



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-08-02/2013
P/13/123

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł Kontroli	P/13/123 – Funkcjonowanie Parku Narodowego Gór Stołowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontroler	1. Lech Jakub Kowalczyk – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli – legitymacja służbowa nr 513. 2. Paweł Szczepkowski – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87004 z dnia 27 lipca 2013 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 1-2)</i>
Jednostka kontrolowana	Park Narodowy Gór Stołowych w Kudowie Zdroju (dalej: Park lub PNGS), ul. Słoneczna 31, 57-350 Kudowa Zdrój ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Korybo, Dyrektor Parku Narodowego Gór Stołowych (dalej: Dyrektor Parku). <i>(dowód: akta kontroli str. 3-6)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości², funkcjonowanie PNGS w latach 2010-2012 w objętych kontrolą obszarach.

Podstawą takiej oceny ogólnej są niżej przedstawione oceny częściowe, tj.:

- a) pozytywna mimo stwierdzonej nieprawidłowości ocena organizacji działalności i zarządzania PNGS, w tym jego organizacji wewnętrznej, a także posiadania odpowiednich kwalifikacji przez osoby zatrudnione w Parku na poszczególnych stanowiskach i przypisania im zadań w aktualnych zakresach obowiązków;
- b) pozytywna ocena działań podejmowanych w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody, odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów oraz edukacji przyrodniczej;
- c) pozytywna mimo stwierdzonej nieprawidłowości ocena gospodarowania przez Park środkami finansowymi, w tym wydatkowanymi na opracowanie projektu planu ochrony.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku mierników realizacji celów oraz analizy ryzyka, skutkującego niezapełnieniem w latach 2010-2012, funkcjonowania kontroli zarządczej w wystarczającym stopniu (nieprawidłowość mająca wpływ na ocenę sformułowaną powyżej w ppkt a);
- pobierania od 10 kwietnia 2013 r. bez podstawy prawnej opłat za wstęp na Szczeliniec Wielki i Błędne Skały (nieprawidłowość mająca wpływ na ocenę sformułowaną wyżej w ppkt c).

¹ Park jest położony na terenie Sudetów Środkowych na południowym zachodzie ziemi kłodzkiej, przy granicy polsko-czeskiej. Górą Stołową nazywana jest znajdująca się na terytorium Polski południowo-zachodnia część rozległej, piaszczystej płyty wypełniającej Niekę Śródsudecką, pomiędzy Karkonoszami, a Górą Bystrzyckimi i Orlickimi (za stroną internetową PNGS).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę oceny kontrolowanej działalności: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja działalności i zarządzania

1.1. Organizacja wewnętrzna Parku³

PNGS utworzony został rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 września 1993 r.⁴, określającym pierwotne granice Parku, jego obszar (6.280 ha) oraz strefę ochronną (otulinę) o powierzchni 10.575 ha.

Do dnia 31 grudnia 2011 r. PNGS był państwową jednostką budżetową, w ramach której do 31 grudnia 2010 r. funkcjonowało gospodarstwo pomocnicze, jako część parku narodowego wyodrębniona z jednostki budżetowej, pod względem organizacyjnym i finansowym, wykonująca działalność w zakresie zabiegów ochronnych, hodowlanych i pielęgnacyjnych, sprzedaży drewna, tusz zwierzęcych i pobierania opłat za udostępnianie Parku⁵. Od 1 stycznia 2012 r., zgodnie z brzmieniem art. 8a uoop, Park jest „państwową osobą prawną” w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: u.f.p.)⁶.

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2011 r. strukturę organizacyjną Parku określał statut nadany przez Ministra Ochrony Środowiska zarządzeniem nr 40 z dnia 30 maja 2005 r., zmienionym zarządzeniem nr 44 z dnia 26 czerwca 2009 r. Aktualnie, po zmianach formy organizacyjno-prawnej, PNGS posiadał statut nadany mu przez Ministra Środowiska rozporządzeniem z dnia 18 lutego 2013 r. W świetle § 2 tego statutu organizacja wewnętrzna Parku obejmowała: 5 zespołów, 3 samodzielne stanowiska, posterunek Straży Parku oraz 3 obwody ochronne, tj. Bukowina, Szczeliniec i Czerwona Woda. Organizacja wewnętrzna Parku, szczegółowo określona w Regulaminie Organizacyjnym PNGS, wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Parku z dnia 10 kwietnia 2013 r., odpowiadała organizacji określonej w obowiązującym statucie.

(dowód: akta kontroli str. 7-17)

1.2. Zatrudnienie

W PNGS zatrudnionych było (według stanu na 31 grudnia 2012 r.) ogółem 47 pracowników na 46,5 etatu. W badanym okresie poziom zatrudnienia nie uległ istotnym zmianom, gdyż w 2011 r. było 46, a w 2010 r. 45 pracowników, w tym 7 w gospodarstwie pomocniczym. Kwalifikacje pracowników PNGS spełniały wymogi dla poszczególnych stanowisk, wymienionych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2005 r.⁷. Pracownicy Parku posiadali również aktualnie określone zakresy obowiązków, wynikające m.in. z regulaminu organizacyjnego oraz komunikatu Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r.⁸.

(dowód: akta kontroli str. 18-20)

Parkiem zarządzał Dyrektor, którego na okres 5 lat, tj. do dnia 31 lipca 2013 r., powołał z dniem 1 sierpnia 2008 r. Minister Środowiska spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu. Dotychczasowe powołanie na czas określony, dokonane na podstawie art. 101

³ Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie parku narodowego jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody - uoop (Dz. Nr 151, poz. 1220 ze zm.), w jej brzmieniu na 1 stycznia 2012 r. (Dz. U. Nr 5, poz. 25), wprowadzonym ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody i niektórych innych ustaw – uzopp (Dz. U. Nr 224, poz. 1337).

⁴ Przekształcając w tym celu Stołowogórski Park Krajobrazowy, utworzony w 1981 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 407).

⁵ Definicja gospodarstwa pomocniczego zawarta w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ W sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych (Dz. U. Nr 89, poz. 753).

⁸ Komunikat Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji – gospodarka wodna i środowisko.

ust. 2 uoop, stało się bezterminowe na mocy art. 11 uoop. Od dnia 1 stycznia 2012 r. zadania Dyrektora Parku określał art. 8e uoop. Dyrektor Parku był również organem ochrony przyrody⁹. Ponadto do zadań Dyrektora Parku należały zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody na terenie Parku, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000 PLH020004 i PLB20006 Góry Stołowe¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 3-7)

1.3. Umundurowanie (i inne).

Pracownicy Parku, stosownie do art. 104 ust.1 uoop, otrzymali bezpłatne umundurowanie, które odpowiadało (wraz z okresem jego użytkowania) wymogom określonym rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r.¹¹. Niezależnie od sortów mundurowych pracowników Parku (na określonych stanowiskach) przysługiwała również odzież bhp według norm przydziału środków ochrony indywidualnej, odzieży i obuwia roboczego oraz środków pracy, określonych przez Dyrektora Parku stosownym zarządzeniem. Dostawa sortów mundurowych i odzieży ochronnej objęta była zamówieniami publicznymi. Znamienne dla przedmiotowego zagadnienia jest stanowisko pracowników Parku, że ilość i czasokres na który wydawane są sorty mundurowe, a szczególnie mundur wyjściowy, kurtka mundurowa, koszule mundurowe (białe i zielone), kapelusz, rękawice skórzane i czapka mundurowa – wydawane są za często. Leśnicy, a szczególnie pracujący w terenie, sortów tych nie zużywają. Ich zdaniem bardziej przydatne są rzeczy wydawane w ramach odzieży bhp, tj. spodnie bhp, koszulki polo, a zwłaszcza buty terenowe.

(dowód: akta kontroli str. 21-22)

NIK pozytywnie ocenia objęcie pracowników merytorycznych i służb ochrony Parku, obowiązkowym badaniem serologicznym surowicy krwi i szczepieniem ochronnym w kierunku boreliozy. Koszty świadczeń na rzecz pracowników w zakresie ochrony zdrowia w 2012 r. wyniosły 15,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 20)

1.4. Obszar Parku

Powierzchnia Parku (na dzień 27 maja 2013 r., tj. rozpoczęcia kontroli) wynosiła 6.340 ha, a powierzchnia otuliny 10.515 ha, co było zgodne z wielkościami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 1997 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie utworzenia PNGS¹². W wyniku dokonanej, po utworzeniu PNGS, wymiany gruntów z innymi użytkownikami (Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz Nadleśnictwem „Zdroje” w Szczycnej), rozporządzeniem z dnia 9 stycznia 1997 r. Rada Ministrów skorygowała granice Parku: jego obszar do 6.340 ha i powierzchnię otuliny do 10.515 ha. Tym samym pierwotne granice Parku określone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 września 1993 r. o jego utworzeniu, zostały powiększone o obszar 60

⁹ Art. 91 pkt 2c.

¹⁰ Natura 2000 to forma ochrony przyrody, wprowadzona w Polsce w 2004 r. Obszary Natura 2000 powstają we wszystkich państwach członkowskich UE, tworząc Europejską Sieć Ekologiczną obszarów ochrony Natura 2000. Ma ona na celu zachowanie określonych typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków, które uważa się za cenne i zagrożone. Sieć Natura 2000 zajmuje się także ochroną różnorodności biologicznej. Funkcjonowanie systemu Natura 2000 opiera się na dwóch dyrektywach unijnych: a) Dyrektywie Ptasiej (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa) - określa kryteria do wyznaczania ostoi dla gatunków ptaków zagrożonych wyginięciem, b) Dyrektywie Siedliskowej (Dyrektywa Siedliskowa - Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory) - ustala zasady ochrony pozostałych gatunków zwierząt, a także roślin i siedlisk przyrodniczych oraz procedury ochrony obszarów szczególnie ważnych przyrodniczo.

¹¹ W sprawie wzoru legitymacji służbowej i wzorów umundurowania pracowników Służb Parków Narodowych oraz oznak służbowych dla poszczególnych stanowisk (Dz. U. Nr 89, poz. 754).

¹² Dz. U. Nr 5, poz. 25.

ha, a strefa ochronna „otulina” pomniejszona o tę powierzchnię. W celu aktualizacji powierzchni, w ramach przygotowywanego planu ochrony, w 2012 r. dokonano porównania jego pomiarów z wykazami powiatowymi, potwierdzając obszar Parku i jego otuliny. Na terenie PNGS istniały 3 wyodrębnione w ego granicach enklawy:

- wioska Karlów,
- schronisko „Na Szczelińcu” (do 2074 r. użytkownikiem wieczystym jest Zarząd Główny Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego),
- złoża „Radków” – kamieniołom piaszkowca.

(dowód: akta kontroli str. 23-57)

1.5. Struktura własności

Z ogólnej powierzchni Parku (6.340 ha) do Skarbu Państwa należało 6.244 ha (98,5%), w tym w wieczystym użytkowaniu Parku było 6.186 ha. W skład Parku wchodziło także 60 ha gruntów będących własnością prywatną oraz 38 ha gruntów komunalnych. Park był ponadto właścicielem samoistnym 3 ha, w tym 2,5 ha lasów. Powierzchnia leśna Parku wynosiła 5711,3 ha, co stanowiło 99,1% ogółu gruntów, w tym 1 ha lasów prywatnych.

Wystąpieniem pokontrolnym z 11 grudnia 2000 r. NIK wnosila o (cyt.) „*Kontynuowanie działań zmierzających do wygaszenia zarządu Parku nad nieruchomościami wyłączonymi z dnia 4 lutego 1997 r. z obszaru Parku w związku ze zmianą jego granic dokonanych w dniu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Parku Narodowego Gór Stołowych*”. Podjęte przez Park w tym działania zakończone zostały przedmiotowym wygaszeniem. W klasoużytkach gruntów w zarządzie PNGS, obejmujących łącznie około 6.189 ha, we wszystkich gminach wyraźnie dominowały grunty leśne. Tylko na niewielkich powierzchniach towarzyszą im pastwiska (170,4 ha) i łąki (174,8 ha). Inne klasoużytki zajmowały stosunkowo znikome powierzchnie. Klasoużytki gruntów pozostających poza zarządem PNGS obejmowały powierzchnię ok. 151,1 ha. Największy w nich udział miały pastwiska (ok. 56 ha), drogi (ok. 52 ha) i nieużytki (ok. 17 ha).

(dowód: akta kontroli str. 23-57)

W badanym okresie PNGS skorzystał z prawa pierwokupu i objął w posiadanie Skarbu Państwa nieruchomość o powierzchni 23 a 44 m², położoną w Pasterce i objętą warunkową umową sprzedaży z 9 października 2012 r. na rzecz osoby fizycznej. Przedmiotową nieruchomość (położoną na terenie Parku), PNGS nabył po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży. Według stanu na 31 grudnia 2012 r. potrzeby wykupu gruntów obcych Park szacował na 8,0 ha.

(dowód: akta kontroli str. 58)

1.6. System inspekcji

W PNGS nie było jednego aktu wewnętrznego, który regulowałby system inspekcji terenu, przestrzegania zakazów i wykonywania zabiegów ochronnych, w tym częstotliwości i zakresu takich inspekcji oraz sposobu ich dokumentowania. Przedmiotowe zadania określone były w: (1) regulaminie organizacyjnym, (2) zakresach czynności pracowników, (3) planach pracy Straży Parku. Na przykład, zakresem czynności dla leśniczego ds. kontroli wewnętrznej przypisano mu do realizacji zadania w przedmiocie prowadzenia kontroli: (1) stanu przyrody z zakresu ochrony przed kradzieżą, kłusownictwem i szkodnictwem, (2) stanowisk pracy w obwodach ochronnych, (3) realizacji rocznych zadań rzeczowych realizowanych w obwodach ochronnych, (4) udziału w kontroli merytorycznej dokumentów wystawianych przez pracowników obwodów ochronnych, wykonawców usług, robót budowlanych oraz dostawców w obwodach ochronnych. Prowadząc obserwacje stanu składników przyrody oraz zabytków kulturowych, leśniczy ds. kontroli wewnętrznej zbierał i gromadził informacje o zagrożeniach wewnętrznych i zewnętrznych oraz szkodach wyrządzonych przez czynniki biotyczne, abiotyczne i antropogeniczne w zasobach przyrodniczych i kulturowych. Zebrane dane przekazywał do odpowiednich komórek merytorycznych, do zespołu edukacji i do GIS¹³, celem zasilenia bazy danych Parku.

¹³ GIS – system informacji geograficznej.

Z kolei zadania inspekcyjne, w tym w zakresie zapobiegania (ujawniania) nielegalnego wyrębu drzew, kłusownictwa, nielegalnego ruchu pojazdów, kontroli szlaków turystycznych – przypisano Straży Parku i odnotowywano je m.in. w książkach służbowych i notatkach. Także wykonywanie zadań zleconych firmom zewnętrznym (np. zbiór szyszek jodłowych, usuwanie niektórych drzew), kontrolowane było przez przedstawicieli PNGS z komisyjnym odbiorem robót włącznie.

(dowód: akta kontroli str. 59)

1.7. Ocena stanu przyrody na terenie Parku

Większość powierzchni PNGS (5.779 ha, tj. ponad 91%) zajmowały lasy, przy czym gatunkiem panującym był świerk, zajmujący ponad 85% ogólnej powierzchni lasów i stanowiący główny element siedliska boru mieszanego górskiego (BMG) i lasu mieszanego górskiego (LMG)¹⁴. Według Dyrektora Parku (cyt.): *„Współczesna szata leśna tylko w nieznacznym stopniu odpowiada naturalnym warunkom siedliskowym. Pierwotne drzewostany mieszane, świerkowo-jodłowo-bukowe zostały na przestrzeni ostatnich dwóch stuleci zastąpione przez uprawy świerkowe, zakładane przeważnie z siewu nasion, sprowadzanych z różnych części Europy, tym samym różne rasy i odmiany. Wprowadzenie w przeszłości na niewłaściwe siedliska litych świerczyn, obcego pochodzenia, stwarzają problemy związane z nasilającym się procesem obniżenia zdrowotności drzewostanów świerkowych i związana z nim gradacja szkodników wtórnych, głównie kornika”*.

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

Nalożony na Park (art. 103 ust. 2 pkt 3 uoop) obowiązek prowadzenia badań w celu określenia metod i sposobów ochrony przyrody, skuteczności działań ochronnych oraz rozpoznawania różnorodności biologicznej, realizowany był przez PNGS w sposób ciągły. Jako zadania ochronne przyjęto: 1) przebudowę drzewostanu, 2) restytucję jodły, 3) ochronę łąk, 4) ochronę torfowisk, 5) ochronę płazów, 6) ochronę przeciwoerozyjną oraz ochronę w ramach obszarów Natura 2000.

Podstawowym, stosowanym w Parku, wskaźnikiem różnorodności biologicznej była liczba gatunków, w tym stanu rzadkich i zagrożonych gatunków roślin oraz stanu rzadkich i zagrożonych gatunków zwierząt. Do charakterystyki i oceny stopnia zachowania ekosystemów leśnych w PNGS używany był wskaźnik stanu bioróżnorodności siedlisk leśnych.

M.in. w oparciu o „Plan ochrony ekosystemów leśnych”, opracowany w 1998 r. przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej Oddział w Brzegu, a przede wszystkim jego uszczegółowienie w „Operacie ochrony ekosystemów leśnych PNGS” z 2009 r., opracowanym przez Konsorcjum „Taxus UL” w Warszawie, dokonano inwentaryzacji stanu ekosystemów leśnych¹⁵. Wyróżniono (i opisano) 13 naturalnych faz drzewostanu, od inicjalnej poprzez optymalne (wczesną i późną) do drzewostanu dojrzewającego (rozpadu). Zestawiono powierzchnie typów siedliskowych lasu według panujących gatunków drzew i faz rozwojowych drzewostanu. Opisano strukturę składu gatunkowego i zasobność drzewostanów oraz występujące w drzewostanach uszkodzenia natury biotycznej i abiotycznej. Wskazano na zagrożenia, w tym na czynniki, których negatywny wpływ można ograniczyć poprzez zabiegi ochronne oraz czynniki, których negatywny wpływ jest niezależny od sposobu postępowania oraz wykonywanych i planowanych zabiegów ochronnych¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 62)

¹⁴ Dane na podstawie projektu Planu Ochrony Parku z 2013 r. i sprawozdawczości PNGS.

¹⁵ M.in. w rozdziale 3 – wyniki prac inwentaryzacyjnych ekosystemów leśnych pkt 3.3. stan lasu i zasobów drzewnych.

¹⁶ Do pierwszej zaliczono: niewłaściwą gospodarkę leśną w przeszłości, szkodniki owadzie, grzyby patogeniczne, ssaki roślinożerne i intensywny ruch turystyczny. Do drugiej: zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego, skażenie gleb oraz klimatyczne czynniki abiotyczne.

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

Przestrzeń społeczno-gospodarczą na terenie Parku i jego otuliny tworzyło 6 gmin: Duszniki Zdrój, Kudowa Zdrój, Polanica Zdrój (gminy miejskie), Radków i Szczytna (gminy miejsko-wiejskie) oraz Lewin Kłodzki (gmina wiejska), z których 4 wchodziły w zasięg samego parku, tj: Kudowa-Zdrój (obszar Parku zajmował 31,9% ogólnej powierzchni gminy), Lewin Kłodzki (11,5% ogólnej powierzchni), Radków (20,8% ogólnej powierzchni) i Szczytna (13,3% ogólnej powierzchni)¹⁷, a ich przedstawiciele reprezentowali gminy w Radzie Naukowej Parku.

Współpraca PNGS z jednostkami samorządów terytorialnych (oceniana jako bardzo dobra zarówno przez te jednostki, jak i kierownictwo Parku), dotyczyła – według Dyrektora Parku i zebranej dokumentacji – przede wszystkim poszukiwania rozwiązań zagospodarowania przestrzennego, ładu przestrzennego, powiązań komunikacyjnych, gospodarki ściekowej i innymi odpadami, oraz usług turystycznych. Jako owocną i profesjonalną współpracę z PNGS uznał Komendant Sudeckiego Oddziału Straży Granicznej. Terytorium Parku graniczy z Republiką Czeską na odcinku ok. 12 km.

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

Szkołom zlokalizowanym w otulinie PNGS, tj. z gmin Kudowa-Zdrój, Lewin Kłodzki, Szczytna, Radków, Duszniki-Zdrój i Polanica-Zdrój, w ramach współpracy z tymi samorządami Park świadczył nieodpłatnie usługi edukacyjne. W gminach tych Park zainstalował także multimedialne „infokioski” – czynne w toku przeprowadzonych oględzin – z założenia pomagające turystom, w tym informujące o Parku, jego atrakcjach, szlakach turystycznych, itp.

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

W 2013 r. dyrekcja PNGS wystąpiła do gmin z terenu Parku i jego otuliny z „*Propozycją współpracy na rzecz utworzenia w Górach Stołowych i okolicach geoparku krajowego*”¹⁸. Geoparki krajowe nie są formą ochrony przyrody i w związku z tym nie wiążą się z nimi zakazy czy nakazy mogące mieć wpływ na rozwój danego terenu. Geopark krajowy Gór Stołowych stanowić ma potwierdzenie wysokich walorów geologicznych regionu i służyć głównie popularyzacji danego miejsca. Jednocześnie utworzenie Geoparku krajowego Gór Stołowych stanowiłoby odciążenie Parku, poprzez zwiększenie zainteresowania turystów atrakcyjnymi terenami jego okolic.

(dowód: akta kontroli str. 65-68)

Teren PNGS pokrywał się z dwoma obszarami Natura 2000¹⁹, tj. OSO²⁰ Góry Stołowe PLH020004 (ostoja siedliskowa) i OSO Góry Stołowe PLB020006 (ostoja ptasia). Ostoja PLH020004 zajmowała obszar 10.983,60 ha, natomiast ostoja PLB020006 obszar 19.816,70 ha. Dla obu OSO Dyrektor Parku posiadał kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska (rdoś). Z kolei przedstawiciel Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu, reprezentował ją w Radzie Naukowej Parku.

Za celowe i gospodarne uznać należy podpisanie w Kudowie Zdroju w dniu 25 kwietnia 2012 r. przez kierownictwa PNGS (Polska), Parku Narodowego Szwajcaria Saksońska (Niemcy) i Parku Narodowego Czeska Szwajcaria (Republika Czeska) – Porozumienia ukierunkowanego na:

¹⁷ Dane na podstawie projektu Planu Ochrony PNGS z 2013 r.

¹⁸ Geopark – jest to obszar o zdefiniowanych granicach, zawierający pojedyncze lub mozaikowo rozłożone obiekty o wybitnych walorach geologicznych (geotypy), wartościowe dla geoturystyki i edukacji, które zostały udokumentowane w drodze przeprowadzonej inwentaryzacji i oceny. W tym jest ochrona dziedzictwa geologicznego, a drugim stosowanie bezkonfliktowego wykorzystywania walorów obszar w lokalnej polityce zrównoważonego rozwoju społecznego i ekonomicznego.

¹⁹ Vide przypis 8.

²⁰ OSO - obszar specjalnej ochrony.

- zwiększanie wymiany doświadczeń w ochronie przyrody i krajobrazu, dzielenie się informacjami oraz wiedzą odnoszącą się do wszystkich trzech parków narodowych oraz przylegających do nich regionów,
- wspieranie monitoringu i działalności badawczej we wszystkich trzech Parkach Narodowych,
- wspieranie współpracy z lokalnymi władzami i społecznościami,
- współpracę w kreowaniu wizerunku, zarządzaniu udostępnianiem oraz w zakresie edukacji ekologicznej,
- inicjowanie wspólnych projektów oraz finansowe wsparcie programów związanych z wyżej wymienionymi zagadnieniami.

Zgodnie z art. 3 Porozumienia działania podejmowane na rzecz osiągnięcia ww. celów powinny skupiać się szczególnie na następujących problemach:

- wspólne organizowanie konferencji, warsztatów, seminariów, szkoleń dla pracowników Parków Narodowych oraz partnerów Parków Narodowych,
- inicjowanie lub/i realizacja wspólnych projektów badawczych, edukacyjnych i wizerunkowych,
- wymiana danych, publikacji i innych źródeł informacji,
- wspólna promocja partnerstwa poprzez Internet, publikacje i inne media.

(dowód: akta kontroli str. 69-70)

Skuteczna była współpraca Parku z Klubem Przyrodników, ogólnopolską pozarządową organizacją ekologiczną, zajmującą się ochroną przyrody. Zauważyć należy realizację projektu „*Odtwarzanie i czynna ochrona zagrożenia siedlisk hydrogenicznych w Sudetach Środkowych*”, prowadzonego w latach 2010-2012 na obszarze PNGS, czego wymiernym przykładem była m.in. budowa ścieżki ekologicznej oraz montaż tablic informacyjno-edukacyjnych, a przede wszystkim budowa infrastruktury spowalniającej odpływ wody.

(dowód: akta kontroli str. 71)

Od 1 marca 2012 r. obowiązywało zarządzenie Dyrektora Parku, umożliwiające podejmowanie na terenie PNGS pracy w charakterze wolontariusza. Park zainteresowany był zlecaniem wolontariuszom (oferując darmowe noclegi) takich zadań, jak m.in.: udział w patrolach Straży Parku, samodzielne patrole ujawniające niepokojące zdarzenia z zakresu ochrony przyrody (bez samodzielnych interwencji), pielęgnowanie młodych odnowień jodłowych i innych cennych drzew, wyszukiwanie drzew zasiedlonych przez owady, czy monitoring działań prowadzonych w zakresie czynnej ochrony ekosystemów leśnych.

(dowód: akta kontroli str. 72-73)

Wypełniając dyspozycje ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹, w dniu 5 marca 2013 r. Dyrektor Parku opublikował ogłoszenie o konsultacjach społecznych projektu „*Planu ochrony Parku Narodowego Gór Stołowych*”, wyznaczając 21-dniowy termin składania uwag i wniosków. Z dokumentacją źródłową do „*Planu ochrony Parku Narodowego Gór Stołowych*”, obejmującą operat generalny, operaty szczegółowe oraz opracowania mapowe, można było się zapoznać w siedzibie Dyrekcji Parku, a także na jego stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 74)

1.9. Kary i sankcje

Realizację ustawowego obowiązku (art. 103. ust. 1 uoop) zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody, głównie poprzez prowadzenie inspekcji i kontroli terenu, wypełniała Straż Parku, w strukturach której w badanym okresie zatrudnionych było 3 funkcjonariuszy. W kolejnych latach kontrolowanego okresu funkcjonariusze straży PNGS

²¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

skorzystali z upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego²² i wymierzili 16 takich grzywien, z tego 7 w 2010 r. na kwotę 900 zł, 2 w 2011 r. na kwotę 700 zł i 6 w 2012 r. na 1250 zł. W I półroczu 2013 r. wymierzono 1 grzywnę na kwotę 200 zł. W badanym okresie pracownicy Straży Parku przebywali w terenie (dokonując inspekcji i kontroli) łącznie 677 dni, z tego 226 dni w 2010 r., 195 dni w 2011 r. i 256 dni w 2012 r., dokonując odpowiednio 178, 178 i 215 patroli pieszych, z tego 4, 19 i 16 w obszarach ochronie ścisłej. W poszczególnych latach badanego okresu funkcjonariusze straży PNGS ujawnili szkodnictwo leśne wobec Parku, z tego: w 2010 r. wszczęto i zakończono 2 sprawy (kradzież drewna na kwotę 303,4 zł), w tym 1 wyrokiem skazującym (windykacja należności 435,3 zł); w 2011 r. wszczęto i zakończono 8 spraw (w tym 6 kradzieży drewna na kwotę 1.538 zł), w tym 1 wyrokiem skazującym; w 2012 r. wszczęto i zakończono 3 sprawy, w tym 1 wyrokiem skazującym. W żadnym roku badanego okresu nie stwierdzono przypadków kłusownictwa. W Parku nie ma zakazu (poza obszarami ochrony) zbierania runa leśnego (grzybów i jagód), pod warunkiem niestosowania maszynek, stąd brak kar z tego tytułu i – według Dyrektora Parku – brak konfliktów z mieszkańcami otuliny. Za niezgodne z obowiązującymi w Parku zachowania pouczone w badanym okresie 786 osób, z tego 243 w 2010 r., 230 w 2011 r. i 313 w 2012 r., z których wylegitymowano odpowiednio: 21, 13 i 26. W I półroczu 2013 r. pouczone i wylegitymowano odpowiednio 60 i 3 takich osób. W badanym okresie nie karano grzywnami w drodze mandatu karnego za poruszanie się poza szlakami. Dokonywano wyłącznie wylegitymowań i pouczeń. Według Dyrektora Parku (cyt.) „Sporo kłopotów stwarzają turyści czescy, naruszający obowiązujące w Parku zakazy. Sytuacje te winna unormować, uruchomiona 27 lipca 2013 r. strona internetowa Parku w języku czeskim”. W badanym okresie Dyrektor Parku nie zawiadamiał organów ścigania i nie wnosił o ukaranie winnych za naruszenie przepisów dotyczących ochrony przyrody, gdyż nie wymagały tego ujawnione sprawy. W 2012 r. Dyrektor Parku nie prowadził też postępowań w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody i nie brał udziału w postępowaniach przed sądami powszechnymi.

(dowód: akta kontroli str. 75- 85)

1.10. Organizacja turystyki

Obszary i miejsca oraz sposoby ich udostępniania dla celów turystycznych, rekreacyjnych i sportowych, określał załącznik nr 5 do projektu Planu ochrony PNGS.

W granicach Parku znajdowało się 12 szlaków turystycznych (czerwony, w tym odcinek głównego szlaku sudeckiego im. M. Orłowicza, a także zielony I-IV, żółty, niebieski I-VI) o łącznej długości 109,0 km i gęstości 25,4 m/ha (wielkości te nie ulegały zmianie w badanym okresie), prowadzących m.in. przez obszary ochronne „Labirynt Błędnych Skał” i „Szczeliniec” (wydzielone strefy regulowanego ruchu), a także pomiędzy miejscowościami na terenie Parku i jego otuliny. Oznakowano również tzw. szlak papieski oraz szlak ks. Gerharda Hirschweldera, zasłużonego dla społeczności Kudowy Zdrój.

Wyznaczono miejsca parkingowe, punkty gastronomiczne, platformy widokowe, tablice informacyjne z regulaminem udostępniania i korzystania z zasobów Parku oraz mapami turystycznymi. Strefy wypoczynkowe wyposażone były w stoły, ławy i kosze na śmieci. Zaplecze sanitarne w postaci toalet przenośnych typu TOI zlokalizowano w 2 miejscach parkingowych i przy wejściu na Szczeliniec Wielki. Na jego szczycie zaplecze sanitarne zapewniało schronisko PTTK.

(dowód: akta kontroli str. 86-91)

Poza turystyką pieszą, teren Parku udostępniono do wspinaczek skałkowych na wyznaczonych ścianach skalnych. Wytyczono 6 tras, dostępnych za opłatą od 15 kwietnia do 3 listopada za opłatą przy limicie 2 osób przebywających jednocześnie w danym miejscu (z zachowaniem reguł wspinaczki piaskowcowej). PNGS otworzył się także dla miłośników kolarstwa górskiego, narciarzy biegowych i turystyki konnej. Powstały odpowiednio oznakowane 3 trasy rowerowe (51 km), 3 trasy narciarstwa biegowego (34 km) i 1 szlak konny. Trasy te dostępne były sezonowo bez opłat i z ograniczeniem do 20 osób w grupie.

(dowód: akta kontroli str. 92-98)

²² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2005 r. (Dz. U. Nr 74, poz. 648).

Na terenie Parku wyznaczono także, w porozumieniu z Państwową Strażą Pożarną, drogi przeciwpożarowe. Park posiadał „Instrukcję postępowania na wypadek powstania pożaru”. Założenia ochrony przeciwpożarowej lasów kompleksu PNGS na lata 2010-2030 opracowano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r.²³ oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 kwietnia 2006 r.²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

Park podjął i wprowadził w życie inicjatywę ujednolicenia architektonicznego wiat i ogrodzeń wokół parkingów, miejsc postojowych i stacji edukacyjnych. Dyrektor Parku stwierdził, iż (cyt.) „*Starając się by nie prezentowały one kopii, obcego na tym terenie, tzw. stylu podhalańskiego architekci zaproponowali (co było warunkiem w SIWZ) – „styl sudecki”*”.

(dowód: akta kontroli str. 86-91)

Rosła liczba turystów odwiedzających Park (w przeliczeniu na osoby) z 320 tys. w 2010 r. do 335 tys. w 2011 r. i do 350 tys. w 2012 r., a po przeliczeniu ich na 1 hektar Parku, odpowiednio z 50,48 ha w 2010 r. do 52,85 w 2011 r. i do 55,21 w 2012 r. Liczbę osób przypadających na 1 km szlaków cechowała dynamika odpowiednio z 2935,8 w 2010 r. do 3073,4 w 2011 r. i 3211 w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 23-57)

Istniejące oznakowanie – co wykazały przeprowadzone oględziny – były wyraźne, umieszczane na rozstajach dróg, a stan dróg umożliwiał wygodne poruszanie się (nie zmuszał do schodzenia ze szlaku w celu łatwiejszego przejścia). Efektowne były oznakowania szlaków na rozstajach dróg, noszące charakter małej architektury: prostej, estetycznej, a zarazem dobrze spełniającej swoje przeznaczenie, tj. czytelne oznaczenie szlaków. Powszechne było występowanie tablic poglądowych, informacyjnych i edukacyjnych, prezentujących m.in. mapę Parku, jego ekosystemy, florę i faunę, w tym z ich opisem alfabetem Braille’a. W Parku wyznaczono 8 punktów widokowych. Miejsca niebezpieczne lub niekomfortowe, urwiska skalne, itp. były odpowiednio zabezpieczone (barierki, ogrodzenia, szlabany)²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 92-98 oraz 101-104)

Większość tras i obiektów Parku udostępniania była przez cały rok, jednak istniała możliwość ich zamknięcia w okresie zimowym z powodu warunków atmosferycznych. Wejście na Szczeliniec Wielki i Błędne Skały wymagało biletu (z wyjątkiem osób uprawnionych do bezpłatnego wstępu), a dla grup zorganizowanych wymagany był uprawniony przewodnik. W Parku nie wyznaczono dziennych limitów osób odwiedzających go, ale wprowadzono limit maksymalnej liczby osób mogących przebywać jednocześnie w danym miejscu, np. dla Szczelińca Wielkiego limit ten wynosił 500 osób, a dla Błędnych Skał 400 osób. Wprowadzono także ograniczenia przejść grupowych do 50 osób.

W Parku określono 7 miejsc, w tym w schronisku PTTK „Na Szczelińcu”, w których mogła być prowadzona działalność handlowa. Określono także 2 miejsca (w schronisku PTTK „Na Szczelińcu” i w miejscowości Pasterka, gdzie znajdowało się drugie schronisko), w których mogła być prowadzona działalność usługowa, tj. obsługa ruchu turystycznego (gastronomia, noclegi). Prowadzona na terenie Parku działalność komercyjna w wyżej określonym zakresie była działalnością „służebną” wobec działalności turystycznej, edukacyjnej i udostępniania zasobów przyrodniczych i kulturowych i nie wymagała podejmowania działań dla jej wyprowadzenia poza Park, przy założeniu, iż działalność ta nie powoduje pogorszenia stanu zasobów oraz obniżenia walorów przyrodniczych i krajobrazowych Parku. Zaznaczyć należy, iż w enklawach Parku, a zwłaszcza w Karłowie,

²³ W sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz. U. Nr 58, poz. 405).

²⁴ W sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 80, poz. 563).

²⁵ Niestety wbrew obowiązującym zakazom pseudoturystyki ignorują je, czego kontrolujący był świadkiem i udokumentował to w formie fotografii – vide akta kontroli str. 101-104.

wpływ dyirekcji Parku, np. na działalność gastronomiczną był ograniczony. Przeprowadzone oględziny wykazały istnienie w nich mało estetycznych – w ocenie NIK – punktów tzw. małej gastronomii.

(dowód: akta kontroli str. 105-107)

Utrzymywanie czystości i porządku w wyznaczonych w Parku miejscach odpoczynku i spożywania posiłków, wykonywały podmioty zewnętrzne, wybierane z zastosowaniem wymogów ustawy Prawo zamówień publicznych. Koszty utrzymania czystości na terenie PNGS w 2012 r. wyniosły 105,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 108)

Zgodnie z art. 103 ust. 2 pkt 5 uoop udostępnianie parku narodowego to zadanie służby parku narodowego, które w przypadku PNGS było wykonywane przez jego służby wewnętrzne. Punkty sprzedaży biletów na Szczeliniec Wielki i Błędne Skały wyposażone były w kasy fiskalne. W PNGS nie oszacowano wpływów obiektów handlowo-usługowych na przyrodę i koszty niwelowania tego wpływu. Według Dyrektora Parku, przestrzegano zasady, iż działalność ta nie może powodować pogorszenia stanu zasobów oraz obniżenia walorów przyrodniczych i krajobrazowych Parku.

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

1.11. Rada naukowa Parku

Przy Dyrektorem Parku działała rada naukowa PNGS, jako jeden z organów opiniodawczo-doradczych w zakresie ochrony przyrody²⁶. Członków rady naukowej Parku w liczbie 19, na kadencję trwającą 5 lat powołał zarządzeniem z dnia 8 grudnia 2009 r. Minister Środowiska, spośród działających na rzecz ochrony przyrody przedstawicieli nauki, praktyki i organizacji ekologicznych oraz właściwych miejscowo samorządów wojewódzkich i samorządów gminnych. Statut PNGS uwzględniał funkcjonowanie rady naukowej poprzez zapisy § 3 (cyt.): *„dyirektor Parku może tworzyć komisje lub zespoły opiniodawczo-doradcze o charakterze stałym lub czasowym, określając ich nazwę, skład osobowy, zakres zadań, tryb działania oraz sposób ich obsługi”*. Kolejnymi zarządzeniami (z 24 października 2011 r. i 9 sierpnia 2012 r.) Minister Środowiska dokonał, na wniosek stron, 5 zmian personalnych w składzie osobowym rady naukowej Parku. W kontrolowanym okresie Dyirektor Parku zwracał się do rady naukowej Parku o wyrażenie opinii głównie w zakresie zadań rocznych oraz badań naukowych prowadzonych na terenie Parku, a w 2012 r. w kwestii opracowania projektu Planu Ochrony Parku oraz starań Parku o utworzenie geoparku krajowego w regionie Gór Stołowych.

(dowód: akta kontroli str. 109-115)

1.12. Funkcjonowanie kontroli zarządczej

Kontrolę zarządczą w PNGS stanowił ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji zadań i osiągania celów Parku, zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (przede wszystkim ustawą o ochronie przyrody i uwarunkowań związanych z OSO Natura 2000) oraz przepisami wewnętrznymi PNGS (w tym statutem, regulaminami: organizacyjnym, pracy, premiowania, kontroli wewnętrznej, a także procedurami kontroli zarządczej, instrukcjami: kancelaryjną i obiegu dokumentów, oraz kodeksem etyki pracowników PNGS) w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Mierniki realizacji celów były ogólne, natomiast ryzyka dotyczyły m.in.: (1) działalności, w tym np. realizacji zadań związanych z ochroną przyrody, edukacją, udostępnianiem PNGS, ochroną mienia i porządku na terenie PNGS; (2) zasobów ludzkich; (3) finansów, w tym planowania dochodów i wydatków, czy zamówień publicznych. Oświadczenia o funkcjonowaniu kontroli zarządczej za 2010, 2011 i 2012 rok Dyirektor Parku sporządził według ustalonego wzoru, nie wychodząc poza zaznaczenie określenia odpowiadającego ocenie celu oraz sposobu jego osiągnięcia lub braku realizacji zadania, które przekazał do Ministerstwa Środowiska w wyznaczonym terminie. Oświadczenia te zostały złożone na podstawie monitoringu realizacji celów i zadań oraz kontroli zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

²⁶ Zadania rady naukowej parku narodowego precyzuje art. 98 ust. 3 uoop.

Z oświadczeń o stanie kontroli zarządczej wynika, że w PNGS w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(dowód: akta kontroli str. 116)

1.13. Udostępnianie informacji o Parku na stronach internetowych

Park udostępniał na swojej stronie internetowej²⁷ informacje o walorach, turystyce, edukacji, działaniach prowadzonych na terenie PNGS, zamówieniach publicznych. Udostępniane dane były bieżąco aktualizowane, w tym w zakresie struktury organizacyjnej i statutu. Strona ta była tłumaczona na język angielski i niemiecki. W dniu 27 lipca 2013 r. uruchomiona została czeska wersja językowa strony internetowej Parku. Tłumaczenie tekstu strony wykonane zostało w ramach realizacji mikroprojektu pn. „Wsparcie edukacji ekologicznej na Pograniczu Kłodzkim” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz budżetu państwa za pośrednictwem Euroregionu Glacensis w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska - Rzeczpospolita Polska 2007-2013”.

W dniu 25 maja 2013 r. w lokalnym wydaniu Gazety Wyborczej ukazał się dodatek „Dolnośląskie Parki”, prezentujący m.in. historię i atrakcje PNGS w kontekście jego dwudziestolecia przypadającego na wrzesień 2013 r.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na braku mierników realizacji celów oraz analizy ryzyka, co oznacza, że w latach 2010-2012 nie zapewniono w wystarczającym stopniu funkcjonowania kontroli zarządczej według standardów określonych w komunikacie Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r.²⁸ oraz w komunikacie Ministra Środowiska z 10 lutego 2011 r.²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 116)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK podziela prezentowane przez pracowników Parku stanowisko, iż korzystniejsza byłaby zamiana kwoty przeznaczonej na odzież mundurową dla pracowników służby w danym roku na system punktowy (taki model reglamentacji wprowadził M. Kalecki). Pracownik podejmujący pracę w Służbie parku zobowiązany byłby do zakupu umundurowania zgodnie z rozporządzeniem, a w późniejszych latach zakupu tej odzieży, która jest mu potrzebna. Należy nadmienić, iż taki model praktykowany jest w Lasach Państwowych.

2. Pozytywnie oceniając zainstalowanie tzw. „infokiosków”, NIK pragnie zauważyć utrudnienia w korzystaniu z nich przez osoby niskiego wzrostu, w szczególności dzieci, z uwagi na zbyt wysoko umieszczony ekran i brak podestów.

3. Pozytywnie oceniając oznakowanie granic Parku, szlaków turystycznych, ilość i jakość tablic informacyjnych, NIK zauważa potrzebę umieszczania na szlakach turystycznych napisów (zwłaszcza dotyczących zakazów) w języku czeskim. Wskazane byłoby także poszerzenie oznakowania szlaku na Pielgrzymie o informację, że znajduje się na nim platforma widokowa z panoramą na Wambierzyce.

4. NIK z uznaniem odnosi się do udostępniania szeregu szlaków turystycznych osobom niepełnosprawnym, czy też umieszczania na tablicach napisów i informacji alfabetem Braille’a. Nie mniej jednak w ocenie NIK istnieją organizacyjne i techniczne możliwości rozszerzenia takiego rozwiązania w odniesieniu do fragmentów szlaku w Błędnym Skale oraz szerszego stosowania napisów pozwalających na zapoznanie się z ich treścią przez osoby niewidome.

5. Zauważyć należy także dbałość Parku o dawne (poniemieckie) oznakowanie szlaków w postaci kamiennych drogowskazów, słupów działowych, itp. NIK wskazuje równocześnie na potrzebę zinventaryzowania i objęcia stałą opieką świątków, kapliczek i innych małych

²⁷ www.pngs.com.pl

²⁸ W sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

²⁹ Vide przypis 8.

obiektów sakralnych, występujących na terenie Parku (a w miarę możliwości w jego otulinie), co będzie wpisywało się w działania ochronne wartości kulturowych.

(dowód: akta kontroli str. 117-121)

6. Nie wnosząc zastrzeżeń do realizacji obowiązku sporządzania i przedkładania Ministrowi Środowiska oświadczenia o funkcjonowaniu kontroli zarządczej, w ocenie NIK wskazane jest precyzyjne określenie mierników realizacji celów oraz ryzyk realizacji zadań.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność PNGS w zakresie organizacji działalności i zarządzania.

2. 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, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów oraz edukacji przyrodniczej.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wartości przyrodnicze obszaru

„Konieczność zachowania unikalnych wartości przyrody nieożywionej - niezwyklej rzeźby jedynych w Polsce gór o budowie płytowej”, legła u podstaw zakwalifikowania części wschodniej Polskich Gór Stołowych do obszaru parku narodowego. W ramach PNGS udostępnione były wszystkie osobliwości skalne masywu Gór Stołowych, tj.:

- „skalne miasto” na Szczelińcu Wielkim (919 m n.p.m.), najwyższym szczycie Gór Stołowych („wyrasta na 150 m ponad rozległy płaskowyż i opada na wszystkie strony pionowymi ścianami. Płaski wierzchołek to ogromny labirynt powstały w naturalny sposób z oryginalnie uformowanych form skalnych. Nazwy nadane najciekawszym z nich pochodzą od charakterystycznych kształtów: Wielbłąd, Słoń, Wiewiórka, Małpolud, Kołyska”³⁰;
- skalne labirynty Błędných Skal w masywie Skalniaka (915 m n.p.m.) to „labirynt szczelin i zaułków, niekiedy niezwykle wąskich, które oddzielają bloki skalne kilkunastometrowej wysokości. Wiele skał ma własne nazwy, np. Skalne Siodło, Kurza Stopka, Labirynt, Tunel, Wielka Sala”³¹;
- Skalne Grzyby to „zespół skałek ciągnący się wzdłuż północno-wschodniej krawędzi Gór Stołowych. Szereg form skalnych ma własne nazwy, są to np. Borowik, Skalne Wrota, Zrośnięte Grzyby, Pingwinki, Piętrowe Grzyby”³²;
- widokowe Skały Puchacza;
- Łężyckie Skałki położone w krajobrazie przypominającym sawannę.

(dowód: akta kontroli str. 122-130)

Na terenie Parku występowały rzadkie gatunki i różnorodne siedliska przyrodnicze, z których przynajmniej część była unikatowa. Ponadto występowały następujące typy ekosystemów wodnych:

- 1) źródeł i cieków okresowych (występują jako obiekty punktowe i liniowe),
- 2) źródeł i cieków trwałych,
- 3) bagien i torfowisk.

Inwentaryzacja ekosystemów leśnych PNGS została przeprowadzona w 2009 r. przez Konsorcjum „Texus UL” w Warszawie. W trakcie prac terenowych dokonano inwentaryzacji

³⁰ Opis ze strony internetowej PNGS oraz dodatku do Gazety Wyborczej z 25.05.2013 r. Góry Stołowe - warto odwiedzić jubilat.

³¹ Vide przypis 26.

³² Vide przypis 26.

na 402 powierzchniach, zlokalizowanych na gruntach ekosystemów leśnych PNGS. Według projektu Planu ochrony PNGS na terenie Parku zidentyfikowano³³:

Gatunki roślin i grzybów o szczególnych walorach

Na obszarze Parku stwierdzono występowanie ok. 1.052 gatunków roślin, w tym 51 gatunków roślin naczyniowych prawnie chronionych, w tym ochronie ścisłej podlegało 41 gatunków, a częściowej 10 gatunków.

W Parku występowały: 24 gatunki mszaków (*Bryophyta*), podlegające ochronie ścisłej i 22 gatunki podlegające ochronie częściowej; 60 gatunków porostów (*Lichenes*), objętych ochroną ścisłą i 58 gatunków podlegających ochronie częściowej; 6 gatunków grzybów wielkoowocnikowych (*Macromycetes*), podlegających ochronie ścisłej i 4 gatunki podlegające ochronie częściowej.

Gatunki zagrożone z Czerwonej Listy roślin, grzybów i porostów³⁴ to:

- 1) rośliny naczyniowe (*Pteridophyta* i *Spermatophyta*) – 20 gatunków;
- 2) mszaki (*Bryophyta*) – 10 gatunków;
- 3) porosty (*Lichenes*) – 18 gatunków.

Gatunki specjalnej troski³⁵ to:

- 1) rośliny naczyniowe (*Pteridophyta* i *Spermatophyta*) – 38 gatunków;
- 2) mszaki (*Bryophyta*) – 3 gatunki mchów (*Musci*);
- 3) krasnorost glon *Hildenbrandtia rivularis*;
- 4) grzyby wielkoowocnikowe (*Macromycetes*) – 10 gatunków.

(dowód: akta kontroli str. 131-249 oraz 250-255)

W PNGS występuje – na jedynym znanym w Polsce stanowisku (na odkrywkach margli) – *skalnica zwodnicza* (*Saxifraga sponhemica*). Liczebność populacji tego gatunku (krytycznego) pozostawała bez znaczących zmian w badanym okresie lat 2010-2012 i w I półroczu 2013 r. Sposobem czynnej jej ochrony był coroczny monitoring liczebności i struktury populacji.

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

Fauna

Na obszarze Parku stwierdzono występowanie ok. 2.300 gatunków zwierząt, z czego 169 gatunków prawnie chronionych, w tym 8 objętych ochroną częściową. W poszczególnych grupach zwierząt gatunkami prawnie chronionymi były:

- 1) kręgowce (*Vertebrata*), w tym:
 - ssaki (*Mammalia*) – 37 gatunków (w tym 3 gatunki objęte ochroną częściową),
 - ptaki (*Aves*) – 89 gatunków (w tym 3 gatunki objęte ochroną częściową),
 - gady (*Reptilia*) – 5 gatunków,
 - płazy (*Amphibia*) – 8 gatunków,
 - ryby i smoczkouste (*Pisces*, *Cyclostomata*) – 3 gatunki;
- 2) bezkręgowce (*Invertebrata*), w tym:
 - owady (*Insecta*) – 23 gatunki (w tym 1 objęty ochroną częściową),
 - mięczaki (*Mollusca*) – 4 gatunki.

³³ Dane dotyczące flory i mikroflory oraz fauny PNGS przytoczono na podstawie projektu Planu Ochrony Parku:

³⁴ Gatunkach z Czerwonej Księgi – rozumie się przez to gatunki zagrożone wyginięciem na terenie Polski, które są umieszczone w Polskiej Czerwonej Księdze Roślin i w Polskiej Czerwonej Księdze Zwierząt, lub odpowiadających im Czerwonych Listach.

³⁵ Gatunkach specjalnej troski – rozumie się przez to gatunki, które reprezentują określone walory (są relikdami, endemitami, posiadają lokalny lub kontynentalny status zagrożenia itp.), mają znaczenie dla Parku, albo też Park stanowi trzon populacji tych gatunków w szerszym wymiarze terytorialnym lub podlegają silnej i widocznej redukcji (w obrębie Parku lub regionu); są to w znacznej mierze te gatunki, które zostały wskazane do monitoringu, ochrony ich biotopu lub siedliska, w którym bytują, lub też do aktywnego zwiększenia przez służby Parku liczby stanowisk i liczebności populacji.

Gatunkami specjalnej troski były:

- 1) kręgowce – 39 gatunków: nietoperze *Chiroptera* (19 gatunków), wydra (*Lutra lutra*), ryś (*Lynx lynx*), koszatka (*Dryomys nitedula*), orzesznica (*Muscardinus avellanarius*), popielica (*Glis glis*), bocian czarny (*Ciconia nigra*), jarząbek (*Bonasa bonasia*), trzmiełojad (*Pernis apivorus*), sokół wędrowny (*Falco peregrinus*), derkacz (*Crex crex*), puchacz (*Bubo bubo*), sóweczka (*Glaucidium passerinum*), włochatka (*Aegolius funereus*), dzięcioł czarny (*Dryocopus martius*), dzięcioł zielonosiwy (*Picus canus*), traszka grzebieniasta (*Triturus cristatus*), salamandra plamista (*Salamandra salamandra*), głowacz białopłetwy (*Cottus gobio*), minóg strumieniowy (*Lampetra planeri*);
- 2) bezkręgowce – 7 gatunków: modraszek telejus (*Maculinea teleius*), modraszek nausitous (*Maculinea nausitous*), miedziopierś górską (*Somatochlora alpestris*), miedziopierś północna (*Somatochlora arctica*), poczwarówka zwężona (*Vertigo angustior*), świrdzyk kasztanowaty (*Macrogaster badia*), ślimak ostrokrawędzisty (*Helicigona lapicida*).

(dowód: akta kontroli str. 131-249)

Podstawowym wskaźnikiem stosowanym dla scharakteryzowania bioróżnorodności i kondycji ekosystemu była liczba gatunków. Kryterium to było stosowane przy monitoringu prowadzonych działań ochronnych w ekosystemach leśnych i wodnych.

2.2. Cel ochrony

Zarówno w byłym już Planie ochrony (zatwierdzonym przez Ministra Ochrony Środowiska w 1999 r.), jak i przekazanym Ministrowi Środowiska w dniu 4 czerwca 2013 r. projekcie Planu ochrony PNGS, zawarto „Generalne cele” ochrony przyrody na obszarze Parku oraz cele szczegółowe ochrony przyrody nieożywionej, ekosystemów leśnych, lądowych ekosystemów nieleśnych, ekosystemów obszarów podmokłych i torfowiskowych, ekosystemów wodnych, gatunków roślin, grzybów i ich siedlisk, gatunków zwierząt i ich siedlisk, siedlisk przyrodniczych, ochrony krajobrazu oraz ochrony wartości kulturowych, z dalszym ich uszczegółowieniem.

(dowód: akta kontroli str. 131-249)

Określając sposoby ochrony ekosystemów leśnych proponowano m.in.: hodowlę sadzonek drzew i krzewów do odnowień w ramach renaturalizacji i przebudowy drzewostanów oraz restytucji zagrożonych ekotypów, odnowienie lasu w drodze odnowień naturalnych i sztucznych, przebudowę drzewostanów i ich renaturalizację, restytucję rzadkich i zagrożonych ekotypów drzew i krzewów, ochronę przed czynnikami biotycznymi i abiotycznymi, monitorowanie stanu ekosystemów leśnych i ich ocenę i waloryzację.

W ramach programu restytucji jodły pospolitej w PNGS wykonano m.in. inwentaryzację zasobów jodły, zbierano szyszki i pozyskiwano z nich nasiona, założono uprawy z jodłą, zabezpieczono uprawy jodły przed uszkodzeniami ze strony zwierzyny (ogrodzenia, ochrona indywidualna, siatka, repelenty).

(dowód: akta kontroli str. 256-261)

Także operatem „Ochrony systemów leśnych PNGS”, opracowanym w 2009 r. przez Konsorcjum „Taxus UL”, wskazano na cele ochrony ekosystemów leśnych, takie jak:

- zapewnienie naturalnego rozwoju ekosystemów oraz utrzymanie naturalnej różnorodności biologicznej i procesów ekologicznych, wspomaganie naturalnych procesów regeneracyjnych na obszarach z dużym udziałem zbiorowisk autogenicznych,
- ograniczenie niekorzystnych zjawisk na obszarach zdominowanych przez leśne zbiorowiska zastępcze z wyraźną tendencją do odbudowy składu gatunkowego i struktur właściwych dla fitocenoz autogenicznych,
- przebudowa gatunkowa i przemiana strukturalna drzewostanów na obszarach zajętych przez leśne zbiorowiska zastępcze, o stałe pogłębiającej się degradacji fitocenoz, bez wyraźnych tendencji regeneracyjnych,
- odnawianie drzewostanów zniszczonych w wyniku oddziaływania kompleksu czynników szkodliwych.

(dowód: akta kontroli str. 262)

Ekosystemy nieleśne, noszące na terenie PNGS charakter pół-naturalny, w ramach działań ochrony czynnej objęte były regularnym wykaszaniem łąk. Pozytywnie ocenić należy fakt zlecenia ręcznego wykaszania roślin na obszarach ochronnych, co w znacznym stopniu ogranicza jednocześnie niszczenie znajdującej się tam fauny.

Celem ochrony ekosystemów podmokłych, zniszczonych w następstwie presji człowieka (w tym poprzez melioracje i odwodnienia), było inicjowanie procesów torfotwórczych i rozwój roślinności torfowiskowej oraz wspomaganie lub zainicjowanie procesu odtworzenia mokradeł (poprawę uwodnienia i warunków świetlnych) w następstwie tworzenia mikro-przeszkód dla swobodnego przepływu wody. W ramach projektu zrealizowano m.in. zbiornik wodny z kamienną groblą i przelewem przy źródłach Kudowskiego Potoku, a w wysychającym torfowisku „Niknąca Łąka” zahamowano odpływ wody z obiektu poprzez zasypianie na dwóch 25-metrowych odcinkach, odwadniających je dawniej rowów.

(dowód: akta kontroli str. 263-265)

Pozytywną inicjatywą pracowników działu edukacyjnego PNGS było opracowanie i realizacja programu ochrony płazów³⁶, w tym zmiana wizerunku płazów, błędnie postrzeganych jako nieprzyjazne człowiekowi i zbędne w środowisku³⁷.

Celem ograniczenia erozji na terenie PNGS, wprowadzono zakaz stosowania ciężkiego sprzętu do prac leśnych oraz montowanie zabudowy przeciwoerozyjnej.

2.3. Presja³⁸

W projekcie Planu ochrony PNGS zidentyfikowano i przedstawiono istniejące i potencjalne zagrożenia dla stanu przyrody i bioróżnorodności na terenie Parku. Określono ich znaczenie dla przyrody Parku i mechanizmy oddziaływania. W załączniku do Planu ochrony przyrody pn. „*Identyfikacja oraz określenie sposobów eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich skutków*”, wyodrębniono 4 grupy zagrożeń, wskazując na identyfikacje zagrożeń oraz sposób eliminacji lub ograniczania zagrożeń i ich skutków. I tak: istniejące zagrożenia wewnętrzne i potencjalne zagrożenia wewnętrzne – to tereny w obrębie PNGS i jego enklaw; istniejące zagrożenia zewnętrzne i potencjalne zagrożenia zewnętrzne – to położone poza obszarem PNGS tereny otuliny, w szczególności tereny układów osadniczych.

Na terenie Parku, z wyłączeniem miejscowości Pasterka, nie zakładano wyznaczania miejsc dla prowadzenia działalności wytwórczej. W miejscowości Pasterka dopuszczono działalność wytwórczą pod warunkiem, że nie może powodować ona pogorszenia stanu zasobów oraz obniżenia walorów przyrodniczych Parku.

Na terenie Parku istniały ograniczenia dotyczące użytkowania gruntów. Miejsca, w których mogła być prowadzona działalność rolnicza, to grunty rolne w obszarach objętych ochroną krajobrazową i to tam, gdzie przewidują to działania ochronne, mające charakter działalności rolniczej (wypas, wykaszanie).

W Parku znany był zakres presji obcych gatunków, dzięki prowadzonemu, bieżącemu monitoringowi występowania i pojawiania się obcych gatunków inwazyjnych, zarówno flory, jak i fauny. Okazjonalnie teren Parku odwiedzają daniiele, które wprowadzono do środowiska wskutek działalności łowieckiej człowieka, przez stanowią element obcy, niepożądany na terenie Parku. W strefie przygranicznej pojawiają się okresowo muflony, pochodzące z terenu Czech, ale monitoring nie wykazuje ich ekspansji na teren Parku. Za gatunek obcy uznany został jenot.

(dowód: akta kontroli str. 131-249)

Usuwanie roślin inwazyjnych z terenu Parku było prowadzone w ramach projektu pn. „*Wzbogacanie składu gatunkowego drzewostanów i zachowania różnorodności biologicznej*”

³⁶ W roku 2002 we współpracy ze starostwem kłodzkim oraz NFOSiGW, EkoFunduszem, WFOŚiGW wybudowane zostały przejścia dla płazów pod jezdnią w miejscowości Jeleniów.

³⁷ Za broszurką Muzeum żaby.

³⁸ Presja - zagrożenia zewnętrzne lub wewnętrzne, mogące niekorzystnie wpływać na chronione elementy przyrody lub krajobrazu.

w Parku Narodowym Gór Stołowych – etap I Szczeliniec i Bukowina”. PNGS prowadził m.in. zwalczanie rdestowca ostrokończystego (*Reynoutria japonica*), uznawanego jako jeden ze 100 najbardziej inwazyjnych gatunków świata³⁹. Spośród roślin inwazyjnych występujących na terenie Parku występowały ponadto: rdestowiec sachaliński (*Reynoutria sachalinensis*), barszcz Sosnkowskiego/Mantergaziego (*Heracleum Sosnowskyi/ mantegazzianum* – sporadycznie).

(dowód: akta kontroli str. 266)

Wyznaczona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 1997 r. otulina Parku o powierzchni 10.515 ha implikowała Dyrektora Parku do ustanowienia w niej określonego reżimu użytkowania. Do 2004 r. ograniczenia takie wprowadzał Plan ochrony. Przedłożony w maju 2013 r. projekt nowego Planu ochrony przewidywał szereg ograniczeń dotyczących wskazania obszarów i miejsc udostępnianych dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych, a także określenie sposobów ich udostępniania oraz wskazanie miejsc, w których może być prowadzona działalność wytwórcza, handlowa i rolnicza w otulinie Parku. Zawierał również ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego województwa, dotyczące eliminacji lub ograniczania zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych.

W badanym okresie na podstawie wniosków Dyrektora Parku (w sprawach których stroną był PNGS), Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał 1 decyzję o zezwoleniu na odstępstwa od zakazów obowiązujących w PNGS, a Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu 5 decyzji. Dotyczyły one m.in. zbioru nasion, chwytania za pomocą pułapek żywołownych oraz płoszenia i niepokojenia określonych gatunków zwierząt.

Z kolei Minister Środowiska wydawał decyzje zezwalające na wykonywanie badań naukowych na terenie PNGS. Dominujące zezwolenia dotyczyły prowadzenia badań naukowych związanych z ochroną przyrody, w tym przez przedstawicieli Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Uniwersytetu Wrocławskiego, Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Przykładem minimalizacji negatywnego oddziaływania na środowisko może być deklaracja (zawarta we wniosku), iż (cyt.) „mrówki będą chwywane ręcznie, metodą na upatrzonego”.

(dowód: akta kontroli str. 267-268)

W badanym okresie także Dyrektor Parku wydawał decyzje na odstępstwa od zakazów obowiązujących w PNGS, które dotyczyły prowadzenia badań naukowych związanych z ochroną przyrody. Dyrektor Parku wydał 54 takie decyzje. Pozytywnie ocenić należy fakt, iż jednym z warunków wyrażenie zgody była deklaracja udostępnienia pracy na rzecz PNGS.

(dowód: akta kontroli str. 269-274)

NIK pozytywnie ocenia inicjatywę PNGS zmiany zakresu prac modernizacyjnych w kierunku likwidacji linii napowietrznej i ułożenia w tym miejscu w gruncie linii kablowej, sugerowaną wnioskodawcy (Elektrotim SA we Wrocławiu) przy opiniowaniu modernizacji linii średniego napięcia na działkach PNGS w obrębie Pasterka i Karlów (wymiana słupów i przewodów). Taka zmiana zakresu prac modernizacyjnych wpisuje się w poprawę warunków krajobrazowych Parku. Zarówno ten wnioskodawca, jak i kolejny realizator prac modernizacyjnych (Spółka z o.o. „Powiernik” z Kłodzka), zostali poinformowani o obowiązku złożenia formalnego wniosku o odstępstwa od zakazów obowiązujących w parkach narodowych do Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 275-276 oraz 277-278)

³⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9.09.2011 r. (Dz. U Nr 210, poz. 1260). W Polsce należy do najgroźniejszych obcych roślin inwazyjnych - przyczynia się do zmniejszenia bioróżnorodności, zwłaszcza w ekosystemach dolin rzecznych i znalazł się na liście roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym.

Biorąc pod uwagę, że Plan ochrony jest projektem, ograniczenia dotyczące zakresu ochrony dla otuliny Parku wynikały z ograniczeń dla obszarów Natura 2000 Góry Stołowe PLH020004 i PLB020006. NIK pozytywnie ocenia negatywną opinię Parku z dnia 5 kwietnia 2012 r. w sprawie budowy elektrowni wiatrowych w gminie Borowa w Republice Czeskiej. Teren przeznaczony pod budowę dwóch elektrowni wiatrowych po stronie polskiej bezpośrednio graniczy z obszarem uznanym za ważny dla ptaków o znaczeniu regionalnym, zawierającym w swych granicach OSO ptaków Natura 2000. Góry Stołowe i okolice ze względu na stwierdzoną tu obecność co najmniej 20 gatunków ptaków rzadkich i nielicznych na Dolnym Śląsku, w tym m.in.: bociana czarnego (*Ciconia nigra*), trzmielojada (*Pernis apivorus*), derkacza (*Crex crex*), w skali województwa dolnośląskiego zostały uznane za obszar szczególnie ważny dla zachowania populacji tych (i innych) chronionych gatunków ptaków i z tego względu za szczególnie niekorzystny dla ewentualnej lokalizacji elektrowni wiatrowej. Nie bez znaczenia dla oceny był fakt, że w aspekcie krajobrazowym Gór Stołowych i ich okolicy rozpatrywane elektrownie stanowiłyby agresywne dominanty widokowe, zwłaszcza z kluczowych szlaków turystycznych PNGS, czerwonego i zielonego – odcinek od Skalniaka do Lisiego Grzbietu i szlaku niebieskiego od Lisiej Przełęczy do Skał Puchacza, a także tarasów południowo-wschodnich Szczelińca Wielkiego oraz Łężyckich Skałek.

(dowód: akta kontroli str. 279-280)

Zdaniem dyrekcji Parku problemem było, jest i pozostaje funkcjonowanie na terenie Parku, jako enklawy, złoża „Radków” (kamieniołomu piaskowca). W ocenie PNGS (cyt.) „pozyskiwanie kamienia zagraża naruszaniem naturalnej równowagi stoków, co może spowodować odpadania bloków skalnych ze ścian urwiska, a tym samym zamknięcie terenu Parku dla zwiedzających”. Jako rodzaj działań ochronnych przeciwko negatywnemu oddziaływaniu kamieniołomu na środowisko w Parku (zakładanych w projekcie Planu ochrony), postulowano ograniczenie odstrzału skał w sezonie lęgowym ptaków, a przede wszystkim zmianę działalności gospodarczej z eksploatacji na turystykę (np. jako skansen obróbki piaskowca) i realne wspieranie przez Park działań w tym kierunku właścicieli obiektu.

Według Dyrektora Parku (cyt.) „Także enklawa wioski Karłów i jej wyłączenie spod jurysdykcji PNGS stanowi pewne utrudnienia. Np. Park nie może ingerować w sprawach pierwokupów gruntów. Innym przykładem może być założony u podnóża Szczelińca Wielkiego „Park dinozaurów”, kompletnie sprzeczny z walorami krajobrazowymi PNGS. Można by rzec, że na obszar PNGS i to w sam jego środek, wprowadzono obcy gatunek – dinozaury”.

(dowód: akta kontroli str. 60-61 oraz 105-107)

Pozytywnie ocenić należy realizację wniosku pokontrolnego z 11 grudnia 2000 r., dotyczącego trzeciej enklawy, tj. schroniska „Na Szczelińcu”. NIK wносиła wówczas o (cyt.): „kontynuowanie działań ukierunkowanych na wyeliminowanie zagrożeń dla zasobów i składników przyrody na obszarze Parku - wynikających z nieuregulowanej gospodarki ściekami schroniska „Na Szczelińcu”. Przeprowadzone w toku niniejszej kontroli oględziny wykazały zainstalowanie w schronisku biooczyszczalni ścieków oraz ich odprowadzanie rurami kanalizacyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 281-284)

2.4. Planowanie ochrony

PNGS nie posiadał aktualnego Planu ochrony. Pierwszy Plan ochrony PNGS (na lata 1999-2018) został zatwierdzony zarządzeniem Nr 36 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 8 października 1999 r. Plan ten został unieważniony zapisami ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. W konsekwencji Park opracował nowy projekt Planu ochrony, który przekazał Ministrowi Środowiska w dniu 4 czerwca 2013 r.

W badanym okresie lat 2010-2012 i w I półroczu 2013 r., zadania ochronne dla Parku Narodowego Gór Stołowych określał rokrocznie Minister Środowiska stosownymi zarządzeniami z dnia: 18 stycznia 2010 r. (na 2010 r.), 23 listopada 2010 r. (na 2011 r.) i 28 grudnia 2011 r. (na 2012 r.). Zadania ochronne dla Parku zawierały elementy związane

z ochroną gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk, dla których utworzono obszary Natura 2000.

Zadania te obejmowały m.in.:

- 1) identyfikację i ocenę istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz sposoby eliminacji lub ograniczania tych zagrożeń i ich skutków,
- 2) opis sposobów ochrony czynnej ekosystemów, z podaniem rodzaju, rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań,
- 3) opis sposobów czynnej ochrony gatunków roślin i zwierząt,
- 4) wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową,
- 5) ustalenie miejsc udostępnianych w celach naukowych, edukacyjnych, kulturowych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych, z podaniem sposobu ich udostępniania oraz maksymalnej liczby osób mogących przebywać jednocześnie w tych miejscach.
- 6) limity pozyskania drewna i odłowu zwierzyny.

(dowód: akta kontroli str. 285-334)

W świetle wyjaśnień Dyrektora Parku (cyt.): „wiele zapisów poprzedniego planu, zaktualizowanych i dostosowanych do obecnej sytuacji ekosystemów Parku, realizowanych jest nadal i mają one swoje odzwierciedlenie w zadaniach ochronnych dla PNGS co roku zatwierdzanych przez Ministra Środowiska. Jednak zadania ochronne, nie zawsze pozwalają na elastyczność i dostosowanie działań do nagłych zmian w przyrodzie. Może to powodować zbyt późną reakcję i brak możliwości zastosowania odpowiednich zabiegów ochronnych. Plan ochrony, obowiązujący przez 20 lat, pozwala na ewentualną rezygnację z zabiegów mniej pilnych, których nie wykonanie nie będzie miało negatywnych skutków dla przyrody Parku, na rzecz prac koniecznych do wykonania z powodu nagle zaistniałych okoliczności”⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

Zarówno projekt Planu ochrony, jak i zadania ochronne Parku określały m.in.: sposoby ograniczenia lub eliminacji istniejących zagrożeń, sposoby usuwania skutków niewłaściwych działań, metody ochrony stosowane w wydzielonych strefach, zabiegi ochronne dla poszczególnych obszarów i ekosystemów: leśnych, lądowych nieleśnych, wodnych.

W dokumentach tych określono ściśle lokalizację/miejsce prowadzenia działań ochronnych, ustalone zostały zasady ochrony i wykorzystania gruntów nieleśnych lądowych z uwzględnieniem struktury własnościowej (grunty państwowe i prywatne), planowano działania ochronne w odniesieniu do poszczególnych gatunków ginących, zagrożonych wyginięciem i endemicznych, a także określono działania w celu eliminowania inwazji obcych gatunków zagrażających rodzimym gatunkom.

Identyfikacja istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz zakres zadań ochronnych zostały opracowane w formie tabelarycznych zestawień. W zestawieniach określono zagrożenia oraz sposoby i zakres prowadzenia zabiegów w ramach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej z podaniem lokalizacji, ich rozmiaru (metry, hektary, kilometry, itp.) oraz określeniem ekosystemów, w których mogą być wykonane. Dla wybranych gatunków roślin, zwierząt i grzybów określono rodzaj zadań ochronnych oraz sposób prowadzenia zabiegów w ramach ochrony czynnej i krajobrazowej.

W związku z występującymi zagrożeniami zabiegi wykonywane w ramach ochrony czynnej i krajobrazowej zostały dostosowane do wymogu utrzymania trwałości ekosystemów, zachowania i odbudowy ich wzajemnych zależności w ramach biotypu. Zadania ochronne zaplanowane w ekosystemach leśnych, a zdefiniowane w załącznikach do rozporządzenia, były oparte na potrzebach hodowlanych (cel – przebudowa i stabilność systemów) i ochronnych (czas potrzebny do przebudowy).

⁴⁰ Prace konieczne do stworzenia projektu planu ochrony Parku i informacje, które powinny być w nim zawarte, określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody.

Projekt Planu ochrony Parku był powiązany z innymi dokumentami i programami (krajowymi lub regionalnymi), w tym dotyczącymi zagospodarowania terenów sąsiednich. W związku z faktem, iż Nadleśnictwo Zdroje częściowo leży w OSO Natura 2000 i dla jego Planu Urządzania Lasu (PUL) prowadzona jest strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, PNGS po zapoznaniu się z Prognozą Oddziaływania na Środowisko i Obszary Natura 2000 dla Nadleśnictwa Zdroje, w dniu 31 marca 2010 r. wydał postanowienie o pozytywnym uzgodnieniu PUL w zakresie obejmującym otulinę Parku.

(dowód: akta kontroli str. 335-344)

Wypełniając dyspozycje uoop i rozporządzenia Ministra Środowiska⁴¹, Dyrektor Parku w dniu 30 kwietnia 2010 r. wydał zarządzenie (a 29 lutego 2012 r. aneks do niego) w sprawie utworzenia stref ochronnych w miejscach rozrodu chronionych gatunków ptaków (puchacza, bociana czarnego, sóweczki, włochatki), w których to strefach zabronione było (w okresie ich obowiązywania) wycinanie drzew lub krzewów, prowadzenie robót melioracyjnych oraz wszelkich innych prac mających wpływ na ochronę miejsc rozrodu i regularnego przebywania tych zwierząt, a także przebywanie osób nieupoważnionych.

(dowód: akta kontroli str. 345-348)

2.5. Prowadzenie działań na terenie parku

Ograniczenie presji

Teren Parku był oznakowany zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 115 uoop). Na obrzeżach lub w pobliżu Parku umieszczone były tablice informujące o nazwie form ochrony przyrody (Park Narodowy Gór Stołowych) oraz o zakazach obowiązujących na jego obszarach (np. zakaz wchodzenia na skały). Dodatkowe tablice informowały, że teren jest monitorowany. Drogi wewnętrzne były blokowane zaporami (szlabanami) uniemożliwiającymi wjazd na teren Parku nieuprawnionym pojazdom mechanicznym. Wydzielone strefy ochrony ścisłej (771,0 ha, tj. 12,16% ogólnej powierzchni Parku) i ochrony czynnej (4944,77 ha, tj. 77,99% powierzchni Parku), były oznakowane. Pozostały udział (9,85%, tj. 624,39 ha) stanowiła ochrona krajobrazowa. Udostępniane w celach naukowych, turystycznych i edukacyjnych miejsca w Parku były ściśle wyznaczone i oznakowane, a ich lokalizacja została opisana/przedstawiona w projekcie Planu ochrony i zadaniach ochronnych. Służby Parku prowadziły regularne kontrole/patrole przestrzegania warunków prowadzenia działalności gospodarczej na jego terenie, a w razie konieczności również w otulinie (według Komendanta Straży – przy współudziale Policji).

(dowód: akta kontroli str. 349-354)

Gospodarka leśna

Do 31 grudnia 2010 r. ewidencjonowanie oraz rozchodowanie pozyskanego drewna prowadzono w Gospodarstwie Pomocniczym. Prowadzone ono było właściwie i umożliwiało rozliczenie drewna z planem i zakresem działalności hodowlanej. Oddzielnie ewidencjonowano drewno w poszczególnych kategoriach: pozyskiwane w wyniku trzebieży, przebudowy drzewostanów oraz cięć sanitarnych (użytki przygodne). W zadaniach ochronnych ujmowano selektywne usuwanie części drzew i pozyskiwanie drewna. Ilość pozyskanego drewna (grubizny) wynosiła 9,236 tys. m³ w 2010 r., 11,223 tys. m³ w 2011 r., 11,180 tys. m³ w 2012 r. Ustalono, iż sprzedaż drewna prowadzono po cenach porównywalnych z cenami stosowanymi przez okoliczne nadleśnictwa, wchodzące w skład Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu.

(dowód: akta kontroli str. 23-57)

Gospodarka łowiecka i rybacka

Na terenie Parku obowiązywał całkowity zakaz amatorskiego polowania ryb i polowań. Zasadniczym zadaniem racjonalnej gospodarki łowieckiej w lasach PNGS było dostosowanie liczebności populacji zwierzyny do stanu umożliwiającego osiągnięcie zamierzonych celów w hodowli lasu. Liczebność podstawowych gatunków zwierząt łownych na terenie Parku wynosiła w latach 2010-2012 w przypadku: jelenia odpowiednio 230, 275

⁴¹ Z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt, objętych ochroną (Dz. U. Nr 92, poz. 880).

i 262 szt., sarny odpowiednio 280, 299 i 312 szt., dzika odpowiednio 450, 405 i 404 szt. W roku referencyjnym 2000 (poprzednia kontrola NIK) populacja jelenia wynosiła 158 szt. W latach 2010-2012 dokonano redukcji 129 szt. zwierząt łownych (tylko jelenia), z tego 51 szt. w 2010 r., 36 szt. w 2011 r. i 42 szt. w 2012 r.

Liczby te nie przekraczały limitów (odpowiednio 60, 60 i 65), określanych rokrocznie w zadaniach ochronnych dla Parku, a ustalanych z uwzględnieniem wyników inwentaryzacji zwierząt oraz uszkodzeń upraw leśnych. Niezależnie od odstrzelonej zwierzyny w 2011 r. padły 2 szt. dzików i 2 szt. jeleni, a w 2012 r. padły 2 szt. jeleni. Wpływy z tytułu sprzedaży tusz zwierzyny łownej zamknęły się kwotą 23,4 tys. zł w 2010 r., 18,8 tys. zł w 2011 r. i 23,1 tys. zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 355-379 oraz 23-57)

Realizacja zabiegów ochronnych

Gospodarka nasienna i zagadnienia selekcji drzew leśnych na terenie PNGS prowadzone (wzorowane) były w oparciu o Zasady Hodowli Lasu, obowiązujące w Lasach Państwowych, które modyfikowano, uzupełniając i dostosowując do specyfiki Parku. W PNGS kryterium wyboru drzewostanów, z których zbierano nasiona, była rodzimość, dostosowanie do warunków siedliskowych Parku. W trakcie inwentaryzacji ekosystemów leśnych PNGS wytypowano drzewostany, w większości starodrzewia, które wyróżniały się składem gatunkowym, stanem zachowania, wiekiem, strukturą wewnętrzną, dynamiką rozwoju, a także wysokimi walorami krajobrazowymi⁴². Nasiona zbierane były z własnej bazy nasiennej. W ramach Programu pn. „Czynna ochrona ekosystemów i restytucja jodły w Parku Narodowym Gór Stołowych”, uruchomiono wytłuszczarnię i suszarnię nasion i szyszek, sfinansowaną środkami Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (dalej: WFOŚiGW). Na terenie szkółek sadzono sadzonki jodły, którymi następnie uzupełniano obszary leśne.

(dowód: akta kontroli str. 23-57 oraz 256-261)

„Operatem ochrony ekosystemów leśnych z 2009 r.” postulowano także zachowanie zasobów genowych drzew owocowych z miejscowych odmian pomologicznych, zachowanych w postaci pojedynczych egzemplarzy. Temu celowi służył m.in. prowadzony na terenie Parku sad kolekcyjny drzew owocowych tradycyjnych odmian.

(dowód: akta kontroli str. 380-382)

2.6. Monitoring

Regularny monitoring siedlisk i gatunków, w tym gatunków wskaźnikowych i obcych, prowadzony był w PNGS – według Dyrektora Parku – od jego powstania. Monitoring ten, któremu poświęcony był cały rozdział (VII) projektu Planu Ochrony, obejmował m.in. monitoring: skuteczności podejmowanych działań, zagrożeń dla przyrody Parku, przyrody nieożywionej, siedlisk i gatunków roślin, zwierząt oraz ich stanowisk, wartości kulturowych oraz turystyki i edukacji, z dalszym uszczegółowieniem dotyczącym sposobu wykonania i zakresu oraz lokalizacji. Nie uwzględniał jednak sposobu analizy materiałów i częstotliwość raportowania.

Wzbogacenie składu gatunkowego drzewostanów i zachowanie różnorodności biologicznej w Parku, stanowiące priorytet działań w PNGS, objęte było wskaźnikiem rezultatu, tj. powierzchni obszarów, dla których przywrócono lub zapewniono ochronę właściwego stanu ekosystemów. Jako wskaźniki produktu przyjęto: liczbę gatunków chronionych projektem⁴³, liczbę siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunkowych, będących przedmiotem ochrony w obszarze Natura 2000.

Na bieżąco monitorowano rozwój populacji kornika drukarza i brudnicy mniszki, poprzez wykładanie pułapek feromonowych i ich odłow. Wyniki odłowów kornika drukarza i brudnicy mniszki przesyłane były następnie do Zespołu Ochrony Lasów we Wrocławiu.

⁴² Za Operatem ochrony ekosystemów leśnych z 2009 r.

⁴³ Gatunkami chronionymi objętymi projektem były: **motyle** – modraszek (*Macaulinea nausithous i teleius*), **rośliny** – pełnik europejski (*Trollius europaeus*), zimowit jesienny (*Colchicum autumnale*), stopłamek szerokolistny (*Dactylorhiza majalis*), **ptaki** – trzmiełojad (*Pernis ptilorhynchus*), bocian czarny (*Ciconia nigra*), derkacz (*Crex crex*), świergotek łąkowy (*Anthus pratensis*), przepiórka (*Coturnix coturnix*), **ssaki** – popielica (*Glis glis*), orzesznica (*Muscardinus avellanarius*)

(dowód: akta kontroli str. 383-385)

Monitoring stanu mokradeł oraz efektów ochronnych polegał na rejestracji zmian szaty roślinnej oraz stosunków wodnych. Zainstalowane elektroniczne rejestratory (limnigrafy automatyczne) w sposób ciągły monitorują zmiany poziomu wody, a wyznaczone powierzchnie kołowe (o średnicy 20 m) objęte były analizami kierunków zmian, jakim podlega roślinność i standardowymi zdjęciami fitosocjologicznymi.

Na terenie PNGS monitoringiem bieżącym objęta była również przyroda nieożywiona. Zainstalowane na jednej ze ścian Szczelińca Wielkiego urządzenie – szczelinomierz, badał przesunięcia się skał (szczeliny) w następstwie erozji podłoża, bądź czynników atmosferycznych (marznąca woda i śnieg). Według wyjaśnień Dyrektora Parku zmierzono, że w ostatnich 25 latach badana szczelina poszerzyła się o 9 mm.

(dowód: akta kontroli str. 386--387)

2.7. Efekty zabiegów ochronnych

Działania porównawcze efektów ochronnych prowadzonych na terenie Parku w latach 2010-2012, w odniesieniu do danych roku referencyjnego 2000 wskazują, że liczebność gatunków roślin i populacji zwierząt pozostaje na porównywalnym poziomie lub ulega zmianom wynikającym – według Dyrektora Parku – z warunków środowiskowych i uwarunkowań gatunkowych, ale przede wszystkim z dokładniejszych i skuteczniejszych metod monitoringowych (pomiarowych):

- liczebność populacji przykładowych gatunków krytycznych (ginących lub zagrożonych wyginięciem):– skalnica zwodnicza: zmniejszenie ze 142 do 138 kęp, sosna błotna spadek z 394 osobników do 175, goryczuszka czeska – zmniejszenie z 20 do 11 osobników, sokół wędrowny 1 para – bez zmian, puchacz 6-8 par – bez zmian, sóweczka – 33 rewirów lęgowych – bez zmian, bocian czarny – zmniejszenie z 11-13 par do 6;
- ogólna liczba gatunków roślin wzrosła z 996 w 2000 r. do 1052 gatunków roślin w 2012 roku, a gatunków zwierząt z 1100 w 2000 r. do 2300 w 2012 r.;
- zalesiona powierzchnia gruntów leśnych wynosiła odpowiednio: 5.710,9 ha, w 2010 r., 5.708,8 ha w 2011 r. i 5.708,8 ha w 2012 r. Przyjmując rok 2000, jako rok referencyjny zalesiona powierzchnia gruntów leśnych zwiększyła się o 37 ha.

(dowód: akta kontroli str. 60-61 oraz 23-75)

Pozytywnie ocenić należy prace związane z przebudową drzewostanów. Przeprowadzone oględziny wykazały, że na losowo wybranych powierzchniach wykorzystywano odnowienia naturalne. Produkcja materiału sadzeniowego (jodły i buka) prowadzona była w badanym okresie na niezmiennym obszarze 10 szkółek o powierzchni 159 arów. W 2012 r. odnowienia sztuczne prowadzono na obszarze 32 ha. Nie prowadzono odnowień naturalnych. W stosunku do roku 2011 obszar odnowień sztucznych zwiększył się o 16 ha, a w stosunku do roku 2010 o 24 ha. Uzupełnienia i dolesienia luk stanowiły 27,4 ha w 2010 r., 19,0 ha w 2011 r. i 21,3 ha w 2012 r., a pielęgnowanie gleby prowadzono odpowiednio na 69,3 ha, 52,2 ha i 50,8 ha. Systematycznie rosły czyszczenie i trzebieże lasu, tj. odpowiednio z 4 ha i 44,9 ha w 2010 r., do 9,6 ha i 56,4 ha w 2011 r. oraz do 17,5 ha i 77,9 ha w 2012 r. Podejmowane przez Park działania, mające na celu osiągnięcie docelowo składów właściwych gatunkowo dla danego typu siedliskowego lasu, były zgodne z założonymi w operacie ochrony ekosystemów leśnych, który określał m.in., że w istniejących monolitycznych drzewostanach świerkowych, lukach i przerzedzeniach, będą wprowadzane takie gatunki, jak buk, jodła i jawor.

W celu ochrony zakładanych upraw przed szkodami od zwierzyny, stosowano zabezpieczenia, które w latach 2010-2012 wykonano na powierzchni odpowiednio 97,6 ha, 130,1 ha i 160,6 ha. Głównym sposobem było stosowanie repelentów oraz grodzenie upraw. Prowadzono również remonty, naprawy, demontaż ogrodzeń i poprawianie siatek. Zadania dotyczące ochrony lasu m.in. poszukiwania owadów, wykładania pułapek tradycyjnych i feromonowych, montaż skrzynek lęgowych, zrealizowano w planowanej ilości. W 2010 r. wyłożono 749 pułapek tradycyjnych i 424 pułapek feromonowych, w 2011 r. odpowiednio 550 i 290, a w 2012 r. odpowiednio 742 i 243.

Ochrona lądowych ekosystemów nieleśnych pozostawała w badanym okresie na niezmiennym obszarze 343,3 ha. Nie uległa zmianie również powierzchnia przewidziana w projekcie Planu ochrony do zabiegów ochronnych (334,9 ha). Rosła natomiast powierzchnia objęta od 2000 r. zabiegami ochronnymi z 1786,7 ha w 2010 r. do 2.113,3 ha w 2011 r. i do 2439,9 ha w 2012 r. Na niezmiennym poziomie pozostawała natomiast powierzchnia (2,93 ha) objęta ochroną ekosystemów wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 23-57)

Prace hodowlano-pielęgnacyjne oraz związane z ochroną lasu w obwodach ochronnych, wykonywały firmy wylaniane corocznie w drodze przetargów, przeprowadzanych w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówieniach publicznych. Prace te rozliczane były według zasad określonych w umowach zawartych z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej: NFOŚiGW) lub WFOŚiGW.

2.8. Badania naukowe i edukacja

PNGS nie zatrudniał pracowników naukowych w rozumieniu rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r.⁴⁴, tj. z tytułem naukowym profesora, docenta. Zatrudniał natomiast pracowników, którzy prowadzą prace badawcze związane z przyrodą Gór Stołowych i jej ochroną, zajmują się dokumentacją badań prowadzonych przez placówki naukowe z zewnątrz i w nich współuczestniczą, nadzorują praktyki studentów wydziałów przyrodniczych uczelni odbywane na terenie Parku, uczestniczą w konferencjach naukowych i zjazdach związanych z badaniami przyrody parków narodowych. Zagadnieniami ochrony przyrody w Parku zajmował się zespół ds. ochrony przyrody, w którego skład wchodziło trzech pracowników merytorycznych. Głównymi zadaniami zespołu było przygotowywanie oraz nadzór nad realizacją Zadań Ochronnych Parku. Oprócz zespołu ds. ochrony przyrody w PNGS zagadnieniami ochrony przyrody na obszarach Natura 2000 oraz badaniami naukowymi zajmowało się 3 samodzielnych specjalistów.

Systematycznie rosła realizacja prac naukowych realizowanych w PNGS, bo z 12 w 2010 r., do 18 w 2011 r. i do 21 w 2012 r., przy tylko jedna z nich była realizowana w ramach prac własnych PNGS.

W latach 2010-2012 wydano łącznie 8 pozycji wydawniczych (o łącznym nakładzie 7.700 egzemplarzy), prezentujących walory przyrodnicze Parku, w tym m.in.: książkę pt. „Przyroda Gór Stołowych”, przewodnik geologiczny pt. „Geoatrakcje Gór Stołowych”, zeszyt edukacyjny „Mój Park – Moja Kraina”, plakat „Owady Gór Stołowych”.

(dowód: akta kontroli str. 23-57)

PNGS od 1996 r. wydaje naukowe czasopismo (rocznik) pt. „Szczeliniec”, publikujące opracowania związane nie tylko z przyrodą własnego terenu, ale również czeskich Gór Stołowych i chronionych partii całego obszaru piaskowcowego północno czeskiej płyty kredowej. Na obszarze tym zlokalizowanych jest kilka czeskich parków krajobrazowych i dwa parki narodowe, czeski „Czeska Szwajcaria” i niemiecki „Saska Szwajcaria”, leżące na przełomie Łaby, z którymi PNGS współpracuje od kilku lat.

W PNGS prowadzona była edukacja ekologiczna w zakresie ochrony przyrody i różnorodności biologicznej, której podstawowe cele to:

- kształtowanie odpowiednich postaw w stosunku do przyrody u dzieci i młodzieży szkolnej, a także wszystkich odwiedzających Park,
- doskonalenie kadr związanych z ochroną przyrody,
- edukacją i udostępnianiem Parku, uzyskanie akceptacji istnienia Parku Narodowego Gór Stołowych u lokalnej społeczności.

Ośrodek edukacyjny PNGS dysponował salą audiowizualną na 25 osób z pełnym wyposażeniem multimedialnym oraz laboratorium na 10 stanowisk (mikroskopy, binokulary) i biblioteką. W terenie Parku celom edukacyjnym służyły (w ramach realizowanych

⁴⁴ W sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych (Dz. U. Nr 89, poz. 753).

programów) ścieżki dydaktyczne: (1) Ścieżka Skalnej Rzeźby, (2) Niknąca Łąka, (3) Plązy, (4) Czynna ochrona ekosystemów w PNGS. Łączna długość wszystkich ścieżek – 14,1 km, na których zlokalizowano 30 przystanków. Dodatkowo na terenie Parku zlokalizowane zostały stanowiska dydaktyczne (6 szt.) pn. „Geoatrakcje Gór Stołowych”. Przeprowadzone oględziny fragmentów każdej z tych ścieżek edukacyjnych wykazały prawidłowe ich oznakowanie i czytelne, wyeksponowane właściwie tablice poglądowe.

(dowód: akta kontroli str. 23-57, 388-395)

Jedną z form nauczania w ośrodku dydaktycznym były warsztaty edukacyjne, adresowane do dzieci i młodzieży Ziemi Kłodzkiej oraz przyjeżdżających na tzw. „Zielone Szkoły” w Górach Stołowych, a także do nauczycieli przedmiotów przyrodniczych. Ośrodek dydaktyczny organizował także wystawy i plenery fotograficzne i malarskie oraz wydawał broszury i foldery związane z przyrodą Parku i jej ochroną. W poszczególnych latach badanego okresu liczba zajęć dydaktycznych (dla zorganizowanych dla grup) wynosiła odpowiednio: 114 w 2010 r., 98 w 2011 r. i 142 w 2012 r., w których uczestniczyło odpowiednio 6914, 5545 i 5026 osób. PNGS wydał, przeznaczoną dla dzieci, publikację pn. „Mój Park Moja Kraina – zeszyt odkrywcy”, zawierającą kompendium wiedzy m.in. na temat historii powstania Parku, jego flory, fauny i geologii, a także savoir-vivre na szlakach, bezpieczeństwa w górach, czy oznaczeń występujących na terenie Parku (wraz z kompletem dla ucznia - zakładka, plan lekcji). Za usługi edukacyjne prowadzone w Dyrekcji PNGS oraz korzystanie z obiektów i urządzeń należących do Parku zostały wprowadzone opłaty (zarządzeniem nr 23/2011 Dyrektora Parku z 30 grudnia 2011 r.). M.in. prelekcję z prezentacją multimedialną i projekcją filmu (grupa 40 osób, czas trwania zajęć: 1-1,5 godz.) wyceniono na 100 zł, a terenowe zajęcia edukacyjne na terenie Błędnych Skał lub Szczelińca Wielkiego na 300 zł. Wprowadzono także detaliczne ceny (brutto) sprzedaży wydawnictw, np: za broszurę „*Chronione gatunki Gór Stołowych*” – 1,50 zł/szt., za album „*Przyroda Gór Stołowych*” – 14,06 zł/szt., a za „*Mapę osobliwości przyrodniczych PNGS*” – 1,01 zł/szt. W 2012 r. przychody Parku z tytułu opłat związanych z działalnością edukacyjną wyniosły 7.495,8 zł.

(dowód: akta kontroli str. 23-57)

W 2002 r. przy dyrekcji PNGS otwarte zostało pierwsze w Polsce Muzeum Żaby⁴⁵. Pomysł otwarcia Muzeum zrodził się w trakcie realizacji projektu pn. „*Czynna ochrona płazów w Górach Stołowych*”. Celem utworzenia tego nietypowego Muzeum (a faktycznie instytucji paramuzealnej), było wyeksponowanie przedmiotów codziennego użytku, wiążących się w sposób pośredni lub bezpośredni z wizerunkiem płazów, a w szczególności żab. Muzeum, znajdujące się na posesji dyrekcji PNGS, posiada kolekcję ponad 3.000 eksponatów, pochodzących z blisko 20 krajów świata i 6 kontynentów. Muzeum udostępniane jest bezpłatnie. Liczba osób odwiedzających Muzeum nie była monitorowana od 2011 r. W 2010 r. odwiedziło to Muzeum 12.024 osób. Podobną liczbę odwiedzających przyjmuje się dla lat 2011 i 2012.

(dowód: akta kontroli str. 396-397 oraz 398- 401)

2.9. Sporządzanie sprawozdań

Dyrektor Parku sporządzał coroczne sprawozdania z działalności Parku w formie określonej (tabelarycznej) przez Ministerstwo Środowiska i przysyłał je do Ministerstwa drogą mailową w terminach wskazanych przez Ministerstwo Środowiska. Sprawozdanie z działalności Parku za 2010 r., w którym wyszczególniono wykonanie rzeczowe zadań ochronnych, zostało sporządzone w dniu 28 lutego 2011 r. sprawozdanie za 2011 r. sporządzono w dniu 30 sierpnia 2012 r.; a sprawozdanie za 2012 r. sporządzono w dniu 1 lipca 2013 r. Z treści tych sprawozdań można wywieść zakres realizacji zaplanowanych działań, niemniej brak w nich było bezpośredniego odniesienia się do planu oraz informacji o stanie przyrody Parku, bioróżnorodności i zagrożeniach, albowiem – według wyjaśnień Dyrektora Parku – Minister Środowiska tego nie wymagał.

(dowód: akta kontroli str. 23-57)

⁴⁵ W muzeum nie ma terrarium, w którym prezentowane byłyby są żaby żywe, jak i wyprawione (wypreparowane).

Niezależnie od sprawozdań przekazywanych Ministerstwu Środowiska, Park sporządzał i przysyłał sprawozdania do GUS, w których informował m.in. o: powierzchni ogółem i tytułach własności, liczbie schronisk, kilometrach szlaków turystycznych, liczbie turystów, liczbie głównych gatunków zwierząt łownych i chronionych, liczebności zwierzyny i wykonanych redukcjach, działalności dydaktycznej, działalności ochronnej, pozyskiwania drewna i szkodnictwie.

(dowód: akta kontroli str. 402-425)

Ustalono
nieprawidłowości

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

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PNGS podejmowaną 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.

3. Gospodarowanie środkami finansowymi

3.1. Roczny plan finansowy

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2011 PNGS, jako jednostka budżetowa, funkcjonował w oparciu o roczny plan finansowy i sporządzał sprawozdania budżetowe, w tym Rb-27 z planu dochodów i Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych. Ponadto do 31 grudnia 2010 r. sporządzał sprawozdania Rb-31 z wykonania planu finansowego gospodarstwa pomocniczego. Plany opracowano terminowo i przekazano je do Ministerstwa Środowiska w terminach wskazanych w pismach informujących o kwotach dochodów i wydatków ujętych w ustawach budżetowych na poszczególny rok. W badanym okresie Minister Finansów (za pośrednictwem Ministra Środowiska) oraz Dyrektor Parku (w granicach udzielonego upoważnienia przez Ministra Środowiska do przeniesień wydatków), dokonali zmian planu finansowego PNGS. I tak:

- w 2010 r. dokonano 24 zmian, w tym 10 decyzjami Ministra Środowiska i 14 decyzjami Dyrektora Parku, na podstawie udzielonego upoważnienia przez Ministra Środowiska do przeniesień wydatków;
- w 2011 r. dokonano 22 zmian, w tym 9 decyzjami Ministra Środowiska oraz 13 decyzjami Dyrektora Parku, na podstawie udzielonego upoważnienia przez Ministra Środowiska do przeniesień wydatków;
- w 2012 r. dokonano 2 zmian decyzjami Dyrektora Parku za zgodą Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 426-428)

Od 2012 r. PNGS prowadził samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie, w tym zadań służby parku narodowego, oraz kosztów działalności. Na rok 2012 plan finansowy stanowił załącznik do ustawy budżetowej, którą opublikowano w dniu 19 marca 2012 r. W układzie budżetu zadaniowego PNGS wpisywał się w funkcję 12 - Ochrona przyrody.

3.2. Przychody

W badanym okresie lat 2010-2012 Park uzyskał przychody/dochody w wysokości odpowiednio: 5.113 tys. zł w 2010 r., 3.423 tys. zł w 2011 r. i 8.999 tys. zł w 2012 r. Zaznaczyć należy, iż w roku 2010 kwotę 3.999 tys. zł stanowiły przychody gospodarstwa pomocniczego, funkcjonującego przy Parku.

Zrealizowane w 2011 r. dochody wyniosły 3.423 tys. zł i w stosunku do określonych ustawą budżetową na rok 2011⁴⁶ były wyższe o 521 tys. zł, tj. o 18%. W strukturze zrealizowanych

⁴⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 29, poz. 150.

w 2011 r. dochodów największy udział miały dochody w rozdziale 92594⁴⁷, tj. 97,9% (3.349,9 tys. zł), w tym w § 0840⁴⁸ (1.994,5 tys. zł) i § 0830⁴⁹ (1.341,8 tys. zł).

Zrealizowane w 2012 r. przychody w kwocie 8.999 tys. zł były o 463 tys. zł wyższe od planu po zmianach (tj. o 5,4%) i o 1.843 tys. zł wyższe od ujętych ustawą budżetową (tj. o 25,8%). Różnica, w stosunku do planu po zmianach, w kwocie 462,5 tys. zł (o 5,4%) była następstwem głównie uzyskania przychodów z tytułu ujawnienia środków trwałych oraz uzyskania większych od planowanych odsetek od środków na rachunku bankowym.

Głównym źródłem przychodów PNGS w 2012 r. były wpływy z prowadzonej działalności, które w strukturze przychodów ogółem stanowiły 50,2% (4.519 tys. zł), w tym 2.610 tys. zł ze sprzedaży drewna i 1.764 tys. zł z wpływów z biletów wstępu do Parku. Dotacje budżetowe w kwocie 2.622 tys. zł stanowiły 29,1% w strukturze przychodów ogółem roku 2012.

(dowód: akta kontroli str. 429-i 438 oraz 23-57)

Działalność PNGS w 2012 r. wspierali finansowo (przekazując dotacje na realizację zadań bieżących Parku) NFOŚiGW na kwotę 626,9 tys. zł i WFOŚiGW, na kwotę 71,4 tys. zł. Ponadto kwotę 626,9 tys. zł pozyskano z funduszu leśnego.

Wstęp na większość obszaru PNGS była bezpłatna. Bilety obowiązywały tylko na zwiedzanie Błędnych Skał i Szczelińca Wielkiego, co było zgodne w związku z obszarami określonymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty. W aktualnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 7 marca 2013 r.⁵⁰, PNGS nie został wymieniony. W sezonie turystycznym 2013 bilety wstępu na teren Szczelińca Wielkiego i Błędnych Skał kosztowały: 6,00 zł - bilet normalny i 3,00 zł - bilet ulgowy. Natomiast wjazdy na „parking górny” przy Błędnych Skałach: 10,00 zł - bilet za samochód osobowy, 40,00 zł - bilet za autokar. Podstawą prawną poboru opłat na teren Szczelińca Wielkiego i Błędnych Skał był – według wyjaśnień Dyrektora Parku – przepis art. 12 uop.

(dowód: akta kontroli str.60-61)

W badanym okresie Dyrektor Parku nie występował i nie pozyskał kredytu na prowadzenie działalności lub inwestycje. Wszelkie wydatki/koszty pokrywał z uzyskanych dochodów /przychodów.

3.3. Wydatki

W roku 2010 PNGS na swoją działalność statutową wydatkował kwotę 5 918 tys. zł, z czego 3 378 tys. zł stanowiły koszty gospodarstwa pomocniczego (przy równoważnych przychodach).

Zrealizowane w 2011 r. wydatki PNGS wyniosły 6.908 tys. zł i w stosunku do planu po zmianach były niższe o 431 tys. zł, tj. o 5,9%. W strukturze zrealizowanych w 2011 r. wydatków największy udział miały wydatki w § 4010⁵¹ (1.876 tys. zł) i § 4300⁵² (1.357 tys. zł) oraz § 6050⁵³ (1.638 tys. zł).

W roku 2012 koszty działalności PNGS wyniosły 6 725 tys. zł. Podkreślić należy, iż w latach 2010-2011 (funkcjonowania Parku jako jednostki budżetowej) wydatki ustalono na podstawie sprawozdań Rb-28, a w roku 2012 (funkcjonowania Parku jako państwowej osoby prawnej) koszty ustalono według zespołu „4” i „7” ewidencji księgowej oraz sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego.

Dominującą pozycję kosztów stanowiły w 2012 r. wynagrodzenia osobowe, wynoszące 2.117,0 tys. zł, (bez pochodnych), co odpowiadało 99,9% planu po zmianach i 31,5%

⁴⁷ Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze.

⁴⁸ Wpływy ze sprzedaży wyrobów.

⁴⁹ Wpływy z usług.

⁵⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 400.

⁵¹ Wynagrodzenia osobowe pracowników.

⁵² Zakup usług pozostałych.

⁵³ Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

w strukturze kosztów ogółem. Składki na ubezpieczenia społeczne wyniosły 372,8 tys. zł, a na Fundusz Pracy 35,4 tys. zł. Wszystkie środki na wynagrodzenia pracowników Parku i pochodne od ich wynagrodzeń pochodziły ze środków budżetowych. Kolejną pozycję kosztową stanowiły pozostałe usługi obce w wysokości 1.882,5 tys. zł, odpowiadającej 97,5% planu po zmianach i 27,9% kosztów ogółem. W strukturze pozostałych usług obcych koszty pozyskania i zrywki drewna (650,6 tys. zł) stanowiły 34,6%, usługi związane z hodowlą lasu (416,6 tys. zł) stanowiły 22,1%, usługi związane z ochroną lasu (151,8 tys. zł) stanowiły 10,9%, a obsługa ruchu turystycznego na Szczelińcu i Błędnym Skłach (206,4) stanowiła 0,9%. Na działania edukacyjne i promocję Park wydatkował 17,2 tys. zł (materiały), a na reprezentację i reklamę 17,6 tys. zł (materiały).

(dowód: akta kontroli str. 439-466 oraz 23-57)

Zrealizowane inwestycje dotyczyły m.in.: w 2010 r. – zakupu 3 samochodów terenowych Ford Ranger za 315,9 tys. zł, remontów termomodernizacyjnych obiektów (leśniczówek) w Jeleniowie, Pasterce i Batorowie na łączną kwotę 790,8 tys. zł; w 2011 r. – rozliczenia zabudowy drewnianej miejsc parkingowych i odpoczynku na kwotę 1.285,6 tys. zł, stanowisk edukacyjnych (geoatrakcje) na kwotę 163,9 tys. zł; w 2012 r. – budowy obiektów małej infrastruktury turystycznej (kładki drewniane na szlakach turystycznych) na kwotę 320,8 tys. zł i remontu termomodernizacyjnego obiektu w Karłowie na kwotę 493,4 tys. zł. Źródłem finansowania inwestycji zrealizowanych w 2012 r. na łączną kwotę 1.647,3 tys. zł, były dotacje NFOŚiGW (1.262,1 tys. zł), dotacje WFOŚiGW (5,5 tys. zł), fundusz leśny (129,4 tys. zł), środki inwestycyjne (19,8 tys. zł) oraz środki własne (230,6 tys. zł).

W badanym okresie NFOŚiGW współfinansował m.in. następujące zadania:

- czynna ochrona ekosystemów i restytucja jodły w Parku Narodowym Gór Stołowych (2011 r.),
- ochrona przyrody i ograniczenie antropopresji wynikającej z rozwoju turystyki na obszarze Parku Narodowego Gór Stołowych, poprzez budowę i modernizację małej infrastruktury turystycznej (2011 r.),
- remont i modernizacja infrastruktury edukacyjnej na ścieżce dydaktycznej "Czynna ochrona ekosystemów Gór Stołowych" im. inż. Kazimierza Klimowicza oraz doposażenie zaplecza wydawniczo-edukacyjnego" (2012 r.),
- sporządzenie projektu Planu Ochrony Parku Narodowego Gór Stołowych (2013 r.).

WFOŚiGW współfinansował m.in. następujące zadania:

- czynna ochrona ekosystemów i restytucja jodły w Parku Narodowym Gór Stołowych (2010 r.);
- budowa stanowisk edukacyjnych „Geoatrakcje Gór Stołowych” na terenie PNGS wraz z wydaniem przewodnika (2011 r.);
- ochrona przyrody i ograniczenie antropopresji wynikającej z rozwoju turystyki na obszarze Parku Narodowego Gór Stołowych poprzez budowę i modernizację małej infrastruktury turystycznej (2011 r.);
- rozwój bazy oraz działalność edukacyjna PNGS (2012 r.).

Umową o dofinansowanie projektu pn. *„Wzbogacanie składu gatunkowego drzewostanów i zachowanie różnorodności biologicznej w Parku Narodowym Gór Stołowych”* (nr UDA-RPDS.04.07.00-02-001/12-00) w ramach RPO dla Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 grudnia 2012 r., określono jego całkowitą wartość na kwotę 1.337.400,00 zł, z której PNGS (jako beneficjent) zobowiązany był wnieść 200.600,00 zł. Stosownie do paragrafu 3 tej umowy początek projektu ustalono na 6 czerwca 2012 r., rozpoczęcie rzeczowe realizacji na 15 lutego 2013 r., a zakończenie rzeczowe realizacji na 23 października 2014 r. Prace dotyczyły: (1) gromadzenie upraw leśnych, (2) wykładania pułapek klasycznych i feromonowych na kornika drukarza, (3) zabezpieczanie sadzonek środkiem odstraszającym zwierzynę płową, (4) pielęgnowanie upraw i młodników, (5) prace odnowieniowe, (6) wykaszanie łąk, (7) wykup gruntów, (8) Studium wykonalności, (9) usuwanie roślin inwazyjnych. Przedmiotowy projekt był komplementarny (powiązany z innymi projektami realizowanymi w ciągu ostatnich 3 lat - 2010, 2011 i 2012, tj. Projektem *„Czynna ochrona ekosystemów i restytucja jodły w Parku Narodowym Gór Stołowych”*,

finansowanym ze środków NFOŚiGW oraz WFOŚiGW). Obejmował jednak kolejne lata (2013-2014) i niezbędne, powtarzające się działania.

Obowiązujący do 18 stycznia 2013 r. przepis art. 12 ust. 9 uoop, obligował PNGS do przekazywania 15% dochodów ze sprzedaży biletów na dofinansowanie działalności ratowniczej specjalistycznych organizacji ratowniczych, działających na obszarze Parku. Na terenie PNGS działała Grupa Regionalna Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego - Grupa Wałbrzysko – Kłodzka, która miała siedzibę w Karłowie (w czasie sezonu turystycznego). 25 czerwca 2012 r., a następnie monitem z 25 lipca 2012 r., naczelnik ww. Grupy GOPR wystąpił do Dyrektora Parku o realizację przedmiotowego obowiązku. W odpowiedzi Park podniósł dualizm sytuacji, który z jednej strony zobowiązywał Park do przekazywania 15% dochodów za wstęp do Parku (art. 12 ust. 9 uoop), lub 15% przychodów (art. 17 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich⁵⁴). PNGS zauważył przy tym, że obowiązujące rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r., w którym wyznaczono 8 parków narodowych, zobowiązanych do pobierania opłat za wstęp do niech, nie obejmuje PNGS, albowiem określa ono jedynie obszary Parku (Szczeliniec Wielki i Błędne Skały)⁵⁵. Ustosunkowując się do korespondencji GOPR i stanowiska PNGS, Ministerstwo Środowiska (w osobie podsekretarza Stanu J. Zaleskiego) uznało odmowę wypłaty świadczeń za nieuzasadnioną. Porozumieniem z 21 grudnia 2012 r. PNGS zobowiązał się przekazać na rzecz ww. Grupy GOPR środki w wysokości 15% dochodów uzyskanych w 2012 r. za wstęp na Szczeliniec Wielki i Błędne Skały. Środki w wysokości 207,9 tys. zł zostały przekazane w dniu 27 grudnia 2012 r. W aktualnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Środowiska PNGS nie występuje jako park narodowy, w którym określono obszary za wstęp do których pobierana jest opłata.

(dowód: akta kontroli str. 23-57)

Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) pracowników Parku wynosiło 3.971 zł w 2010 r., 3.927 zł w 2011 r. oraz 3.922 zł w 2012 r. Średniomiesięczne wynagrodzenie Dyrektora Parku wynosiło 7.758 zł w 2010 r., 7.875 zł w 2011 r. i 8.791 zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 467-469)

Prowadzona przez Park ewidencja wydatków/kosztów umożliwiała odniesienie ich do poszczególnych kategorii dochodów/przychodów. Zdaniem kierownictwa Parku środki budżetowe zaspokajały potrzeby PNGS, były jednak niewystarczające na dokonanie podwyżek wynagrodzeń pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 470- 486, 23-57)

Terminowo, tj. do 10 kwietnia 2013 r. przygotowane zostało sprawozdanie z realizacji planu finansowego za 2012 r. Zostało ono sporządzone w układzie odpowiadającym planowi finansowemu i zawierało część opisową wykonania planowanych przychodów i kosztów, tj. zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2012 r.⁵⁶. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli sprawozdanie to nie zostało zbadane przez podmiot wyznaczony przez Ministerstwo Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 442- 458, 23-57)

3.4. Wydatki na opracowanie planu ochrony.

Plan ochrony PNGS został opracowany i przekazany Ministrowi Środowiska (jako projekt) w dniu 4 czerwca 2013 r. celem jego zatwierdzenia, co nie nastąpiło do czasu zakończenia niniejszej kontroli. Plan ten został opracowany przez Instytut Ochrony Środowiska-Państwowy Instytut Badawczy, a sfinansowany ze środków (dotacji) NFOŚiGW. Łączne

⁵⁴ Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich oraz ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 7).

⁵⁵ Rozporządzenie to utraciło moc po wejściu w życie RMŚ z dnia 18 marca 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 400), które PNGS nie dotyczy w ogóle.

⁵⁶ W sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego.

koszty opracowania Planu wyniosły 535,1 tys. zł. Projekt planu był przygotowywany w latach 2011-2012 we współpracy z pracownikami Parku oraz przyrodnikami i naukowcami prowadzącymi badania w Górach Stołowych. Podczas sporządzania projektu planu uwzględniano uwagi i opinie mieszkańców regionu, prowadzących swą działalność w rejonie organizacji oraz miejscowych władz samorządowych.

Wykonawcę Planu ochrony wyłoniono w trybie przetargu nieograniczonego z zachowaniem zasad, trybu i procedur ustawy Prawo zamówień publicznych. Jedynym kryterium oceny ofert była cena. Ogłoszenie o wszczęciu postępowania w sprawie zamówienia publicznego, zamieszczono w BZP w dniu 30 czerwca 2011 r., a termin wykonania zamówienia określono w SIWZ na 23 października 2012 r. Pierwszy przetarg nieograniczony został unieważniony w dniu 25 lipca 2011 r., albowiem nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu. Drugi przetarg nieograniczony, ogłoszony 26 lipca 2011 r., wygrał Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, oferując najniższą cenę (535,1 tys. zł). O ile dwaj inni konkurenci złożyli oferty o 6,8% i 56,3% wyższe od najniższej, to trzecia z ofert była wyższa ponad 5-krotnie (2,6 mln zł). Taka różnica mogła wynikać z faktu, iż oferent ten zaproponował całościową inwentaryzację PNGS, gdy tymczasem w 2009 r. Park sfinansował za kwotę 419,0 tys. zł opracowanie przez Konsorcjum „Taxus UL” operatu „ochrony systemów leśnych PNGS”, wykorzystanego przy opracowywaniu projektu Planu ochrony Parku. Według Dyrektora Parku (cyt.) „przyjęcie tej oferty spowodowałoby inwentaryzowanie zasobów przez okres ok. 5 lat i takąż zwłokę w opracowaniu Planu ochrony, co zdaniem zarówno dyrekcji Parku, jak i jego Rady Naukowej i Ministerstwa Środowiska, byłoby zabiegiem zbędnym”.

Projekt Planu ochrony Parku uwzględniał zakres planu ochrony obszarów Natura 2000 PLH020004 i PLB020006 Góry Stołowe. W załączniku nr 7 do tego Planu wykazano przedmiot ochrony w obszarze Natura 2000 Góry Stołowe PLH020004 dla flory (w tym siedliska przyrodnicze, jak: wysokogórskie borówczaki (*Empetro-Vaccinietum*), torfowiska oraz gatunki roślinne – goryczuszka czeska (*Gentianella bohemica*) i gatunki zwierząt (w tym: Modraszek telejus (*Maculinea teleius*), Miniug strumieniowy (*Lampetra planeri*) i Nocek łydkowłosy (*Mortis dasycnem*) oraz Natura 2000 Góry Stołowe PLB020006 gatunki ptaków, w tym bocian czarny (*Ciconia nigra*), sokół wędrowny (*Falco peregrinus*) Derkacz (*Crex crex*).

Wykazano w nim także zagrożenia wspólne dla przedmiotów ochrony w obszarze Natura 2000 PLH020004 i PLB020006 Góry Stołowe, zagrożenia własne dla przedmiotów ochrony w obszarze PLH020004 i w obszarze PLB020006, cele działań ochronnych oraz zadania ochronne dla tych obszarów, a ponadto monitoring na ww. obszarach oraz potrzeby badań w odniesieniu do przedmiotów ochrony tych obszarach.

Odbioru przedmiotu zamówienia, projektu Planu ochrony Parku, dokonano w dniu 19 kwietnia 2013 r.

3.5. Realizacja Projektu LIFE+

PNGS nie pozyskiwał przychodów i nie realizował projektu LIFE+ (instrumentu finansowego UE na współfinansowanie projektów w dziedzinie ochrony przyrody).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nieprawidłowością było pobieranie, od 10 kwietnia 2013 r., opłat za wstęp na Szczeliniec Wielki i Błędne Skały, bez podstawy prawnej. NIK nie podziela bowiem stanowiska Parku, że samoistną podstawą poboru opłat za wstęp na ww. obszary może stanowić art. 12 ust. 4 uoop. Wprawdzie zgodnie z postanowieniami tego artykułu wysokość opłat z tytułu wstępu do parku narodowego lub na niektóre jego obszary ustala dyrektor parku narodowego w formie zarządzenia (co Dyrektor Parku uczynił), to jednak, aby mogło to nastąpić, Minister Środowiska winien wcześniej określić te obszary w rozporządzeniu (wydanym na podstawie art. 12 ust. 10 uoop)⁵⁷, tak jak to uczynił wcześniej w uchylonym rozporządzeniu z dnia 18 maja 2005 r.⁵⁸.

⁵⁷ Vide K. Gruszecki komentarz do uoop - z zestawienia postanowień (-) przepisów (art. 12 ust 4 i art. 12 ust. 10) wynika więc, że postępowanie w sprawie wprowadzenia opłat za wstęp do parku ma charakter dwuetapowy. W pierwszym minister wyznacza parki, w których wprowadzone będą opłaty

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pismem z 3 lutego 2011 r., przesłanym do parków narodowych (w tym do PNGS), Minister Środowiska zobowiązał dyrektorów parków narodowych do (cyt.) „wypełnienia wymogów ustawy o rachunkowości w zakresie rzetelnego prezentowania sytuacji majątkowej w parkach narodowych, w tym wykazania w ewidencji księgowej i bilansach wartości gruntów Skarbu Państwa przekazanych w trwałe zarząd”. Z kolei pismem z 19 kwietnia 2011 r. informował, że (cyt.) „Oznacza to, że składniki majątkowe, dla których nie jest możliwe wiarygodne określenie ich wartości należałoby ująć w ewidencji pozabilansowej, a szczegółowe wyjaśnienia w tym zakresie przedstawić jako dane uzupełniające do sprawozdania finansowego jednostki”.

Wypełniając dyspozycje Ministra Środowiska PNGS prowadził, dla wszystkich działek będących w zarządzie Parku, ewidencję pozabilansową w ujęciu dla poszczególnych obwodów ochronnych. W bilansie uwzględniono natomiast wartość gruntów, w tym prawo użytkowania wieczystego.

(dowód: akta kontroli str. 487- 507 oraz 470-486)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność PNGS w zakresie gospodarowania środkami finansowymi.

4. Inne ustalenia

Według kwestionariusza oceny funkcjonowania PNGS w skali punktowej ogólny wynik wyniósł 78 punktów, co stanowiło 83% maksymalnej liczby możliwej do uzyskania.

(dowód: akta kontroli str. 514-517)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK nie może nie zauważyć problemu związanego z funkcjonowaniem drogi wojewódzkiej nr 387 (tzw. Drogi Stu Zakrętów), przebiegającej przez Park i przecinającej go niemal na dwie części. Wprawdzie PNGS nie ma praktycznie wpływu na jej przebieg, to jednak – w ocenie NIK – na dyrekcji Parku ciąży również obowiązek podejmowanie działań ograniczających niedogodności związane z jej lokalizacją i zapewniających minimum bezpieczeństwa zarówno kierującym pojazdami, jak i turystom odwiedzającym główne atrakcje Parku, tj. Błędne Skały i Szczeliniec Wielki. Rozwiązaniem byłoby wskazanie alternatywnego powiązania komunikacyjnego pomiędzy Kudową Zdrój i trasą drogi krajowej nr 8 a Radkowem – co sugeruje również projekt Planu ochrony Parku – niemniej jednak w najbliższej przyszłości nie ma szans na realizację. Z funkcjonowaniem drogi nr 387 wiąże się także problem zajmowania (blokowania) pasa drogowego przez samochody czekające na wjazd na Błędne Skały, gdyż parking nie jest w stanie przyjąć liczby aut przybywających, zwłaszcza w wakacje i w weekendy. Tu z kolei rozwiązaniem byłaby budowa alternatywnego odcinka pasa postojowego. Nieprzewidzianym, ale istotnym z punktu widzenia bezpieczeństwa, problemem okazało się znakowanie, przez zarządcę drogi nr 387, drzew rosnących po obu jej stronach. Malowane na drzewach biało-czerwono-białe pasy (uwaga niebezpieczny zakręt), wielu turystów utożsamia z czerwonym szlakiem turystycznym (znakowanym również w biało-czerwono-białe pasy), wiodącym na główne atrakcje PNGS, tj. na Błędne Skały i Szczeliniec, powodując wzmożony ruch turystyczny i zagrażając bezpieczeństwu na i tak wąskiej, krętej, pozbawionej poboczny drodze. To co w założeniu miało służyć bezpieczeństwu ruchu drogowego, stało się mimowolnie jego zagrożeniem.

(dowód: akta kontroli str. 508- 510 oraz 511-513)

za wstęp. W drugim natomiast dyrektor parku w zarządzeniu określa wysokość opłaty. Odmienny pogląd w tej materii zaprezentował natomiast W. Radecki przyjmując, że opłaty za wstęp do parków mogą być pobierane, ale za wstęp do ośmiu wskazanych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r. (W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 87).

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty, Dz. U. Nr 91, poz. 765.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁹, wnosi o:

1. Podjęcie wielokierunkowych działań, w tym w ramach Związku Pracodawców Parków Narodowych, na rzecz uzyskania prawnej możliwości zamiany na system wartościowy (punktowy) kwoty przeznaczonej na umundurowanie pracowników służby w danym roku.
2. Umożliwienie korzystania przez dzieci w wieku szkolnym z zainstalowanych w Parku infokiosków, poprzez umieszczenie przy nich podestów (schodków), ułatwiających dostęp do ekranów.
3. Poszerzenie oznakowania szlaku na Pielgrzymia o informację wskazującą, że znajduje się na nim platforma widokowa z panoramą na Wambierzyce.
4. Rozważenie możliwości udostępnienia atrakcyjnych fragmentów szlaków, ze szczególnym uwzględnieniem Błędnych Skał, dla osób niepełnosprawnych, poruszających się na wózkach inwalidzkich.
5. Rozważenie potrzeby i możliwości umieszczania na szlakach turystycznych napisów w języku czeskim, zwłaszcza dotyczących zakazów.
6. Rozważenie możliwości zinwentaryzowania i objęcia stałą opieką świątków, kapliczek i innych małych obiektów sakralnych, występujących na terenie Parku, a w miarę możliwości również w jego otulinie.
7. Rozważenie możliwości budowy alternatywnego pasa dla drogi nr 387 (tzw. Drogi Stu Zakrętów), celem jej nie blokowania przez pojazdy czekające na wjazd na Błędne Skały.
8. Wypracowanie, wspólnie z zarządcą drogi wojewódzkiej nr 387 (Drogi Stu Zakrętów) rozwiązań, które zapobiegają utożsamianiu oznakowań bezpieczeństwa ruchu drogowego ze szlakiem turystycznym.
9. Wystąpienie do Ministra Środowiska o uwzględnienie PNGS w rozporządzeniu w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia 20 września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:
Lech J. Kowalczyk
doradca ekonomiczny

⁵⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.