie Dyrektor Parku wydał 20 pozytywnych opinii, poprzedzających decyzje Ministra Środowiska na odstępstwa od zakazów obowiązujących w KPN, w związku z wnioskami prowadzących badania naukowe, dotyczącymi ochrony przyrody i inwentaryzacji ssaków (16 przypadków), bądź złożonymi przez podmioty działające na terenie KPN w zakresie realizowanych przez nich zadań (4 przypadki¹⁸).

(dowód: akta kontroli str. 312-335)

Na terenie Parku presja gatunków inwazyjnych i ekspansywnych była nieznaczna. Miała miejsce na jego obrzeżach oraz w otulinie i dotyczyła w przypadku:

- gatunków inwazyjnych: okratka australijskiego (grzyb), kroplika żółtego i rdestowca sachalińskiego,
- gatunków ekspansywnych: szczawiu alpejskiego i łubinu trwałego.

Ich występowanie stwierdzono podczas stałych obserwacji, prowadzonych przez SP, jak również w ramach publikacji naukowych.

(dowód: akta kontroli str. 336-339)

¹⁸ Wnioski spółki energetycznej dotyczące realizacji inwestycji energetycznych (2 przypadki) oraz spółki narciarskiej w kwestii bieżącego utrzymania terenów narciarskich i w zakresie wydłużenia terminu na wykonanie kompensacji oraz zmiany warunków do śinki drzew.

Otulina Parku o powierzchni 11.265 ha, włączona do obszaru Natura 2000 Karkonosze, wyznaczona została rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 r.¹⁹ w sprawie KPN. Obejmuje ona grunty Skarbu Państwa w trwałym zarządzie Nadleśnictw Szklarska-Poręba, Śnieżka i Kamienna Góra. W badanym okresie Dyrektor Parku, realizując działania ochronne, opiniował plany zagospodarowania przestrzennego okolicznych gmin (18 spraw) oraz województwa dolnośląskiego (1 sprawa), studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (3 sprawy) oraz warunków zabudowy dla potrzeb ochrony przyrody Parku (63 sprawy). Dążył również do niedopuszczania do zabudowy korytarzy ekologicznych, zamiany gruntów rolnych na tereny pod zabudowę oraz prowadził monitoring drożności korytarzy ekologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 342-352)

2.4. Park nie posiadał planu ochrony. Procedurę jego sporządzenia wszczęto 17 czerwca 2005 r., a jego projekt opracowany został w 2007 r. przez zespół pracowników Parku. Ze względu na zmiany przepisów ustawy o ochronie przyrody, wprowadzające – w przypadku pokrywania się terenu parku narodowego z obszarem Natura 2000 – obowiązek dostosowania projektu planu ochrony parku narodowego do wymogów projektu planu ochrony obszaru Natura 2000, prace nad planem ochrony zostały wstrzymane do chwili ukazania się aktów wykonawczych. Po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzenia projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000²⁰, KPN wznowił prace nad dostosowaniem projektu planu ochrony parku narodowego do wymogów projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000, oczekując przy tym na wytyczne Rządowego Centrum Legislacji w sprawie układu planu ochrony parku narodowego. Układ ten został przekazany KPN w lipcu 2013 r. W sierpniu 2013 r. KPN przystąpił do:

- konsultacji społecznych w sprawie planu ochrony parku narodowego, o których mowa w art. 19 ust. 1a uoop, prowadzonych na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,
- opiniowania planu ochrony parku narodowego w myśl art. 19 ust. 2 uoop.

Termin przekazania projektu planu ochrony do Ministra Środowiska zaplanowany został przez KPN na październik 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 445-450)

W badanym okresie zadania ochronne dla KPN oraz ich zmiany na poszczególne lata zostały określone w zarządzeniach Ministra Środowiska²¹. W zarządzeniach tych wymieniono zagrożenia oraz sposoby i zakres prowadzenia zabiegów w ramach ochrony ścisłej i czynnej, skalę tych zabiegów wraz ze wskazaniem ekosystemów (przyrody: nieożywionej i gleb, leśnej, nieleśnej) oraz lokalizacji, w których zabiegi te mają być wykonane. Ponadto dla wskazanych gatunków roślin, zwierząt i grzybów określono rodzaj zadań ochronnych oraz sposób prowadzenia zabiegów na obszarach ochrony ścisłej i czynnej.

Przyczyną wprowadzania zmian do zadań ochronnych realizowanych przez KPN była konieczność zwiększenia zakresów rzeczowych zadań ochronnych w związku z uzyskaniem w trakcie roku budżetowego dodatkowych środków na ten cel.

¹⁹ Dz. U. Nr 64, poz. 306.

²⁰ Dz. U. Nr 64, poz. 401 ze zm.

²¹ Z dnia: 18 stycznia 2010 r. po propozycji KPN z 16 października 2009 r. (zmienione zarządzeniem z 14 września 2010 r. na wniosek KPN z 28 lipca 2010 r.), 29 grudnia 2010 r. po propozycji KPN z 29 października 2010 r. (zmienione zarządzeniem z 31 maja 2011 r. na wniosek KPN z 28 kwietnia 2011 r.), 26 stycznia 2012 r. po propozycji KPN z 5 października 2011 r. (zmienione zarządzeniem z 30 sierpnia 2012 r. na wniosek KPN z 20 czerwca 2012 r.).

Park przygotowywał roczne plany pracy w zakresie realizacji zadań ochronnych, które przekazywał do Ministra Środowiska celem akceptacji. W planach tych zadania ochronne ujmowane w podziale na poszczególne rodzaje prac i kwartały realizacji oraz ze wskazaniem ich lokalizacji.

W badanym okresie w ramach ustalania zadań ochronnych Park określał limity odłowu zwierzyny. W ramach zadań ochronnych nie określano natomiast limitów pozyskiwania drewna, które pozyskiwano wyłącznie w związku z cięciami rozluźniającymi, sanitarnymi, bądź cięciami na rzecz odnowienia drzewostanu.

W badanym okresie Dyrektor Parku nie uzgadniał projektów uproszczonych planów urządzania lasów leżących w otulinie oraz lasów prywatnych leżących na terenie parku (0,34 ha), gdyż zostały one opracowane przed okresem objętym badaniami kontrolnymi. Prowadzona przez SP kontrola prywatnych gruntów leśnych leżących w obrębie Parku, dla których nie przewidziano zadań ochronnych, dotyczyła wyłącznie ich stanu sanitarnego.

(dowód: akta kontroli str. 340-341; 455-498)

Park opracował następujące programy zapobiegania introdukcji oraz powstrzymywania rozprzestrzeniania gatunków obcych (zagrożających rodzimym zasobom):

- „Ochrona najcenniejszych ekosystemów KPN – modernizacja ścieżki pod reglami”,
- „Ochrona najcenniejszych ekosystemów KPN etap II i III”.

Programy te, współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, przewidywały realizację zadania pn. „usuwanie roślin synantropijnych” i zadania pn. „monitoring efektów wykonywanych zabiegów ochronnych” (pod kątem zmian powodowanych przez rośliny synantropijne i inwazyjne).

(dowód: akta kontroli str. 336-339)

2.5. Teren Parku oznakowany był zgodnie z art. 115 uoop. W Parku wydzielono strefy ochrony ścisłej, ochrony czynnej (zbiorowisk leśnych i nieleśnych) i ochrony krajobrazowej, stanowiące odpowiednio 31,0%, 68,5% i 0,5% ogólnej powierzchni Parku. Miejsca w Parku udostępniane w celach naukowych, edukacyjnych, kulturowych i turystycznych, opisane zostały w przewidzianych dla KPN na poszczególne lata zadaniach ochronnych z podaniem ich lokalizacji, sposobu udostępniania i maksymalnej liczby osób mogących przebywać tam jednocześnie.

W obrębie Parku wyznaczone zostały miejsca i warunki prowadzenia działalności gospodarczej (przede wszystkim schroniska). KPN monitorował funkcjonowanie tych obiektów w zakresie: gospodarki wodno-ściekowej, systemów opałowo-grzewczych, przestrzegania ogólnego porządku i hałasu, działalności gastronomiczno - hotelarskiej pod kątem zgodności jej prowadzenia z obowiązującymi uregulowaniami (mpzp, zadania ochronne), przestrzegania zasad poruszania się pojazdami mechanicznymi po drogach wewnętrznych. Kontrole przestrzegania warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Parku prowadził SP (patrz punkt 1.6 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 178-187, 237-246, 575-582)

W wyniku realizacji zabiegów ochronnych (cięć sanitarnych, rozluźniających oraz na rzecz odnowienia drzewostanu) Park pozyskiwał drewno w ilości: 1,11 m³/ha w 2010 r., 0,6m³/ha w 2011 r., 1,03 m³/ha w 2012 r.²².

²² W 2010 r. 4.4485,4 m³ (odnowienia - 1889,4 m³, rozluźnienia - 2062m³, cięcia sanitarne - 534 m³), w 2011 r. odpowiednio 2428,3 m³, 1021,8m³, 726,9 m³, 679,6m³, a w 2012 r. odpowiednio 4163,7 m³, 3154,9 m³, 252,7m³, 623,1m³.

W KPN nie można było łowić ryb. Limity redukcji zwierzyny w Parku określał Minister Środowiska w ramach zadań ochronnych na dany rok. W latach 2010-2012 przeprowadzono redukcję 62 szt. jelenia (limit dla tego okresu wynosił 108 szt.), 3 szt. sarny (limit wynosił 30 szt.) oraz 18 szt. lisa (limit wynosił 83 szt.), z tego: 29 jeleni, 1 sarnę i 7 lisów w 2010 r.; 14 jeleni, 2 sarny i 9 lisów w 2011 r.; 19 jeleni i 2 lisy w 2012 r. Na obszarze otuliny Parku gospodarkę łowiecką prowadziły koła łowieckie, których roczne plany dla poszczególnych obwodów opiniował Dyrektor Parku. KPN występował rokrocznie do nich z wnioskiem o wyższy poziom odstrzału jelenia na terenie otuliny, celem minimalizacji redukcji tego gatunku po stronie Parku. Na obszarze otuliny Parku nie wyznaczono strefy ochrony zwierząt łownych. Jej ustanowienie wiązałoby się z koniecznością ponoszenia przez Park kosztów z tytułu odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w uprawach rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 342-352; 353-367)

W badanym okresie KPN wykonał następujące zadania ochronne:

a) w 2010 r.:

- montaż poręczy ochronnych, łańcuchowych na szlaku o długości 210 m, wykonany w ramach zadania „Terenowe prace remontowe. Szlak czerwony nad Małym i Wielkim Stawem”, realizowany w ramach projektu „Ochrona najcenniejszych ekosystemów KPN – etap II”;
- demontaż wyciągu narciarskiego na Hali Pod Łabskim Szczytem o długości 530 m;
- przycięcia pędów kosodrzewiny zarastającej szlaki turystyczne na długości 174 m w ramach terenowych prac remontowych i rekultywacji obrzeży szlaków, realizowane w ramach projektu „Ochrona najcenniejszych ekosystemów KPN. Modernizacja ścieżki pod Reglami”;

b) w 2011 r.:

- remont nawierzchni czerwonego szlaku „Schronisko Nad Łomniczką – schronisko Śląski Dom” (na długości 1,6 km) w ramach projektu „Ochrona najcenniejszych ekosystemów KPN – etap II” (prace realizowane w 2011 r. i 2012 r.);
- usunięcie starych elementów barier kanalizujących ruch turystyczny (na długości 780 m) w ramach remontu czerwonego szlaku w Śnieżnych Kotłach;
- wytyczenie nowego przebiegu zielonego szlaku w Śnieżnych Kotłach;

c) w 2012 r.:

- prace remontowe na żółtym szlaku „Jantarowa cesta” w ramach projektu „Ochrona najcenniejszych ekosystemów KPN – etap III” (remont nawierzchni szlaku na długości 344 m);
- groduzenia powierzchniowe (750 mb) w celu ochrony odnowień przed zwierzyną w ramach projektu „Kompleksowa ochrona ekosystemów leśnych w KPN”.

(dowód: akta kontroli str. 178-187, 455-574, 641, 654-669)

Uprawa lub hodowla gatunków ginących lub zagrożonych prowadzona była przez Karkonoski Bank Genów w Jeleniej Górze – Jagniątkowie (dalej: Bank Genów), komórkę organizacyjną KPN. Wśród 47 hodowanych tam gatunków do najważniejszych należały: biedrzyńiec mniejszy skalny, czosnek syberyjski, dzwonek karkonoski, gnidosz sudecki, przytulia sudecka, skalnica darniowa bazaltowa, malina moroszka.

W ramach realizacji przez KPN zadań ochronnych wspomagano tworzenie korzystnych mikrosiedlisk, w tym m.in. przez:

- przebudowę monokultur świerkowych, w rejonach gdzie pojawiły się popielica i orzesznica (ssaki pod ochroną), a poprzez ich przerzedzanie poprawiono warunki siedliskowe cietrzewia;
- pozostawianie martwego drewna do mikrosukcesji dla bezkręgowców, co skutkowało pojawieniem się dzięcioła trójpalczastego, jak też owadów gatunków chronionych (np. kozioróg bukowiec, pachnica dębowa);
- wywieszanie budek lęgowych w celu zwiększenia możliwości lęgowych dla ptaków dziuplastych i nietoperzy,
- nawożenie organiczne w celu poprawy żyzności siedlisk, a tym samym utrzymania na nich właściwego spektrum gatunków roślin, w tym chronionych (np.: storczyki, arnika górską, krokus wiosenny).

W celu wspomagania mikrosiedlisk na terenie Banku Genów stworzono sztuczne torfowisko o powierzchni 1,8 ara (hodowla m.in. gnidosza sudeckiego i turzycy patagońskiej), a na ścianach skalnych utworzono alpinarium o powierzchni 2 arów (posadzono m.in. szarotę drobną, skalnicę śnieżną i skalnicę bazaltową).

Ponadto wykaszano, bądź usuwano gatunki inwazyjne i ekspansywne (szczaw alpejski, lubin trwały), co m.in. skutkowało zmniejszeniem liczby siedlisk szczawiu alpejskiego z 7 w 2000 r. do 4 w 2012 r.²³.

(dowód: akta kontroli str. 368-379)

2.6. Monitoring przyrody na terenie Parku prowadzony był systematycznie od 2000 r. Główne cele monitoringu przyrodniczego obejmowały:

- śledzenie zmian zachodzących w składnikach przyrody oraz obserwacja i analiza ich kondycji, struktury i zachodzących procesów;
- obserwację i analizę efektów realizowanych zabiegów ochronnych i skuteczności ochrony;
- obserwację i analizę zachodzących procesów socjoekonomicznych społeczności mieszkających na terenach chronionych oraz wizytujących obszary chronione.

KPN wdrażał następujące rodzaje monitoringu przyrodniczego:

- monitoring ekosystemów leśnych,
- monitoring ekosystemów nieleśnych,
- monitoring rzadkich i zagrożonych gatunków, w tym monitoring gatunków Natura 2000,
- monitoring efektów realizowanych zabiegów ochronnych,
- długookresowe badania klimatologiczne, hydrologiczne i fizykochemiczne w zlewniach potoków górskich KPN.

Organizacją i koordynacją badań naukowych oraz monitoringiem przyrodniczym zajmowała się w Parku wyodrębniona komórka wewnętrzna pod nazwą Stacja Monitoringowo-Badawcza, a także Zespół Ochrony Przyrody i służby terenowe Parku (nadleśniczy, konserwatorzy obwodów ochronnych, leśniczy i podleśniczy), działające w ramach Działu Ochrony Przyrody KPN.

Populacje i siedliska gatunków endemicznych i zagrożonych były systematycznie (co najmniej raz w roku) monitorowane przez pracowników Parku i zewnętrznych specjalistów, wykonujących prace na rzecz lub we współpracy z Parkiem. Pozyskane w trakcie realizowanych obserwacji terenowych informacje przekazywane były przez nich pracownikom Stacji Monitoringowo-Badawczej oraz Zespołu Ochrony Przyrody, koordynującym monitoring roślin, grzybów i zwierząt. Informacje pozyskiwane w procesie monitoringu populacji i siedlisk gatunków endemicznych i zagrożonych wykorzystywano do: oceny stanu zachowania

²³ Liczebność dla rdestowca sachalijskiego, lubinu trwałego i okratka australijskiego (niespotkanego w 2000 r.) została zahamowana i wynosiła w 2000 i 2012 – 1 stanowisko.

populacji i siedlisk gatunków endemicznych i zagrożonych oraz identyfikacji zagrożeń; planowania szczegółowych zabiegów ochronnych w ramach zadań ochronnych i zadań rzeczowych Parku dla ustalenia priorytetów w zakresie ochrony gatunków i ich siedlisk; ustalania miejsc oraz szlaków turystycznych, zamykanych w okresie największego zagrożenia dla gatunków endemicznych i zagrożonych.

(dowód: akta kontroli str. 380-386, 674-702)

Korygowanie na podstawie wyników monitoringu przyrodniczego zakresu i charakteru planowanych działań ochronnych dotyczyło m.in.:

- zmiany przebiegu szlaku turystycznego w Małym Śnieżnym Kotle dla ochrony najcenniejszych gatunków występujących na żyłe bazaltowej (skalnicy śnieżna, skalnica bazaltowa, biedrzeniec mniejszy skalny, dzwonek karkonoski),
- okresowego zamknięcia niebieskiego szlaku w okresie lęgowym sokoła wędrownego w Kotle Małego Stawu,
- stałego zamknięcia wejścia na Końskie Łby z uwagi na występowania tam stanowiska wierzby zielonej, gatunku skrajnie zagrożonego w Karkonoszach,
- okresowego zamknięcia szlaków: niebieskiego przez Kowarski Grzbiet, zielonego z Polany nad Wielki Staw, zielonego przez Śnieżne Kotły w celu ochrony tokowisk cietrzewia,
- zmiana w 2011 r. lokalizacji cięć rozluźniających wykonywanych w drzewostanach ze względu na stwierdzenie występowania rzadkich i zagrożonych gatunków ptaków, takich jak sóweczka i włośchatka.

Wyniki monitoringu publikowano w czasopiśmie krajowych i zagranicznych oraz prezentowane na konferencjach naukowych i mediach.

(dowód: akta kontroli str. 674-702)

2.7. Porównanie efektów działań ochronnych prowadzonych na terenie Parku w latach 2010-2012 ze stanem przyrody w 2000 r. wskazuje, że liczebność populacji pięciu przykładowych gatunków krytycznych (ginących lub zagrożonych wyginięciem) i populacji pięciu przykładowych gatunków endemicznych pozostawała na porównywalnym poziomie lub uległa wzrostowi. I tak:

- gatunki krytyczne: [a] populacja cietrzewia²⁴ w 2000 r. wyniosła 20 szt., a w latach 2010-2012 odpowiednio 36, 31 i 30 szt.; [b] dzięcioł trójpalczasty – pojedyncza obserwacja w 2012 r.; [c] mornel – pojedyncze obserwacje od 2010 r.; [d] przytulia sudecka – w 2000 r. ok. 500 szt., a od 2010 r. – kilkanaście tysięcy szt.; [e] skalnica śnieżna – w 2000 r. 11 szt., a od 2011 r. 10 szt. i ok. 100 szt. młodych roślin z programu reintrodukcji;
- gatunki endemiczne: [a] populacja skalnicy darniowej bazaltowej w 2000 r. wyniosła 300 roślin, a od 2010 r. 500 roślin; [b] biedrzeniec mniejszy skalny w 2000 r. 200 osobników, a od 2010 r. 1.000 osobników; [c] dzwonek karkonoski w 2000 r. 9 stanowisk, a od 2010 r. 11 stanowisk; [d] gnidosz sudecki w 2000 r. 100 szt., a od 2010 r. 160 szt.; [e] motyl – pojedyncze obserwacje od 2010 r.

Ponadto w Parku:

- ogólna liczba gatunków roślin wzrosła z 900 w 2000 r. do 1.103 w 2012 r., a gatunków zwierząt z 1.505 w 2000 r. do 1.769 w 2012 r.,
- pokrycie drzewostanem wynosiło 70,9% ogólnej powierzchni KPN,
- odnotowano poprawę wskaźników: zgodności lasu z siedliskiem (wzrost z 26,1% w 2000 r. do 36,1% w 2012 r.), liczby gatunków ptaków (z 181 w 2010 r. do 185 w 2012 r.) przy jednoczesnym wzroście liczby ich stanowisk;

²⁴ Liczba tokujących samców.

- populacja wybranych gatunków zwierząt łownych w 2000 r. i w latach 2010-2012 wyniosła: jelenia odpowiednio 58, 110, 98 i 108 szt., sarny odpowiednio 34, 28, 20 i 20 szt., dzika odpowiednio 1, 32, 30 i 29 szt.

(dowód: akta kontroli str. 368-379, 451-453)

W KPN prowadzono reintrodukcję:

- jodły pospolitej – przed przystąpieniem do reintrodukcji udział tego gatunku w drzewostanach regla dolnego nie przekraczał 0,001% składu gatunkowego (ok. 840 szt.), natomiast w 2012 r. przekroczył 4% (około 0,5 mln szt.);
- rzeżuchy rezedolistnej – w 2002 r. 11 osobników na 1 stanowisku w 2002 r. i ponad 930 osobników na 5 stanowiskach²⁵ w 2012 r.;
- skalnicy śnieżnej – w 2002 r. było 11 osobników, natomiast w latach 2011-2012 na siedliska naturalne wysiano kilkadziesiąt tysięcy nasion zebranych z hodowli tego gatunku w Banku Genów;
- rozrzutki alpejskiej – w 2002 r. było 5 szt., a obecnie 11 szt. plus 43 szt. przechowywane w Banku Genów;
- wierzby zielnej – w 2002 r. występowała na powierzchni 5m², a w 2012 r. na powierzchni 15 m².

Ponadto w badanym okresie w ramach reintrodukcji wysadzono na terenie KPN rzadkie i zagrożone gatunki drzew i krzewów, tj. m.in.:

- w 2011 r.: wierzbę lapońską – 210 szt., wierzbę śląską – 2.510 szt., czereśnię ptasią – 430 szt., jawor (ekotyp górski) – 18.240 szt., lipę drobnolistną – 1.560 szt., kalinę koralową – 90 szt., czeremchę skalną – 470 szt.,
- w 2012 r.: trzmielinę – 2.721 szt., kruszynę – 495 szt., jabłoń dziką – 141 szt., czereśnię ptasią – 83 szt.

Według Andrzeja Raja, Dyrektora Parku do przesłanek przemawiających za powiększeniem KPN należała zgoda na takie działanie za strony samorządów lokalnych, a także wytyczenie granic Parku z nieuwzględnieniem terenów naturalnych ekosystemów, przecinających siedliska gatunków roślin i zwierząt. Dodatkowo Dyrektor Parku wskazał na niekompatybilność granic KPN z powierzchnią zajmowaną przez park narodowy po stronie czeskiej. Ponadto wskazał na konieczność zarządzania zasobem przyrodniczym całych Karkonoszy przez jeden podmiot w sytuacji, gdy obecnie zasobami przyrodniczymi otuliny Parku zarządzają trzy nadleśnictwa, natomiast w zakresie nadzoru nad obszarami Natura 2000, zarząd poza granicami Parku sprawuje Dyrektor RDOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 674-702)

2.8. Tryb udostępniania obszaru Parku do badań naukowych, monitoringu przyrodniczego oraz ćwiczeń terenowych i obozów naukowych regulowały zarządzenia Dyrektora Parku w tej sprawie²⁶. W każdym przypadku na prowadzenie takiej działalności na terenie KPN wymagana była zgoda Dyrektora Parku, który nałożył obowiązek przekazywania KPN wyników badań w formie egzemplarza opracowania. Na podstawie udzielonych przez Dyrektora Parku zezwoleń jednostki zewnętrzne (w tym m.in.: Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu) zrealizowały na terenie Parku 29 tematów badawczych w 2010 r., 59 w 2011 r. i 47 w 2012 r. Ponadto pracownicy KPN przeprowadzili w tych latach odpowiednio 7, 2 i 6 tematów badawczych, głównie w zakresie monitoringu przyrodniczego, w tym: storczykowatych, rzadkich gatunków roślin, geostanowisk, zwierząt NATURA 2000, ekosystemów alpejskich. Ponadto KPN zlecił w analizowanym okresie

²⁵ Ponadto 700 osobników znajduje się w Baku Genów z przeznaczeniem do dalszej reintrodukcji oraz w celu zachowania zasobów genowych tego gatunku *ex situ*.

²⁶ Nr 36/2007 z dnia 9 października 2007 r. oraz nr 6/2012 z dnia 11 stycznia 2012 r.

przeprowadzenie 18 badań²⁷, dotyczących w większości przypadków (11) monitoringu przyrodniczego, w tym: cietrzewia; zagrożonych gatunków roślin leśnych i polodowcowych, torfowisk i źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 387-416)

W latach 2010-2012 KPN wydał 43 publikacje i broszury informujących o walorach przyrodniczych Parku, w tym zatytułowane: „Rośliny Karkonoskiego Parku Narodowego”, „Zwierzęta w Karkonoskim Parku Narodowym”, „NATURA 2000 w Karkonoskim Parku Narodowym”, „Ptasie Wrota, czyli migracje ptaków w Karkonoszach”, „Torfowiska Karkonoszy”, „Minerały polskich Karkonoszy”, „Ptaki Karkonoszy”, „Ssaki Karkonoszy”, „Karkonosze – skały i krajobraz”, „Panoramy Karkonoszy”. Ponadto w wyniku współpracy z lokalnymi stacjami telewizyjnymi emitowano²⁸ programy edukacyjno-informacyjne (3 w 2010 r., 17 w 2011 r., 7 w 2012 r.), a do lokalnych stacji radiowych²⁹ systematycznie przekazywano wiadomości o działaniach Parku.

Zajęcia edukacyjne Park realizował we własnej bazie dydaktycznej, tj. w Karkonoskim Centrum Edukacji Ekologicznej w Szklarskiej Porębie (dalej: KCEE), w Centrum Informacyjnym w Karpaczu (działającym od końca 2012 r.), w siedzibie dyrekcji Parku w Jeleniej Górze-Sobieszowie, w Banku Genów w Jagniątkowie oraz w Ośrodku Informacyjno-Edukacyjnym „Myśliwski Domek”. Liczba zajęć dydaktycznych przeprowadzonych przez KPN dla grup zorganizowanych oraz liczba ich uczestników wyniosły odpowiednio 487 zajęć i 16.508 osób w 2010 r., 672 zajęć i 24.132 osób w 2011 r., 835 zajęć i 27.035 osób w 2012 r. Ponadto KCEE i Ośrodek Edukacyjno-Informacyjny „Domek Myśliwski” odwiedziło indywidualnie odpowiednio 2.499 i 7.562 osoby w 2010 r., 2.382 i 10.282 osoby w 2011 r., 2.987 i 10.896 osób w 2012 r.

Na podstawie własnych programów KPN realizował następujące zajęcia dydaktyczne:

- a) „Karkonoski Park Narodowy – Centrum Bioróżnorodności”³⁰, obejmujące konkursy przyrodnicze, cykl prelekcji tematycznych, warsztaty dla uczniów i nauczycieli, festyny ekologiczne, wystawy fotograficzne – przesłaniem była ochrona przyrody i różnorodności biologicznej, w tym obszaru NATURA 2000;
- b) „Wirtualne Karkonosze” – program dla odwiedzających KCEE, obejmujący zajęcia edukacyjne na multimedialnej ekspozycji, terenowe i plastyczne;
- c) „Nasze Karkonosze” – przedstawiające KPN i jego walory przyrodnicze;
- d) „Park bez barier” – program opracowany dla osób niepełnosprawnych (poruszających się na wózkach inwalidzkich), obejmujący m.in. zajęcia terenowe na szlaku do Wodospadu Szklarki oraz na szlaku od górnej stacji na Kopie do schroniska Śląski Dom³¹;
- e) „Karkonoska zima” – obejmujące prelekcję, prezentację multimedialną lub film o KPN, zajęcia terenowe z wykorzystaniem rakiet śnieżnych lub nart tourowych;
- f) „Z wizytą u Karkonosza” – zajęcia jednodniowe dla grup zorganizowanych;
- g) „Gminy karkonoskie” – zajęcia organizowane we współpracy z gminami i stowarzyszeniami (m.in. „Śniegolepy”, „Na tropach Karkonosza”, „Art. Skwer”, „Festyn Rodzinny”, „EKOpiłnik”, „Europejski Dzień Parków Narodowych”);
- h) „Kolorowe Karkonosze” – dla dzieci przedszkolnych i wczesnoszkolnych;
- i) „Program czynnej ochrony płazów” - przeznaczony dla uczniów i studentów.

²⁷ W tym 4 w 2010 r., 6 w 2011 r., 8 w 2012 r.

²⁸ TV Dami, Karkonosze Play, TV ODRA

²⁹ Radio Wrocław, Muzyczne Radio

³⁰ Dofinansowany przez WFOŚiGW

³¹ Z Karpacza na ścieżkę można dostać się wyciągiem krzesełkowym (z przejazdem ulgowym)

Ponadto KPN realizował 3 programy opracowane przez podmioty zewnętrzne³² oraz 4 projekty dofinansowywane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego³³. Zajęcia edukacyjne prowadziło w badanym okresie 12 pracowników Parku, z których 8 posiadało wykształcenie wyższe (głównie biologiczne), 6 uprawnienia pedagogiczne, 8 posługiwało się co najmniej jednym językiem obcym, a 4 posiadało uprawnienia przewodnika górskiego.

Na terenie Parku wyznaczono 11 ścieżek dydaktycznych o łącznej długości 86,8 km, zawierających łącznie 118 pulpitów informacyjnych. Przeprowadzone w dniu 30 lipca 2013 r. oględziny ścieżki dydaktycznej Dolina Wilczego Potoku (o długości 3,5 km) wykazały, że znajduje się ona w dobrym stanie technicznym, była prawidłowo oznakowana i umieszczono wzdłuż niej 6 pulpitów informacyjnych. Do końca 2010 r. w budynku siedziby dyrekcji Parku funkcjonowało Muzeum Przyrodnicze KPN, lecz z uwagi na zbyt małą przestrzeń wystawienniczą oraz przestarzałą ekspozycję, zainteresowanie nią było niewielkie (559 turystów w 2010 r.). Andrzej Raj, Dyrektor Parku stwierdził, że zaplanowano utworzenie do końca 2017 r. Centrum Edukacyjno-Muzealnego przy przyszłej, nowej siedzibie KPN.

(dowód: akta kontroli str. 174-175, 178-187, 417-444, 583-584, 674-702)

2.9. Sprawozdania z działalności Parku sporządzano w formie tabelarycznej, określonej przez Ministerstwo Środowiska i przesłano tamże drogą elektroniczną w dniu 7 marca 2011 r. za rok 2010, w dniu 3 września 2012 r. za rok 2011, a w dniu 1 lipca 2013 r. za rok 2012. W oparciu o te sprawozdania możliwa była ocena zakresu realizacji przez Park zaplanowanych działań ochronnych, niemniej ich treści nie obejmowała informacji o stanie przyrody Parku, bioróżnorodności i zagrożeniach.

(dowód: akta kontroli str. 454)

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

W latach 2010-2012 (a także wcześniej) Park nie sporządzał i nie przekazywał Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ) sprawozdań z działań KPN w zakresie wdrażania (na obszarach NATURA 2000) w latach 2007-2012 dyrektywy siedliskowej, a w latach 2008-2012 dyrektywy ptasiej, co raz na trzy lata przewidywał art. 31 uoop. Przemysław Tołoknow, Zastępca Dyrektora Parku wskazał, że zgodnie z art. 32 ust. 2 uoop GDOŚ określa zakres i żąda informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, jednakże w latach 2010-2012 nie występował do Parku w tej sprawie, a nieprecyzyjne zapisy uoop w zakresie dotyczącym przedmiotowej informacji, nie uprawniały KPN do jej samodzielnego określenia.

(dowód: akta kontroli str. 705-715)]

Ustalone
nieprawidłow
ości

W działalności KPN w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Parku zmierzającą do zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody, odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych oraz edukacji przyrodniczej.

**Ocena
częstkowa**

³² Czym skorupka za młodu nasiąknie... czyli jak pokochać przyrodę, aby ona pokochała nas (Gorczański Park Narodowy), Las zrównoważony (Południowo-Zachodnie Forum Samorządu Terytorialnego Pogranicze), Bubobory (Leśny Zakład Doświadczalny SGGW w Rogowie, Wydział Ochrony Przyrody Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, Komitet Ochrony Orlów.

³³ Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013: Wzmocnienie współpracy w edukacji ekologicznej KRNP i KPN, Rozwój infrastruktury turystycznej w KRNP i KPN, Jedne góry, jedno lasy; Comenius viridis.

3 Ocena gospodarowania środkami finansowymi

3.1. KPN przekazywał do Ministra Środowiska plany finansowe na lata 2010 i 2011 w terminach wskazanych w pismach Ministerstwa Środowiska, informujących o kwotach dochodów i wydatków ujętych w ustawach budżetowych na te lata³⁴. W związku z przekształceniem Parku z dniem 1 stycznia 2012 r. w państwową osobę prawną, jego plan finansowy stanowił załącznik do ustawy budżetowej i został opublikowany w dniu 19 marca 2012 r.

Modyfikacje planu finansowego KPN dokonywane były na podstawie decyzji Ministra Środowiska (27 przypadków w 2010 r. i 25 przypadków w 2011 r.) lub Dyrektora Parku w ramach upoważnień udzielonych przez Ministra Środowiska (5 przypadków w 2010 r. i 22 przypadki w 2011 r.). Natomiast w 2012 r. odnotowano 4 przypadki modyfikacji planu finansowego, które za każdym dokonywał Dyrektor Parku na podstawie uprzedniej zgody Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 646-653)

3.2. Podstawowym źródłem przychodów KPN były środki budżetowe, które wyniosły 5.303 tys. zł w 2010 r., 9.293 tys. zł w 2011 r. i 2.982 tys. zł w 2012 r., stanowiąc odpowiednio 60,6%, 51,3% i 24,9% przychodów ogółem KPN³⁵. Przychody z tytułu środków pozyskanych z funduszy unijnych w badanym okresie wyniosły odpowiednio 2.793 tys. zł (31,9% ogółu przychodów), 4.270 tys. zł (23,6% przychodów) i 3.255 tys. zł (27,2% przychodów). Natomiast wpływy z opłat za wstęp i udostępnianie Parku wyniosły 2.563 tys. zł (14,2% przychodów) w 2011 r. i 3.255 tys. zł (22,8% przychodów) w 2012 r. Wpływy z opłat za wstęp do Parku w 2010 r. stanowiły przychód gospodarstwa pomocniczego działającego przy KPN (zlikwidowanego z końcem tego roku) i wyniosły 2.233 tys. zł (53,8% przychodów gospodarstwa pomocniczego). W 2010 r. gospodarstwo pomocnicze uzyskało także przychód ze sprzedaży produktów pozyskiwanych w ramach realizowanych zadań ochronnych w Parku w wysokości 971 tys. zł, który w kolejnych latach wynosił (już jako przychód KPN) 482 tys. zł w 2011 r. i 881 tys. zł w 2012 r. Uzyskane przez Park przychody zapewniały finansowanie realizacji zadań ochronnych.

Opłaty za wstęp do Parku pobierane były na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty³⁶. Wysokość opłat za wstęp określały zarządzenia Dyrektora Parku i nie przekraczały kwoty 6 zł, wymienionej w art. 12 ust. 6 uoop. Za wstęp indywidualny do Parku wynosiły bowiem 4,6 zł w 2010 r. i 5 zł od 3 stycznia 2011 r., za wstęp indywidualny do Wąwozu Kamieńczyka 5 zł przez cały badany okres, a za wstęp indywidualny na Kopę i Złotówkę 2 zł w badanym okresie.

KPN nie korzystał w badanym okresie z kredytów na prowadzenie działalności lub inwestycje. Natomiast w 2012 r., na mocy umów zawartych z WFOŚiGW we Wrocławiu, KPN pozyskał 4 pożyczki w łącznej wysokości 1.547,5 tys. zł, które wykorzystano w kwocie 1.154,2 tys. zł, przeznaczonej na utrzymanie płynności finansowej realizowanych projektów unijnych do czasu refundacji ich kosztów przez instytucję wdrażającą.

(dowód: akta kontroli str. 597-612, 613-625, 642-643, 645, 670)

3.3. Podstawowym źródłem finansowania wydatków KPN były środki budżetowe, wynoszące 3.886 tys. zł (46,7% ogółu wydatków) w 2010 r., 7.714 tys. zł (54,5% wydatków) w 2011 r. i 2.982 tys. zł (24,9% wydatków) w 2012 r.³⁷. Środkami unijnymi sfinansowano wydatki KPN w łącznej wysokości 4.210 tys. zł

³⁴ Odpowiednio w dniu 24 lutego 2010 r. (termin - 25 lutego 2010 r.) i w dniu 24 lutego 2011 r. (termin - 28 lutego 2011 r.).

³⁵ Przychody ogółem Parku: w 2010 r. – 8.757 tys. zł, w 2011 r. – 18.100 tys. zł, w 2012 r. – 11.956 tys. zł.

³⁶ Dz. U. Nr 91, poz. 765.

³⁷ Wydatki ogółem KPN w 2010 r. - 8.313 tys. zł, w 2011 r. - 14.164 tys. zł, w 2012 r. - 11.956 tys. zł.

(50,6% wydatków) w 2010 r., 5.849 tys. zł (41,3% wydatków) w 2011 r. i 3.255 tys. zł (27,2% wydatków) w 2012 r., przy czym środkami pozyskanymi w ramach Projektu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko sfinansowano odpowiednio 2.793 tys. zł, 4.270 tys. zł i 3.255 tys. zł.

W ewidencji księgowej wydatków KPN prowadzono ewidencję analityczną do poszczególnych realizowanych projektów, w tym finansowanych bądź współfinansowanych ze środków unijnych.

(dowód: akta kontroli str. 613-625, 644, 674-702)

W 2010 r. działające przy KPN gospodarstwo pomocnicze przekazało 15% wpływów ze sprzedaży biletów za wstęp do Parku, tj. 211.490,79 zł, w celu dofinansowania działającego na terenie KPN Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego (dalej: GOPR), a na podstawie art. 12 ust. 9 uoop³⁸. Natomiast w 2011 r., po likwidacji gospodarstwa pomocniczego, Park nie przekazywał GOPR części wpływów z opłat za wstęp do Parku, ponieważ działając jako jednostka budżetowa KPN przekazywał te wpływy na rachunek budżetu państwa. Z kolei w 2012 r. KPN przekazał GOPR kwotę 202.028,42 zł, stanowiącą 15% dochodów ze sprzedaży biletów za wstęp do Parku, tj. w wysokości wynikającej z art. 12 ust. 9 uoop³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 597-612)

Wydatki na wynagrodzenia pracowników Parku (wraz z pochodnymi) kształtowały się następująco: 2.505,8 tys. zł w 2010 r., 3.960,1 tys. zł w 2011 r. i 4.148,4 tys. zł w 2012 r., z czego środkami unijnymi sfinansowano 354,6 tys. zł w 2010 r., 421,2 tys. zł w 2011 r. i 661,1 tys. zł w 2012 r.

Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników Parku wynosiło 4.045,90 zł w 2010 r., 3.998,50 zł w 2011 r. i 3.738 zł w 2012 r. Średniomiesięczne wynagrodzenie brutto Dyrektora Parku wynosiło 9.055 zł w 2010 r., 9.221 zł w 2011 r. i 9.292 zł w 2012 r.

Na inwestycje KPN wydatkował 1.961,1 tys. zł w 2010 r. (w tym 1.848,6 tys. zł ze środków unijnych), tj. 23,6% ogółem wydatków Parku, 2.812,8 tys. zł w 2011 r. (w tym 2.364,7 tys. zł ze środków unijnych), tj. 19,9% ogółem wydatków Parku, oraz 1.140,8 tys. zł w 2012 r. (w tym 955,5 tys. zł ze środków unijnych), tj. 9,5% ogółem wydatków Parku.

W badanym okresie na działania edukacyjne (funkcjonowanie KCEE i Centrum Informacyjnego KPN w Karpaczu i w „Domku Myśliwskim” oraz Ośrodka Informacyjno-Edukacyjnego „Chojnik”) wydatkowano: 603,7 tys. zł w 2010 r. (7,3% ogółu wydatków Parku), 873,9 tys. zł w 2011 r. (6,2% ogółu wydatków Parku) i 1.190,0 tys. zł w 2012 r. (9,9% ogółu wydatków Parku).

Wydatki KPN na działania promocyjne, tj. udostępnianie obszaru Parku do celów turystycznych i nieturystycznych, wynosiły 1.613,8 tys. zł w 2010 r. (19,4% ogółu wydatków), 3.668,9 tys. zł w 2011 r. (25,9% ogółu wydatków) i 3.697,4 tys. zł w 2012 r. (30,9% ogółu wydatków).

Wydatki na realizację zadań ochronnych w badanym okresie wyniosły: 3.018,2 tys. zł w 2010 r. (36,3% ogółu wydatków), 4.865,4 tys. zł w 2011 r. (34,3% ogółu wydatków) i 5.636,8 tys. zł w 2012 r. (47,1% ogółu wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 626-640, 654-669)

Sprawozdanie KPN z realizacji planu finansowego za 2012 r. zostało sporządzone i wysłane terminowo, tj. w dniu 5 kwietnia 2013 r. Przygotowano je w układzie odpowiadającym planowi finansowemu wraz z częścią opisową realizacji

³⁸ W brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2011 r.

³⁹ W brzmieniu obowiązującym do 18 stycznia 2013 r.

planowanych przychodów i kosztów, tj. zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego⁴⁰. Sprawozdanie to zostało zbadane przez uprawnioną firmę „Doradca” Zespół Doradców Finansowo-Księgowych z Lublina, wyłonioną przez Park w postępowaniu o zamówienie publiczne i wybraną przez Ministra Środowiska. Koszt tego badania wyniósł 6.396 zł.

(dowód: akta kontroli str. 585-596)

3.4. Opracowując plan ochrony Parku, uwzględniający zakres planu zadań ochronnych obszaru Natura 2000, posiłkowano się materiałami badawczymi otrzymywanymi od podmiotów zewnętrznych. Z uwagi na fakt, iż projekt planu ochrony Parku został opracowany przez pracowników KPN w ramach obowiązków służbowych, KPN nie poniósł dodatkowych kosztów z tytułu jego przygotowania, wykorzystując posiadane opracowania o zasobach przyrodniczych Parku.

W 2011 r. kosztem 165,9 tys. zł Park zlecił wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego wykonawcy wykonanie projektu planu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, leżących poza Parkiem⁴¹. W kwietniu 2013 r. KPN przekazał do RDOŚ stosowną dokumentację.

(dowód: akta kontroli str. 445-450, 674-702)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena
częstkowa

W działalności KPN w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność KPN w obszarze gospodarowania środkami finansowymi.

IV. Uwagi

1. Park nie pozyskiwał przychodów i nie realizował projektów LIFE+.
2. W sporządzonym w trakcie kontroli kwestionariuszu oceny funkcjonowania Parku uzyskał on 90 punktów, co stanowiło 95,7% ilości punktów możliwych do uzyskania.

(dowód: akta kontroli str. 613-625, 716-718)

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1212.

⁴¹ PLH20007 Karkonosze, PLH20006 Karkonosze, PLH020044 Stawy Sobieszowskie

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu nie formułuje wniosków pokontrolnych oraz nie oczekuje od Pana Dyrektora odpowiedzi na powyższe wystąpienie pokontrolne.

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Wrocław, dnia 19 września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy
Paweł Potemski
specjalista k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis

Marian Karbarz
główny specjalista k.p.

.....
Podpis