



LRZ.410.004.00.2017
Nr ewid. 145/2017/P/17/095/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE MIĘDZYNARODOWEGO REZERWATU BIOSFERY „KARPATY WSCHODNIE”

DELEGATURA W RZESZOWIE

MISJA

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

WIZJA

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

Dyrektor Delegatury w Rzeszowie
Wiesław Motyka



Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 8. XI. 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Działania podejmowane w ramach krajowych form ochrony przyrody w strefie centralnej i w strefie buforowej MRB „KW”	15
5.1.1. Działania BPN w strefie centralnej Rezerwatu w celu zapewnienia ochrony bioróżnorodności.....	16
5.1.2. Działania BPN w strefie buforowej Rezerwatu w celu realizacji funkcji wspierania logistycznego	16
5.2. Działania, podejmowane w ramach krajowych form ochrony przyrody w strefie przejściowej MRB „KW”, sprzyjające zrównoważonym formom rozwoju gospodarczego i dziedzictwa kulturowego.....	18
5.2.1. Działania Zespołu na obszarze parków krajobrazowych w MRB „KW”	19
5.3. Sposoby realizacji współpracy, w tym międzynarodowej, w zakresie realizacji celów, dla których utworzono MRB „KW”	21
5.3.1. Współpraca parków z samorządami i innymi podmiotami	21
5.3.2. Współpraca międzynarodowa	22
6. ZAŁĄCZNIKI	26
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	26
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	28
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	35
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	36
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	37

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Program „Człowiek i Biosfera” (Program MaB)	(z j. ang. „Man and the Biosphere”, skrót: MaB) – międzynarodowy, międzyrządowy program zainicjowany w 1971 r. przez UNESCO, którego celem jest tworzenie i propagowanie prawidłowych relacji pomiędzy ludźmi a biosferą. Zadaniem programu jest osiągnięcie trwałej równowagi pomiędzy często sprzecznymi celami jak zachowanie różnorodności biologicznej, wspieranie rozwoju zasobów ludzkich, utrzymanie wartości kulturowych. Narzędziem w realizacji statutowych zadań jest tworzona w ramach programu międzynarodowa Światowa Sieć Rezerwatów Biosfery.
Biosfera	[gr: bíos ‘życie’, sphaíra ‘kula’], strefa kuli ziemskiej zamieszkała przez organizmy żywe, w której odbywają się procesy ekologiczne. Biosfera jest częścią zewnętrznej skorupy Ziemi, która obejmuje również powietrze, ląd i wodę. Z najobszerniejszego punktu widzenia geofizyki, biosfera jest światowym systemem ekologicznym i obejmuje wszystkie żyjące organizmy i ich powiązania ze sobą i z litosferą (skorupą ziemską), hydrosferą (wodą) i atmosferą (powietrzem).
Rezerwat biosfery UNESCO	obszar unikatowy w skali świata, podlegający szczególnej ochronie ze względu na niepowtarzalne walory, np. geologiczne, rzeźby terenu, stosunków wodnych, flory lub fauny.
Światowa Sieć Rezerwatów Biosfery	ogólnoświatowa sieć rezerwatów biosfery, stanowiąca narzędzie ochrony różnorodności biologicznej oraz zrównoważonego wykorzystania jej części składowych.
Międzynarodowa Rada Koordynacyjna Programu MaB (ICC)	(z j. ang. – International Coordinating Council, skrót: ICC – składa się z przedstawicieli państw członkowskich, wybranych przez Konferencję Generalną UNESCO, i zarządza Programem MaB. Podejmuje, między innymi, decyzje o uznaniu (bądź nie) obszaru za rezerwat biosfery, bada okresowe sprawozdania z działalności takiego rezerwatu (przeglądy okresowe), wydaje zalecenia odnośnie usunięcia niedociągnięć.
Różnorodność biologiczna, bioróżnorodność	zróżnicowanie życia na wszelkich poziomach jego organizacji. Obejmuje zróżnicowanie genów, gatunków oraz ekosystemów.
Ekologia	nauka o strukturze i funkcjonowaniu przyrody, zajmująca się badaniem oddziaływań pomiędzy organizmami a ich środowiskiem oraz wzajemnie między tymi organizmami (czyli strukturą ekosystemów).
Ekosystem	dynamiczny układ ekologiczny, na który składa się zespół organizmów (biocenoza) połączonych relacjami troficznymi (tworzących sieć troficzną) wraz ze środowiskiem przezeń zajmowanym, czyli biotopem, w którym zachodzi przepływ energii i obieg materii. Mogą być np. ekosystemy naturalne (lasy) lub sztuczne (np. pole uprawne). Określenie „ekosystem” stosowane bywa w odniesieniu do dowolnego układu składającego się z elementów żywych lub żywych i nieożywionych, pozostających ze sobą w rozmaitych relacjach. Przy tak szerokim ujęciu ekosystemem można nazwać dowolny układ ekologiczny z organizmami żywymi, od kolonii bakterii na pożywcę poczynając, na całej biosferze kończąc.
Międzynarodowy Rezerwat Biosfery „Karpaty Wschodnie” (MRB „KW” lub Rezerwat)	pierwszy trójstronny, transgraniczny rezerwat biosfery, powołany na świecie. Początkowo Program UNESCO-MaB uznał w listopadzie 1992 r. jedynie dwustronny, polsko-słowacki rezerwat biosfery, leżący na terenie Bieszczadów. W październiku 1998 r. UNESCO oficjalnie nadało status transgranicznego rezerwatu biosfery trzem częściom trójstronnego, polsko-słowacko-ukraińskiego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie”. Jest to wyjątkowy obszar o światowym znaczeniu, łączący unikalne wartości przyrodnicze z bogactwem dziedzictwa kulturowego.

Strefa centralna rezerwatu biosfery	(z j. ang. core zone) obszar ścisłej ochrony – strefa przeznaczona do długoterminowej ochrony, w zależności od ochronnych celów rezerwatu biosfery oraz o rozmiarach odpowiednich dla osiągnięcia tych celów.
Strefa buforowa rezerwatu biosfery	(z j. ang. buffer zone) strefa otaczająca lub przylegająca do strefy centralnej, gdzie może mieć miejsce jedynie działalność możliwa do pogodzenia z celami ochronnymi.
Strefa przejściowa rezerwatu biosfery	(z j. ang. transition zone), obszar, w którym dopuszcza się ingerencję człowieka – strefa, gdzie promuje się i rozwija praktyki na rzecz zrównoważonego zarządzania zasobami.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania, podejmowane na obszarze Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie”, zapewniają realizację celów, dla których powołano ten rezerwat biosfery?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania, podejmowane w ramach krajowych form ochrony przyrody w strefie centralnej MRB „KW”, zapewniają ochronę bioróżnorodności?
2. Czy działania, podejmowane w strefie buforowej MRB „KW”, umożliwiają prowadzenie badań, monitoringu, szkoleń, turystyki oraz edukacji ekologicznej?
3. Czy działania, podejmowane w strefie przejściowej MRB „KW”, sprzyjają zrównoważonym formom rozwoju gospodarczego i dziedzictwa kulturowego?
4. W jaki sposób realizowana jest współpraca, w tym – międzynarodowa, w zakresie realizacji celów, dla których utworzono MRB „KW”?

Jednostki kontrolowane

1. Bieszczadzki Park Narodowy (BPN)
2. Zespół Karpackich Parków Krajobrazowych (Zespół) – zarządzający Ciśniańsko-Wetlińskim PK oraz PK Doliny Sanu

Okres objęty kontrolą 2012–2016

Na Światowej Liście Rezerwatów Biosfery UNESCO¹ widnieje 10 obiektów położonych na terenie Polski, z tego dwa to trójstronne transgraniczne rezerваты biosfery.

Mapa nr 1

Parki Narodowe i Rezerваты Biosfery w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK.

Międzynarodowy Rezerwat Biosfery „Karpaty Wschodnie” uznany został przez UNESCO w 1998 r. i był to pierwszy trójstronny rezerwat biosfery na świecie.

Jest to geograficznie określony oraz oficjalnie uznany w skali międzynarodowej teren, obejmujący sześć dużych obszarów chronionych, przylegających do siebie w strefie przygranicznej na terytoriach trzech państw: Polski, Słowacji i Ukrainy, z których trzy znajdują się po stronie polskiej: Bieszczadzki Park Narodowy (BPN) oraz Parki Krajobrazowe (PK): Ciśniańsko-Wetliński i Doliny Sanu. Określenie „rezerwat biosfery” nie jest w Polsce prawną kategorią obszaru chronionego (podobnie jak na Słowacji), a jako „Międzynarodowy” – nie jest jednostką wyodrębnioną administracyjnie. Rezerваты biosfery winny spełniać kryteria i funkcje zawarte

¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury, powstała 16 listopada 1945 r.

w Ramowym Statucie Światowej Sieci Rezerwatów Biosfery² (Ramowym Statucie) oraz kierować się wytycznymi do działań, określonymi w tzw. Strategii Sewilskiej (1995 r.) i w „Rekomendacjach z Pampeluny” (2000 r.). Ramowy Statut wskazuje trzy zasadnicze funkcje rezerwatu biosfery: ochronną, rozwojową i wspierania logistycznego, jak też określa priorytety w jego funkcjonowaniu i mechanizm instytucjonalny, a „Rekomendacje z Pampeluny”, odpowiadając na główne cele Strategii Sewilskiej, przedstawiają zalecenia (propozycje) oraz przykładowe działania, służące realizacji funkcji takiego rezerwatu.

Nie zawarto umowy, na szczeblu rządowym, dotyczącej funkcjonowania Rezerwatu – wcześniejsze umowy międzyrządowe dotyczyły współpracy w zakresie tworzenia tego rezerwatu. Rezerwat ten nie posiada władz oraz statutu, stąd współpraca w jego ramach wymaga skoordynowanego współdziałania wielu instytucji i organów, tak na szczeblu krajowym jak i międzynarodowym. Każdy park, tworzący rezerwat, podlega prawodawstwu kraju, na terenie którego się znajduje. Badanie realizacji zadań i spełniania funkcji przez MRB „KW” było możliwe tylko w drodze porównania ich z wykonywanymi zadaniami i celami parków, tworzących Rezerwat. Realizacja zadań, funkcji i celów rezerwatu biosfery po stronie polskiej możliwa jest jedynie poprzez realizację ustawowych zadań i celów, określonych dla ww. parków. W takim stanie faktycznym, istotnym było zbadanie, czy realizowane cele i zadania ww. parków, wynikające z krajowych przepisów i ustanowionych planów ochrony, są zbieżne z zadaniami, funkcjami i celami rezerwatu biosfery, zawartymi w Strategii Sewilskiej, Rekomendacjach z Pampeluny oraz Ramowym Statucie. Ważnym było też ustalenie, jaki jest zakres zadań parków i w jaki sposób są one realizowane, bowiem przy braku jednolitego zarządu czy skoordynowania działań, istniało ryzyko występowania rozbieżności celów lub ich nierównomiernej realizacji w warunkach odrębnego „współgospodarzenia” na obszarze MRB „KW”.

Kontrola „Funkcjonowanie Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie”, ujęta w planie pracy NIK na 2017 r., została podjęta z inicjatywy NIK i ma charakter kontroli wykonania zadań z elementami kontroli zgodności. Jest ona częścią międzynarodowej kontroli, koordynowanej przez NIK Delegaturę w Rzeszowie, realizowaną także przez instytucje kontrolne na Słowacji (NKU) i na Ukrainie (Izba Obrachunkowa).

NIK nie prowadziła dotąd kontroli rezerwatów biosfery.

² The Statutory Framework of the World of Biosphere Reserves (Ramowy Statut Światowej Sieci Rezerwatów Biosfery), przyjęty na konferencji UNESCO-MaB w Sewilli, w 1995 r. Zgodnie z nim, rezerwat biosfery winien być odpowiednich rozmiarów, by pełnić trzy funkcje: ochronną (przyczynianie się do ochrony krajobrazów, ekosystemów, zróżnicowania gatunkowego i genetycznego), rozwojową (sprzyjanie formom rozwoju gospodarczego i ludzkiego, które można uznać za społeczno-kulturowo i ekologicznie zrównoważone) i wspierania logistycznego (wspieranie projektów pokazowych, edukacji ekologicznej oraz szkolenia, badań i monitoringu w odniesieniu do lokalnych, regionalnych, narodowych i globalnych zagadnień związanych z ochroną i zrównoważonym rozwojem).

Mapa nr 2

Parki Narodowe i Krajobrazowe tworzące Rezerwat Biosfery Karpaty Wschodnie



Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

NIK oceniła, że działania, podejmowane na obszarze Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie” w latach 2012–2016, przez parki³, współtworzące ten Rezerwat po stronie polskiej, wpisywały się w katalog przedsięwzięć, przewidzianych i zalecanych przez UNESCO dla realizacji trzech funkcji rezerwatu biosfery: ochronnej, rozwojowej i wspierania logistycznego. Działania parków przebiegały w specyficznych uwarunkowaniach prawnych i organizacyjnych, bowiem zadania rezerwatu biosfery nie były wprost zdefiniowane w prawodawstwie krajowym ani w żadnym dokumencie, stanowiącym podstawę funkcjonowania tych parków. NIK stwierdziła, że realizacja zadań ochronnych odbywała się – po stronie polskiej – w strefie ochrony ścisłej BPN w rozumieniu przepisów krajowych, a zadania te nie wynikały z żadnych wspólnych strategii lub skoordynowanych działań na rzecz ochrony w strefie centralnej MRB „KW”. Brak takich strategii oznacza, iż nie są w pełni realizowane „Rekomendacje z Pampeluny” w zakresie opracowania wspólnych lub skoordynowanych strategii na rzecz ochrony⁴, które powinny być realizowane w strefie centralnej Rezerwatu, np. strategii ochronnej dla gatunków zwierząt, o których wiadomo, że migrują na tereny innych krajów. Realizowane przez parki zadania wynikały przede wszystkim z przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵, jednak ze względu na ich rodzaj, charakter i zakres NIK uznała, że służyły realizacji trzech zasadniczych funkcji (celów) rezerwatu biosfery, określonych w Ramowym Statucie, w „Rekomendacjach z Pampeluny” oraz w „Strategii Sewilskiej”. Brak usytuowania rezerwatu biosfery w polskim systemie prawa sprawia, że taki podmiot uznać można jedynie za nieformalną formę ochrony przyrody, a dokumenty UNESCO, odnoszące się do jego funkcjonowania, za niewiążące prawnie. Ustalenia kontroli wskazują, że na obszarze MRB „KW” funkcja II-ga (rozwojowa) i funkcja III-cia (wspierania logistycznego) były przez kontrolowane parki wypełniane, bowiem ich zakres w znacznej części występuje w zadaniach statutowych tych parków. Strefę centralną (*core zone*) i strefę buforową (*buffer zone*) Rezerwatu obejmował teren BPN i na jego obszarze przede wszystkim spełniane były funkcja ochronna i funkcja wspierania logistycznego. Strefę przejściową Rezerwatu (*transition zone*) obejmowały obszary dwu PK: Ciśniańsko-Wetlińskiego i Doliny Sanu, i na tych terenach realizowana była funkcja rozwojowa. W ocenie NIK, należyte wypełnianie I-szej funkcji rezerwatu (ochronnej) jest utrudnione, bowiem strefa przejściowa w Rezerwacie przylega do strefy centralnej, wbrew zasadom strefowania, określonym w Ramowym Statucie.

W ocenie NIK, współpraca pomiędzy polskimi parkami w obrębie Rezerwatu (jak też transgraniczna z parkami po stronie słowackiej i ukraińskiej), rozumiana jako wspólnie realizowane przedsięwzięcia – także w zakresie zarządzania Rezerwatem – miała wymiar bardziej formalny niż praktyczny. Parki te nie współdziałały ze sobą w zakresie planowania i wykonywania ustawowych zadań, jak też nie podejmowały żadnych przedsięwzięć,

Działania, podejmowane w latach 2012–2016 przez parki, współtworzące MRB „KW” po stronie polskiej, służyły realizacji celów, dla których powołano ten rezerwat biosfery, mimo że przebiegały w specyficznych uwarunkowaniach

Współpraca pomiędzy parkami, w zakresie zarządzania Rezerwatem oraz realizacji wspólnych przedsięwzięć, miała wymiar bardziej formalny niż praktyczny

³ Bieszczadzki Park Narodowy (BPN), Ciśniańsko-Wetliński Park Krajobrazowy, Park Krajobrazowy Doliny Sanu.

⁴ Odpowiedź na cele wyznaczone w Strategii Sewilskiej – Cel I.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.

które realizowane byłyby wspólnie na obszarze i na rzecz MRB „KW”. Nie wykonywano wspólnie zadań także w wymiarze transgranicznym, mimo deklaracji wspólnego działania każdej ze stron, tworzących Rezerwat. Stwierdzony brak aktualnej wspólnej mapy strefowania rezerwatu, określającej m.in. zakres przestrzenny „core zone”, kwestionuje kompleksowość dotychczasowego wskazania zasobu gatunków, które winny być w niej chronione.

W ocenie NIK, powyższe niedomagania wynikają z braku definicji legalnej „rezerwatu biosfery” w prawie krajowym, co uniemożliwiło zorganizowanie sprawnego organu, o odpowiedniej właściwości koordynującej, bądź zarządzającej działaniami na obszarze Rezerwatu. Istniejąca Rada Koordynacyjna, powołana przez dyrektorów parków tworzących MRB „KW”⁶, jest w ocenie NIK nieformalnym organem o charakterze wyłącznie deklaratorywnym, bo nieumocowanym w prawodawstwie krajowym żadnego z trzech państw, stąd nieposiadającym możliwości skutecznego zarządzania i koordynowania, tak na obszarze Rezerwatu jak i w jego polskiej części.

W ocenie NIK, Rada ta nie jest skutecznym organem zarządzania Rezerwatem, gdyż nie posiada uprawnień i kompetencji – nadanych przez zainteresowane strony – do koordynowania wspólnych przedsięwzięć i projektów oraz skutecznego nadzorowania realizacji zaplanowanych wspólnie zadań na obszarach krajowych części tego Rezerwatu. W obecnym stanie rzeczy – przy istniejącym systemie ochrony granic strefy Schengen (oddziela część ukraińską od polskiej i słowackiej), odmiennych przepisach na krajowych obszarach Rezerwatu i wynikających z nich kompetencji oraz różnych systemach finansowania – Rada nie jest w stanie spełnić wymagań, określonych dla organu koordynującego w Rekomendacjach z Pampeluny.

Zdjęcie nr 1
Połonina Wetlińska



Źródło: Stanisław Kucharzyk – BPN.

⁶ Porozumienie w sprawie funkcjonowania MRB „KW” i Rady Koordynacyjnej MRB „KW” z dnia 15 listopada 2013 r., przyjęte na spotkaniu w Lutowiskach (Polska), dalej: Porozumienie dyrektorów.

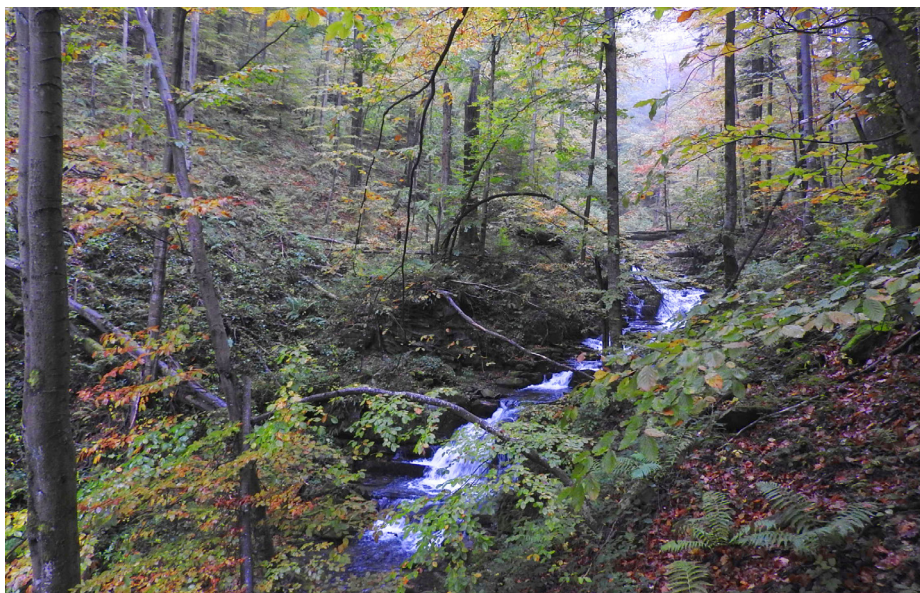
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Ustalenia kontroli wykazały, że dwie strefy ochrony Rezerwatu: „centralna” i „buforowa” pokrywały się z obszarem BPN. NIK oceniła, że działania BPN, podejmowane w ramach krajowej formy ochrony przyrody, były tożsame z zadaniami, sugerowanymi dla rezerwatu biosfery w „Rekomendacjach z Pampeluny” w celu zapewnienia ochrony bioróżnorodności oraz umożliwienia prowadzenia badań, monitoringu, szkoleń, turystyki i edukacji ekologicznej. BPN realizował swoje ustawowe zadania w latach 2012–2016 na podstawie zadań ochronnych, ustanawianych – na każdy rok – przez Ministra Środowiska oraz na podstawie Statutu⁷, nie posiadając planu ochrony, wymaganego przepisem art. 18 cyt. ustawy o ochronie przyrody. Żadne z zadań BPN nie było określane jako zadanie rezerwatu biosfery.

Opis – str. 16–18

Zdjęcie nr 2

Las o charakterze pierwotnym w dolinie potoku Tworylczyk



Źródło: Stanisław Kucharzyk – BPN.

Stwierdzono, że strefa „przełściowa” Rezerwatu swoim obszarem pokrywała się z terenami parków krajobrazowych (PK): Ciśniańsko-Wetlińskiego i Doliny Sanu, zarządzanymi przez Zespół. NIK oceniła, że działania, podejmowane przez Zespół na obszarze tych dwóch parków, wpisywały się w katalog zadań, służących realizacji celów i funkcji rezerwatu biosfery, zalecanych w Rekomendacjach z Pampeluny i umożliwiały prowadzenie szkoleń, edukacji ekologicznej i monitoringu oraz sprzyjały zrównoważonym formom rozwoju gospodarczego i dziedzictwa kulturowego. Ustawowe zadania Zespołu zawarto w rocznych planach pracy, zatwierdzanych przez Zarząd Województwa Podkarpackiego i w planie ochrony Ciśniańsko-Wetlińskiego PK, oraz – wobec braku planu ochrony

Zapewnienie ochrony bioróżnorodności w strefie centralnej MRB „KW” oraz umożliwienie prowadzenia badań, monitoringu, szkoleń, turystyki oraz edukacji ekologicznej w strefie buforowej Rezerwatu.

Sprzysiężenie zrównoważonym formom rozwoju gospodarczego i dziedzictwa kulturowego w strefie przełściowej MRB „KW”

⁷ Nadane rozporządzeniem Ministra Środowiska, z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie nadania statutu Bieszczadzkiemu Parkowi Narodowemu z s.w Ustrzykach Górnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 215).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

dla PK Doliny Sanu – w uchwale Sejmiku Województwa Podkarpackiego⁸, określającej m.in. szczególne cele ochrony przyrody i dóbr kultury tego Parku oraz zakazy obowiązujące na jego obszarze. Dokumenty te nie przewidywały realizacji zadań rezerwatu biosfery.

Opis – str. 19–21

Zdjęcie nr 3

Rezerwat Sine Wiry w Ciśniańsko-Wetlińskim Parku Krajobrazowym



Źródło: Stanisław Kucharzyk – BPN.

**Dobra lokalna
współpraca w zakresie
realizacji celów,
dla których utworzono
MRB „KW”**

NIK stwierdziła, że w zakresie związanym z realizacją celów i funkcji rezerwatu biosfery kontrolowane parki aktywnie współpracowały z organami władz samorządowych i innymi instytucjami. W ocenie NIK, współpraca BPN z takimi podmiotami w pełni zabezpieczała interesy ochrony przyrody Rezerwatu na obszarze tego parku, w zakresie określonym w „Ramowym Statucie” oraz „Rekomendacjach z Pampeluny”, a także pozwalała na realizację celów określonych w tych dokumentach. Współpraca Zespołu z samorządami gmin na obszarze 2 ww. parków krajobrazowych – w ocenie NIK – służyła zapewnieniu realizacji celów rezerwatu biosfery wskazanych w ww. przepisach UNESCO i podobnie jak w przypadku BPN dotyczyła spraw związanych z zagospodarowaniem przestrzennym tych gmin. Stwierdzono, że prowadzenie działań kontrolnych z udziałem służb Nadleśnictw, sprzyjało prawidłowej realizacji zadań ochronnych na obszarze Rezerwatu.

Opis – str. 21–22

**Słaba współpraca parków
w wymiarze krajowym
oraz transgranicznym
na terenie MRB „KW”**

NIK ustaliła, że w ramach Rezerwatu polskie parki nie współdziałały w celu realizacji wspólnych zadań. Nie podejmowały one wspólnie żadnych przedsięwzięć, które realizowane byłyby na obszarze i – de facto – na rzecz Rezerwatu, nie współpracowały ze sobą w zakresie planowania i wykonywania ustawowych zadań na jego terenie. Parki nie realizowały też wspólnych przedsięwzięć z parkami współtworzącymi

⁸ Z dnia 23 czerwca 2014 r. – Dz. Urz. Województwa Podkarpackiego, poz. 1947.

Rezerwat po stronie słowackiej i ukraińskiej. Do czasu zawarcia *Porozumienia dyrektorów* w Lutowiskach (15.11.2013 r.), współpraca transgraniczna opierała się na kontaktach roboczych i bieżących ustaleniach; nie przeprowadzano oceny realizacji tej współpracy. „*Ramowy plan pracy MRB „KW”*”⁸, opracowany przez Radę Koordynacyjną na okres 10 lat, przewiduje 29 zadań („planowanych wspólnych inicjatyw”), nie wskazuje jednak czasokresu ich prowadzenia, kolejności wykonywania, podmiotów uczestniczących w każdym zadaniu oraz wielkości środków na ich realizację. Przyjęty w *Porozumieniu dyrektorów* zapis o możliwości tworzenia przez Radę planów i programów wspólnych działań, związanych z celami transgranicznego rezerwatu biosfery, obwarowano warunkiem jednoznaczności wszystkich stron, ustalając posiedzenia Rady nie rzadziej niż 1 raz w roku. Te zapisy pozwalają oceniać faktyczne możliwości zarządcze tej Rady jako niewielkie, a jej posiedzenia – jako forum wymiany informacji o zarządzaniu krajowymi częściami Rezerwatu w granicach krajowych przepisów prawa. Przykładem braku sprawnego współdziałania i zarządzania jest ustalenie w kontroli, iż nie opracowano aktualnej, wspólnej mapy strefowania ochronnego Rezerwatu oraz że na obecnej mapie strefowania znajdują się miejsca, gdzie strefa przejściowa (ochrony krajobrazowej, którą tworzą parki krajobrazowe) – przylega do strefy centralnej (ochrony ścisłej w BPN), co jest niezgodne z zasadami strefowania, określonymi w art. 4 pkt 5 Ramowego Statutu. W ocenie NIK, ustalenie granic poszczególnych stref rezerwatu pozwoli na określenie rzeczywistej powierzchni każdej strefy oraz na dokładne określenie przedmiotu i zakresów (standardów) ochrony, jakie na tych obszarach powinny być realizowane.

Opis – str. 22–25

Zdjęcie nr 4

Cerkiew w Sokolikach po stronie ukraińskiej



Źródło: Stanisław Kucharzyk – BPN.

⁹ Uchwalony w dniu 15 listopada 2013 na ww. spotkaniu dyrektorów w Lutowiskach.

4. WNIOSKI

Minister Środowiska

NIK nie formułowała wniosków pokontrolnych w zakresie odnoszącym się bezpośrednio do funkcjonowania MRB „KW” z uwagi na to, że rezerwat biosfery nie został wprowadzony do krajowego porządku prawnego i nie posiada definicji legalnej.

NIK uważa jednak, iż wskazanym jest podjęcie działań przez Ministra Środowiska w celu zawarcia porozumienia – umowy międzynarodowej – z ministrami właściwymi do spraw ochrony przyrody w Republice Słowackiej i na Ukrainie w sprawie funkcjonowania Rezerwatu. Porozumienie takie byłoby podstawą do powołania organu zarządzającego Rezerwatem odpowiedzialnego za opracowanie i realizację wspólnych lub skoordynowanych strategii na rzecz ochrony, zgodnie z wymogami UNESCO oraz organu nadzorującego prawidłowość realizacji celów i funkcji Rezerwatu.

Innym, równoległym i niezbędnym działaniem, w ocenie NIK, winna być inicjatywa legislacyjna, mająca na celu wprowadzenie do krajowego porządku prawnego regulacji dot. rezerwatu biosfery, w tym podania legalnej definicji tego pojęcia.

Umożliwiłoby to określanie środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań w poszczególnych krajach przez wszystkie jednostki wchodzące w skład Rezerwatu. Pozwoliłoby to również na ubieganie się o środki z innych źródeł, w tym również z UE¹⁰. Pozyskanie takich środków umożliwiłoby rzeczywistą realizację wspólnych zadań przez partnerów z Ukrainy, Słowacji i Polski.

Kontrola NIK jest częścią międzynarodowej kontroli, koordynowanej przez Delegaturę NIK w Rzeszowie, jaka realizowana była także przez instytucje kontrolne na Słowacji (NKU) i na Ukrainie (Izba Obrachunkowa).

Powyższe uwagi NIK są zbieżne z wnioskami i zaleceniami ww. organów kontroli Słowacji i Ukrainy, które kontrolowały parki, współtworzące Rezerwat na obszarach ich krajów. Organy te skierowały swoje wnioski do Rządu Słowacji oraz do Rady Najwyższej Ukrainy.

¹⁰ W perspektywie finansowej 2014–2020 nie ma programów trójstronnych PL-SK-UA. Istnieje możliwość ubiegania się o środki finansowe w trybie pozakonkursowym w programach obejmujących poszczególne kraje, np.: PWT Polska-Białoruś-Ukraina 2014–2020 oraz Program Interreg V-A Polska-Słowacja 2014–2020.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Działania podejmowane w ramach krajowych form ochrony przyrody w strefie centralnej i w strefie buforowej MRB „KW”

W strefie centralnej i w strefie buforowej MRB „KW” działania prowadzone były przez BPN, którego obszar pokrywał się z tymi strefami. Były one ukierunkowane na zapewnienie ochrony bioróżnorodności oraz umożliwiały prowadzenie badań, monitoringu, szkoleń, turystyki i edukacji ekologicznej.

W okresie objętym kontrolą BPN nie posiadał opracowanego planu ochrony, wymaganego przepisem art. 18 ustawy *o ochronie przyrody*, i prowadził działalność na podstawie zadań ochronnych, ustanawianych – na każdy rok – przez Ministra Środowiska oraz na podstawie posiadanego Statutu. Podstawą gospodarki finansowej BPN – jako państwowej osoby prawnej w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹¹, były roczne plany finansowe, opracowane na podstawie art. 31 tej ustawy.

Zarówno w planach finansowych BPN – jak też w ustanawianych zadaniach ochronnych dla niego – nie przewidziano żadnych zadań, określanych jako „zadania rezerwatu biosfery”.

NIK ustaliła, że brak planu ochrony nie wynikał z przyczyn leżących po stronie BPN (projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia takiego planu na lata 2011–2030 dyrektor BPN złożył do Ministra Środowiska we wrześniu 2012 r.) i przyjęła, że możliwym jest ustanowienie tego planu w terminie podanym przez Ministra Środowiska, tj. w I połowie 2018 r.

Zdjęcie nr 5

Szlak turystyczny z Wołosatego na Tarnicę



Źródło: Stanisław Kucharzyk – BPN.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

5.1.1. Działania BPN w strefie centralnej Rezerwatu w celu zapewnienia ochrony bioróżnorodności

Działania BPN w strefie centralnej MRB „KW” służyły ochronie bioróżnorodności

Strefa centralna MRB „KW” pokrywała się z obszarem ochrony ścisłej w BPN, gdzie najważniejszą funkcją jest ochrona naturalnych zasobów i procesów przyrodniczych. Jest to obszar ochrony biernej, gdzie niedopuszczalne jest ingerencja człowieka. W projekcie planu ochrony BPN, złożonym do Ministra Środowiska, pod względem zawartości merytorycznej nawiązano do celów, wyznaczonych w Strategii Sewilskiej i uwzględnionych w Rekomendacjach z Pampeluny. Na podstawie zapisów i materiałów, dotyczących tego projektu, sporządzane były zadania ochronne dla BPN. Obejmowały one, m.in. zadanie „*Wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną i krajobrazową*”, przewidując dla każdego z obszarów wykonanie określonych działań. Związane ze strefą ochrony ścisłej były, m.in. zadania: „*Identyfikacja i ocena istniejących zagrożeń*” oraz „*Ustalenie miejsc udostępnionych w celach naukowych i turystycznych*”, wynikające z faktu, że strefa tej ochrony była udostępniana do celów turystycznych, edukacyjnych, rekreacyjnych, po wyznaczonych szlakach turystycznych. Obszar ochrony ścisłej był również dostępny dla prowadzenia badań naukowych i monitoringu, służąc do realizacji kilkudziesięciu tematów badawczych rocznie. Wszystkie zadania ustawowe i statutowe finansowane były przede wszystkim środkami budżetu państwa i z przychodów z prowadzonej działalności. Przy udziale środków z Unii Europejskiej, wykonano zadania: „*Karpaty przyjazne ludziom – lokalna inicjatywa partnerska na rzecz zrównoważonego użytkowania i ochrony górskich obszarów województwa podkarpackiego*”, „*Ochrona rzadkich i zagrożonych roślin naczyniowych i ich siedlisk w Bieszczadzkim Parku Narodowym*” oraz zadanie „*Ochrona ostoi karpackiej fauny puszczańskiej – korytarze migracyjne*” (w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy) wpisujące się w katalog przedsięwzięć, przewidzianych dla spełnienia celu I Rekomendacji z Pampeluny, tj. *wykorzystania rezerwatu biosfery dla zachowania różnorodności walorów naturalnych i kulturowych*. NIK oceniła, że działania podejmowane przez BPN w strefie centralnej MRB „KW”, w ramach krajowej formy ochrony przyrody, służyły ochronie bioróżnorodności.

5.1.2. Działania BPN w strefie buforowej Rezerwatu w celu realizacji funkcji wspierania logistycznego

Działania BPN w strefie buforowej MRB „KW” umożliwiały spełnianie funkcji wspierania logistycznego

Strefa buforowa MRB „KW” obejmowała strefę ochrony czynnej w BPN, gdzie możliwe było podejmowanie działań w celu wykorzystania rezerwatu biosfery do badań naukowych, monitoringu, turystyki, edukacji ekologicznej i szkoleń, tj. realizacji celu III Rekomendacji z Pampeluny. Zadania ochronne i statutowe, wykonywane przez BPN, służące spełnianiu funkcji wspierania logistycznego przez Rezerwat, to, m.in.: „*Identyfikacja i ocena istniejących zagrożeń*”, w ramach którego zrealizowano zadania szczegółowe: uszkodzenia ekosystemów przez ruch turystyczny, presja turystyczna, zmniejszanie się różnorodności, kłusownictwo, zanikanie śladów kulturowych, zagrożenia budowlano-przemysłowe, oraz „*Ochrona czynna ekosystemów*”, w którym zrealizowano zadania szczegółowe: ochronę ekosystemów przed presją turystyczną, regulację składu gatunkowego

drzewostanów, regulację składu gatunkowego nieleśnych ekosystemów, ochronę przyrody nieożywionej i gleb, ochronę dziedzictwa kulturowego i historycznego, zagospodarowanie turystyczne, ochronę czynną wybranych gatunków zwierząt. W ramach działań podejmowanych w zakresie ochrony czynnej gatunków roślin, m.in. wykaszano łąki i ziołorośla bądź usuwano niepożądane drzewa i krzewy dla poprawy warunków siedliskowych zagrożonych gatunków, natomiast w ramach ochrony czynnej zwierząt np. zapewniano opiekę weterynaryjną dla koni huculskich oraz dokarmiano ptaki i żubry.

Odnosnie działalności naukowej i monitoringu, w zapisach projektu planu ochrony BPN przewidziano, że obszar parku narodowego jest udostępniany do prowadzenia badań naukowych (*Operat udostępnienia do celów naukowych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych i połowu ryb*) a działania w zakresie edukacji i badań naukowych uwzględniono w tym projekcie na poziomie szczegółowości wskazanym w art. 20 i art. 22 ustawy o ochronie przyrody. W latach 2012–2016, BPN w ramach swojej działalności realizował ponadto inne zadania, które wpisywały się w osiągnięcie ww. celu III, np:

- w ramach ustawowej działalności naukowej¹² prowadził 14 tematów badawczych, realizowanych przez własnych pracowników naukowych oraz udostępnił swój obszar do ponad 120 tematów prac naukowych i monitoringowych, realizowanych przez instytucje zewnętrzne;
- opracował zaktualizowany system informacji geograficznej BPN (oraz – na podstawie danych dostarczonych przez partnerów ze Słowacji i Ukrainy – wspólną mapę strefowania ochronnego, w formacie GIS¹³);
- corocznie organizował międzynarodowe konferencje naukowe, na które zapraszani byli partnerzy ze strony słowackiej i ukraińskiej;
- publikował materiały z międzynarodowych konferencji naukowych (oraz z innych prac badawczych) w wydawanych „Rocznikach bieszczadzkich”;
- prowadził działalność edukacyjną i wydawniczą, w tym w zakresie programów szkoleniowych, dla różnych grup interesariuszy.

Przy pomocy środków z UE zrealizowano 2 zadania, służące realizacji celu III, tj. „Budowa obiektów małej infrastruktury drewnianej w Bieszczadzkim Parku Narodowym” (m.in. 20 obiektów obsługi ruchu turystycznego wraz z zapleczem sanitarnym) oraz „Międzynarodowy Rezerwat Biosfery „Karpaty Wschodnie” – nasze wspólne dziedzictwo” (m.in. wykonanie diaporamy oraz opracowanie i urządzenie ścieżek ekologicznych transgranicznych o łącznej długości 20 km) w ramach POWT RP–RS 2007–2013¹⁴).

Z funkcją wspierania logistycznego wiąże się także wspólna strona internetowa MRB KW (<https://www.facebook.com/East.Carpathian.BR/>), w formie profilu społecznościowego Facebook. Zgodnie z celami Strategii Sewilskiej, strona ta – skierowana do różnych grup odbiorców – służyć powinna, m.in. promocji i wspieraniu celów rezerwatu biosfery,

¹² Art. 103 ust. 2 pkt. 3 ustawy o ochronie przyrody.

¹³ (Ang. Geographic Information System, GIS), System Informacji Geograficznej służący do wprowadzania, gromadzenia, przetwarzania oraz wizualizacji danych geograficznych

¹⁴ Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007–2013.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

a także być platformą komunikacyjną, umożliwiającą wymianę aktualności, dotyczących wydarzeń po trzech stronach granicy MRB „KW”.

Z działaniami w strefie buforowej, w zakresie jej dotyczącym, związane były też wcześniej wspomniane zadania: „*Wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową*” i „*Ustalenie miejsc udostępnionych w celach naukowych i turystycznych*”. NIK oceniła, że działania BPN wpisywały się w „Rekomendacje z Pampeluny” w dziedzinie badań, edukacji ekologicznej, szkoleń i turystyki oraz umożliwiały prowadzenie takich przedsięwzięć, umożliwiając pełnienie funkcji wspierania logistycznego przez Rezerwat.

Zdjęcie nr 6

Ostańce piaskowcowe



Źródło: Stanisław Kucharzyk – BPN.

5.2. Działania, podejmowane w ramach krajowych form ochrony przyrody w strefie przejściowej MRB „KW”, sprzyjające zrównoważonym formom rozwoju gospodarczego i dziedzictwa kulturowego

Strefa przejściowa MRB „KW” w Polsce, swoim obszarem pokrywała się z terenami dwóch parków krajobrazowych: Ciśniańsko-Wetlińskiego i Doliny Sanu. Strefa ta obejmuje obszary użytkowane gospodarczo, które podlegają ochronie krajobrazowej, gdzie dozwolone są określone formy gospodarowania oraz turystyka pobytowa i rekreacja. Ww. parkami zarządzał Zespół, którego działania sprzyjały wypełnianiu przez rezerwat biosfery funkcji rozwojowej. PK Doliny Sanu, wchodzący w skład Zespołu, nie posiadał planu ochrony, wymaganego przepisem art. 18 ustawy o ochronie przyrody, a zadania ochrony przyrody na obszarze ww. parków Zespół wykonywał na podstawie ustawy o ochronie przyrody; statutu, uchwały Sejmiku Województwa Podkarpackiego (Sejmiku WP)¹⁵ oraz rocznych planów pracy, zatwierdzanych

¹⁵ Uchwała Nr XLVIII/993/14 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie Parku Krajobrazowego Doliny Sanu (Dz. Urz. Województwa Podkarpackiego, poz. 1947).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

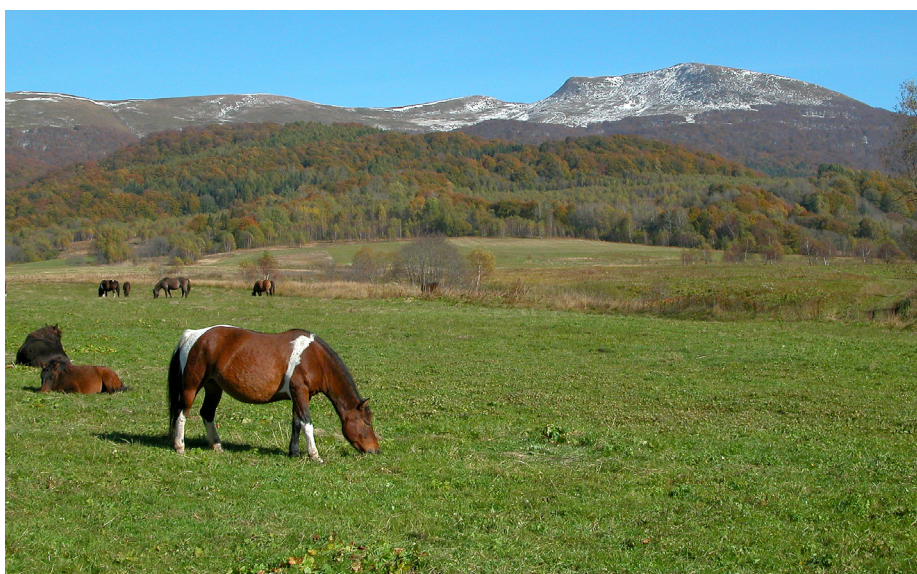
przez Zarząd Województwa Podkarpackiego. Działalność Zespołu – samorządowej jednostki budżetowej – finansowana była z budżetu państwa, budżetu samorządu województwa podkarpackiego oraz środkami Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie (WFOŚiGW).

Żadne z zadań, realizowanych przez Zespół na terenie ww. parków, nie było planowane czy określane jako „zadanie rezerwatu biosfery”.

NIK ustaliła, że brak planu ochrony nie wynikał z przyczyn leżących po stronie Zespołu i że jego ustanowienie przez Sejmik WP będzie możliwe dopiero po zakończeniu prac nad projektem planu ochrony dla obszaru Natura 2000 „Bieszczady” (wg Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie – prace zakończą się w I kwartale 2018 r.) i po ustanowieniu tego planu przez Ministra Środowiska, oraz po opracowaniu przez Samorząd WP audytu krajobrazowego, stanowiącego element planu ochrony. Z uwagi na niewydanie przez Ministra Środowiska rozporządzenia, o którym mowa w art. 38a ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁶, nie są znane zasady sporządzania takiego audytu.

Zdjęcie nr 7

Konie huculskie pod Tarnicą



Źródło: Stanisław Kucharzyk – BPN.

5.2.1. Działania Zespołu na obszarze parków krajobrazowych w MRB „KW”

Zadania, jakie w okresie objętym kontrolą realizował Zespół w obrębie MRB „KW”, wynikały głównie z obowiązków określonych w *ustawie o ochronie przyrody*, jednak mieściły się w katalogu zalecanych środków, podanych w „Rekomendacjach z Pampeluny”. W zakresie zadań dotyczących promowania wartości przyrodniczych, zachowania dziedzictwa historycznego i kulturowego oraz polityki turystycznej, Zespół prowadził zajęcia edukacyjne w swojej siedzibie, szkołach i poza nimi (m.in. dla uczestników turnusów leczniczych i wypoczynkowych w Rymanowie Zdroju, kolonii letnich

Działania Zespołu sprzyjały zrównoważonym formom rozwoju gospodarczego i dziedzictwa kulturowego

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i zimowisk, dzieci z Domów Dziecka, słuchaczy Uniwersytetu Trzeciego Wieku, osadzonych w Zakładzie Karnym w Łupkowie, uczestników rajdów, konkursów itp.), łącznie dla 417 grup, liczących 17.862 osoby. Podejmowano także działania, polegające m.in. na przygotowywaniu materiałów do wydawnictw, opracowaniu projektów i wydawaniu materiałów informacyjnych o tematyce związanej z parkami, przyrodą i jej ochroną, jak też przekazywano materiały promocyjne instytucjom, turystom oraz informacje uczelniom wyższym, studentom, a także prowadzono praktyki studenckie i udzielano porad. Zespół dokonywał przeglądu i oceny stanu wartości historycznych i kulturowych na terenach parków krajobrazowych (cerkwie, cmentarze, ruiny cerkwi), gromadząc dokumentację dotyczącą przyrody oraz wartości historycznych, kulturowych i etnograficznych oraz aktualizując rejestr takich wartości. Dla identyfikacji potencjalnych nieucziwych inicjatyw i promowania wariantów możliwych do osiągnięcia, Pracownicy Zespołu – podczas patroli i lustracji na obszarze ww. parków – informowali osoby tam przebywające o przepisach dotyczących ochrony przyrody, a także dokonywali lustracji rezerwatów przyrody, rezerwatów krajobrazowych, pomników przyrody pod kątem ich stanu, zagrożeń dla ich ochrony oraz porządku w ich otoczeniu. W tym samym celu, dokonywano lustracji terenów parków krajobrazowych pod kątem: stanu informacyjnych tablic urzędowych; identyfikacji zagrożeń dla środowiska przyrodniczego na ścieżkach przyrodniczych, geologicznych, na punktach widokowych; identyfikacji zagrożeń dla środowiska kulturowego w obrębie cerkwi w Łopience; stanu Zagrody Pokazowej Żubrów w Muczmem, oraz stanu budek lęgowych dla ptaków.

Zdjęcie nr 8

Jelenie w Parku Krajobrazowym Doliny Sanu



Źródło: Stanisław Kucharzyk – BPN.

Przy udziale środków z UE Zespół zrealizował zadanie „Utworzenie ekspozycji edukacyjno-przyrodniczej w Zespole Parków Krajobrazowych w Krośnie”, wykonując ekspozycję w celu prowadzenia zajęć edukacyjnych dla uczniów szkół wszystkich typów a także turystów, która służy też promocji regionu.

W latach 2012–2016 Zespół nie organizował wspólnych działań o charakterze społecznym i kulturowym, jak również służących rozwojowi gospodarczemu na obszarze ww. parków krajobrazowych; realizując je we własnym zakresie.

NIK oceniła, że realizowane przez Zespół zadania umożliwiały prowadzenie edukacji ekologicznej, szkoleń i monitoringu oraz sprzyjały zrównoważonym formom rozwoju gospodarczego i dziedzictwa kulturowego, wpisując się w zakres działań, służących realizacji celów rezerwatów biosfery, określonych w „Strategii Sewilskiej” czy „Rekomendacjach z Pampeluny”.

5.3. Sposoby realizacji współpracy, w tym międzynarodowej, w zakresie realizacji celów, dla których utworzono MRB „KW”

NIK stwierdziła, że nie było praktycznego współdziałania w zakresie realizacji wspólnych zadań na obszarze (i na rzecz) MRB „KW” – w aspekcie krajowym – pomiędzy poszczególnymi parkami, leżącymi na obszarze Rezerwatu. Jedynym przejawem współpracy polskich parków, jednakże przy udziale strony ukraińskiej i słowackiej, było podpisanie, w listopadzie 2013 r., Porozumienia w Lutowiskach oraz powołanie Rady Koordynacyjnej i ustalenie Ramowego planu pracy MRB „KW”. Godnym podkreślenia są natomiast zakres, formy i sposoby współpracy parków polskiej części Rezerwatu z samorządami, instytucjami państwowymi i organizacjami pozarządowymi w celu zabezpieczenia interesów ochrony przyrody na obszarze MRB „KW”. NIK stwierdziła, że współpraca ta sprzyjała przestrzeganiu zasad ochrony na terenach znajdujących się w obrębie Rezerwatu.

Ustalenia kontroli wskazują, że współpraca transgraniczna polskich parków z parkami ukraińskimi i parkiem słowackim z obszaru Rezerwatu miała charakter formalny i nie przekładała się na planowanie czy realizację wspólnych przedsięwzięć. Wymiernym efektem tej współpracy, oprócz ww. dokumentów, było opracowanie „Przeglądu okresowego MRB „KW” dla potrzeb ICC MaB, natomiast – w ramach tej współpracy – nie podejmowano wspólnych działań realizacyjnych, zarządczych czy koordynacyjnych na terenie Rezerwatu.

5.3.1. Współpraca parków z samorządami i innymi podmiotami

NIK stwierdziła, że współpraca BPN i Zespołu z organami samorządów, do których należą tereny znajdujące się na obszarze MRB „KW” (18 gmin), przebiegała sprawnie i sprzyjała przestrzeganiu zasad ochrony na tych terenach, wynikających z art. 9 i 10 oraz art. 15 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁷ oraz art. 73 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*¹⁸. Współpraca ta przejawiała się głównie poprzez uczestnictwo przedstawicieli parków w postępowaniach administracyjnych w zakresie uchwalania zasad planowania przestrzennego, tj. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przedstawiciele parków brali

Współpraca parków z lokalnymi podmiotami służyła ochronie przyrody na obszarze MRB „KW”

¹⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073).

¹⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

udział – w charakterze strony – w postępowaniach dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego i skutkowała, między innymi, wprowadzaniem w ww. dokumentach zapisów wynikających z zasad ochrony np. parków krajobrazowych.

Pozytywnie oceniła NIK współpracę kontrolowanych jednostek z 8 nadleśnictwami, administrującymi terenami leśnymi sąsiadującymi z obszarem BPN oraz prowadzącymi działalność na obszarze dwóch PK. Przedstawiciele Zespołu uczestniczyli w posiedzeniach różnych komisji oraz naradach, organizowanych przez nadleśnictwa, a także – z udziałem pracowników nadleśnictw – prowadzili kontrole realizacji zadań ochronnych oraz przestrzegania zasad, obowiązujących na terenie parków. BPN opiniował – w trybie art. 10 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody – Plany Urządzania Lasu (PUL).

Spośród wcześniej wymienionych projektów, współfinansowanych środkami z UE, BPN zrealizował jeden – w strefie buforowej – we współpracy ze Stowarzyszeniem Euroregion Karpacki Polska w Rzeszowie i jeden – w strefie centralnej – ze Stowarzyszeniem na rzecz Rozwoju i Promocji Podkarpacia „Pro Carpathia” w Rzeszowie, a Zespół zrealizował – w strefie przejściowej – projekt dot. ekspozycji edukacyjno-przyrodniczej wspólnie z gminą Dukla.

Zdjęcie nr 9

Las o charakterze pierwotnym w Parku Narodowym „Połoniny” (Słowacja)



Źródło: Stanisław Kucharzyk – BPN.

5.3.2. Współpraca międzynarodowa

Transgraniczna współpraca parków z podmiotami na obszarze MRB „KW” była jedynie formalna, brak było wspólnych realizacji oraz skoordynowanych działań

Ustalono, że przed zawarciem *Porozumienia dyrektorów* i powołaniem Rady Koordynacyjnej MRB „KW”, w ramach współpracy międzynarodowej zorganizowano dwie konferencje, w których uczestniczyli pracownicy parków i naukowcy z trzech państw, tworzących MRB „KW”:

- w 2012 r. – XXI Międzynarodowa Konferencja pt. *„Ekosystemy leśne jako fundament integralności przyrodniczej i różnorodności biologicznej Karpat”*,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w 2013 r. – XXII Międzynarodowa Konferencja pt. „40 lat funkcjonowania Bieszczadzkiego Parku Narodowego na tle historii ochrony i badań Karpat Wschodnich”.

Porozumienie dyrektorów, zawarte 15 listopada 2013 r. w Lutowiskach przez dyrektorów i uprawnionych przedstawicieli wszystkich parków tworzących MRB „KW”, powołało *Radę Koordynacyjną* „w celu usprawniania wspólnych działań związanych z realizacją celów” Rezerwatu. Postanowiono, m.in., że Rada może tworzyć plany i programy wspólnych działań pod warunkiem jednomyślności wszystkich stron oraz że posiedzenia Rady odbywają się nie rzadziej niż 1 raz w roku. *Ramowy plan pracy*, przyjęty przez Radę w dniu jej powołania, określał 20 „wspólnych inicjatyw” na terenie MRB „KW” oraz czas jego obowiązywania – do 15 listopada 2023 r. Plan ten został poszerzony do 29 zadań na posiedzeniu Rady w październiku 2014 r.

Jak wykazała kontrola, w *Ramowym planie pracy* nie ustalono, które działania miały być wykonane w pierwszej kolejności. W punkcie I. tego *Planu* wskazano jedynie czas jego obowiązywania („w kolejnych 10 latach planowane są następujące wspólne inicjatywy na terenie MRB „KW”, ukierunkowane na realizację trzech celów”), nie określając uczestników tych inicjatyw, czasokresu ich wykonania czy kosztów realizacji. Omówienie stanu realizacji *Ramowego planu* na spotkaniu w Wołosatem w listopadzie 2016 r. wskazywało, że wszystkie zadania (oprócz jednego) znajdowały się w różnych stadiach realizacji, nie podano przy tym jednak spodziewanego terminu ich zakończenia.

Zdjęcie nr 10

Młode żubry w Bieszczadzkim Parku Narodowym



Źródło: Stanisław Kucharzyk – BPN.

W kontroli ustalono, że w przypadku polskiej części MRB „KW”, nie udało się w pełni zrealizować modelowego rozwiązania strefowania ochronnego rezerwatu biosfery, które zakłada, że „*strefa centralna*” powinna być otoczona „*strefą buforową*” a „*strefa przejściowa*” powinna być niejako strefą najbardziej zewnętrzną rezerwatu biosfery, oraz że nie ma aktualnej mapy

strefowania Rezerwatu. Problem ten omawiano na ww. posiedzeniu Rady w Wołosatem, lecz nie podjęto tam żadnych wiążących decyzji w sprawie jego rozwiązania, co świadczyć może, m.in. o niewielkich możliwościach sprawczych Rady w sprawach wspólnych działań praktycznych.

Istniejący stan, w którym do strefy ochrony centralnej, wyznaczonej na wspólnej mapie strefowania ochronnego w MRB „KW” z 2013 r., na niektórych odcinkach przylegała strefa ochrony krajobrazowej, jest niezgodny z zasadami strefowania, określonymi w art. 4 pkt 5 Ramowego Statutu.

Od zawarcia *Porozumienia dyrektorów* oraz ukonstytuowania się Rady Koordynacyjnej MRB „KW” w 2013 r. – i przyjęcia zasad jej funkcjonowania – do końca 2016 r. Rada odbyła 5 posiedzeń:

- 15 listopada 2013 roku w Lutowiskach – opracowano *Ramowy plan pracy MRB „KW”* oraz trójstronny raport „Przegląd Okresowy dla Transgranicznego Rezerwatu Biosfery”, przekazany następnie do ICC MaB;
- 27 października 2014 w Ubl’i (Słowacja) – uzupełniono *Ramowy plan pracy MRB „KW”*, w którym „planowane, wspólne inicjatywy” określono w ilości 29;
- 25 czerwca 2015 w Lutowiskach – opracowano i przyjęto *Plan zarządzania MRB „KW”*, przygotowano wspólną odpowiedź w sprawie negatywnej rekomendacji ICC MaB, oceniającej, że MRB „KW” nie spełnia Rekomendacji z Pampeluny.

W ww. odpowiedzi do ICC MaB podano, że negatywna rekomendacja (ocena) i uwagi, dot. m. in: braku osoby/grupy lub podmiotu, który byłby wyznaczony jako koordynator Rezerwatu (podstawowa uwaga ICC) oraz braku planu zarządzania dla całego obszaru MRB „KW” są nieuzasadnione. Wskazano, że istnieje struktura koordynacyjna – jest to Rada Koordynacyjna – a stosowne dokumenty związane z jej powołaniem (oraz *Ramowy plan pracy MRB „KW”*) zostały załączone do ww. raportu „Przegląd Okresowy” z listopada 2013 r. oraz że w dniu 25.06.2015 r. Rada Koordynacyjna przyjęła ww. *Plan zarządzania*, spełniający wymogi art. 4 pkt 7 Ramowego Statutu. Zdaniem Rady, ocena ICC winna zostać zweryfikowana, bowiem została wydana bez uwzględnienia ww. okoliczności;

- 4 grudnia 2015 w Kostrino (Ukraina) – omówiono temat „Rozwój transgranicznej współpracy TRB” Karpaty Wschodnie – projekt pieszo-rowerowych przejść granicznych Łubnia-Wołosate, Ulić-Zabrid, dyskusja z udziałem administracji regionu Zakarpackiego, omówiono też stan realizacji poszczególnych punktów *Ramowego planu pracy*;
- 21 listopada 2016 w Wołosatem – omówiono stan zaawansowania wykonania poszczególnych punktów *Ramowego planu pracy*.

W ocenie NIK, powyższe posiedzenia Rady Koordynacyjnej służyły wymianie informacji i poglądów oraz wypracowaniu wspólnego stanowiska w określonych problemach (np. opracowanie ww. raportu oraz odpowiedzi na negatywną rekomendację ICC), jednak głównie spotkania te miały charakter organizacyjny, na których nie podejmowano decyzji, dotyczących realizacji wspólnych przedsięwzięć bądź skoordynowanych strategii.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Realizacja zadań, przewidzianych w *Ramowym planie*, możliwa była jedynie w ramach ustawowych obowiązków, nałożonych na wszystkie parki, wykonywanych bez uzgodnień, konsultacji czy współpracy pomiędzy nimi, także w obszarze granicznym pomiędzy parkami.

Zdjęcie nr 11

Krzemień (1335 m n.p.m.) – drugi pod względem wysokości szczyt polskich Bieszczadów



Źródło: Stanisław Kucharzyk – BPN.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Ocena, czy działania, podejmowane na obszarze Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie”, zapewniają realizację celów, dla których powołano ten rezerwat biosfery?
Cele szczegółowe	1. Ocena, czy działania, podejmowane w ramach krajowych form ochrony przyrody w strefie centralnej MRB „KW”, zapewniają ochronę bioróżnorodności? 2. Ocena, czy działania, podejmowane w strefie buforowej MRB „KW”, umożliwiają prowadzenie badań, monitoringu, szkoleń, turystyki oraz edukacji ekologicznej? 3. Ocena, czy działania, podejmowane w strefie przejściowej MRB „KW”, sprzyjają zrównoważonym formom rozwoju gospodarczego i dziedzictwa kulturowego? 4. Ocena sposobów realizowania współpracy, w tym – międzynarodowej, w zakresie realizacji celów, dla których utworzono MRB „KW”?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 2 jednostki: Bieszczadzki Park Narodowy (BPN) oraz Zespół Karpackich Parków Krajobrazowych (ZKPK), w skład którego wchodzi 2 parki krajobrazowe: Ciśniańsko-Wetliński oraz Doliny Sanu, które wraz z BPN współtworzą – po stronie polskiej – MRB „KW”.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono w: – BPN – na podst. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹ z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności; – ZKPK – na podst. art. 2 ust. 2 ustawy o <i>NIK</i>, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	2012–2016
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach przygotowania przedkontrolnego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f uzyskano informacje od Ministra Środowiska, Polskiego Komitetu ds. UNESCO oraz od byłej Fundacji Ochrony Bioróżnorodności Karpat Wschodnich (ECBC) – Przedstawicielstwa w Polsce, dotyczące powołania, zarządzania i wspierania finansowego MRB „KW”. W ramach postępowania kontrolnego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o <i>NIK</i>, uzyskano informacje: od 10 gmin oraz 8 nadleśnictw, dotyczące zasad, form i efektów współpracy z parkami na obszarze MRB „KW”; od Ministra Środowiska – w sprawie brakujących planów ochrony dla BPN oraz PK Doliny Sanu, oraz od Marszałka Województwa Podkarpackiego i RDOŚ w Rzeszowie – w sprawie związanej z brakiem planu ochrony dla PK Doliny Sanu.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 – dalej: ustawa o *NIK*.

ZAŁĄCZNIKI

Kontrola pt. Funkcjonowanie Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie” (P/17/095) podjęta została z inicjatywy własnej NIK.

W kontroli uczestniczyła Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie.

Pozostałe informacje

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Bieszczadzki Park Narodowy w Ustrzykach Górnych	Leopold Bekier	P
2.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Zespół Karpackich Parków Krajobrazowych w Krośnie zs. w Dukli	Łukasz Piróg Tomasz Biały	P

Wykaz jednostek kontrolowanych

Zdjęcie nr 12

Torfowisko i zalew bobrzy (Wołosate)



Źródło: Stanisław Kucharzyk – BPN.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Rezerwat biosfery
– Program UNESCO
„Człowiek i Biosfera” a prawne
uwarunkowania krajowe

Rezerwat biosfery nie jest zdefiniowaną, w polskim prawodawstwie, formą ochrony przyrody. Rezerваты takie są tworzone w ramach Międzynarodowego Programu „Człowiek i Biosfera” (Man and Biosphere – MaB), zapoczątkowanego przez UNESCO w 1971 roku przez Międzynarodową Radę Koordynacyjną MaB (ICC), na wniosek poszczególnych państw członkowskich. Rezerваты te mają na celu ochronę różnorodności biologicznej i poprawę zdolności obserwowania zmian ekologicznych w obszarze całej planety, jak też służą pobudzaniu społecznej świadomości powiązań istniejących pomiędzy różnorodnością ekologiczną i kulturową. Rezerwat podlega prawodawstwu kraju, na terenie którego się znajduje, może także stać się członkiem Światowej Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO do której przynależność jest dobrowolna. MRB „KW” powołany został – najpierw jako polsko-słowacki – w 1992 r., a od 1998 r. – jako trójstronny (dołączyła Ukraina). Obowiązująca w tamtym czasie w Polsce ustawa o ochronie przyrody²⁰ określała, w art. 33 ust. 1, że park narodowy i park krajobrazowy „mogą uzyskać status o znaczeniu międzynarodowym, określony odpowiednimi konwencjami międzynarodowymi lub uchwałami organizacji międzynarodowych. Dotyczy to szczególnie rezerwatów biosfery²¹”. Zapisy te – jak i ustawa z 1991 r. – straciły moc z dniem wejścia w życie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody, tj. 1 maja 2004 r. Z uwagi na powyższe, w aktach krajowych niższego rzędu nie występuje terminologia formalno-prawna, związana z rezerwatem biosfery. Wymogi, odnoszące się do celów i zasad funkcjonowania oraz mechanizmów współpracy i wspierania rezerwatów biosfery określone zostały w dokumentach UNESCO: w Ramowym Statucie Światowej Sieci Rezerwatów Biosfery i Strategii Sewilskiej (1995 r.) oraz w Rekomendacjach z Pampeluny (2000 r.) i w Madryckim Planie Działania na lata 2008–2013 (2008 r.). W Ramowym Statucie określone zostały podstawowe funkcje, cele i zadania rezerwatu biosfery, dla realizacji których – podczas Konferencji w Sewilli – sformułowano dziesięć wytycznych, stanowiących założenia Strategii Sewilskiej. Rekomendacje z Pampeluny zawierają zalecenia, dotyczące powołania i funkcjonowania transgranicznego rezerwatu biosfery (TRB), wskazując też środki, które mogą – i powinny – być podjęte w szczególności w odpowiedzi na cele Strategii Sewilskiej i sposoby realnego funkcjonowania TRB.

Podstawy prawne
działania krajowych
form ochrony przyrody
w obszarze MRB „KW”

Od 1998 roku w skład MRB „KW” – obejmującego powierzchnię 208.089 ha (2.080,89 km²) – wchodzi sześć obszarów chronionych. Po stronie polskiej są to BPN, PK Ciśniańsko-Wetliński i PK Doliny Sanu, zajmujące obszar 108.724 ha (52,25% MRB „KW”), prowadzące swoją działalność przede wszystkim w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody. Organem zarządzającym BPN jest dyrektor, natomiast ww. parkami zarządza dyrektor Zespołu KPK. BPN prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki

²⁰ Dz. U. z 1991 r. Nr 114, poz. 492, ze zm.

²¹ To drugie zdanie usunięto na mocy zmiany, wprowadzonej z dniem 2 lutego 2001 r. ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21) – art. 1 pkt 31.

na finansowanie zadań oraz kosztów działalności. BPN może pozyskiwać środki z budżetu państwa oraz z innych, określonych wpływów (np. dotacje oraz pożyczki z funduszy ochrony środowiska, dotacje z budżetów j.s.t.). Zespół KPK nie posiada osobowości prawnej, jest samorządową jednostką budżetową i działa w oparciu o plan dochodów i wydatków, otrzymując środki z budżetu państwa i z budżetu samorządu województwa, może też otrzymywać dotacje. Omawiane parki realizują zadania w oparciu o plany ochrony, sporządzane na okres 20 lat.

Park narodowy realizuje zadania, określone w art. 8 b ust 1 cyt. ustawy *o ochronie przyrody*. Zadania, związane z ochroną przyrody, badaniami naukowymi i działalnością edukacyjną, ochroną mienia parku narodowego a także ze zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego, wykonuje Służba Parku Narodowego (art. 103 ust. 1).

Zgodnie z treścią art.18 ust. 1 cyt. ustawy, dla parków narodowych sporządza się i realizuje plan ochrony, którego projekt sporządza dyrektor parku (art. 19 ust. 1 pkt 1), na okres 20 lat (art. 20 ust. 1).

Stosownie do postanowień art. 30 ust.1. cyt. ustawy, plan ochrony ustanowiony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego położonego w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający zakres, o którym mowa w art. 29, staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000.

Jak określa art. 8c ust. 1 i art. 8e ust. 1 cyt. ustawy, organem parku narodowego jest dyrektor parku narodowego, który, między innymi, realizuje ustalenia planu ochrony, o którym mowa w art. 18, oraz wydaje zarządzenia dotyczące funkcjonowania parku narodowego, w tym określające sposoby udostępniania obszarów parku narodowego. Dyrektor parku narodowego jest jednocześnie – w myśl art. 91 pkt 2c tej ustawy – organem w zakresie ochrony przyrody, przy którym działa rada naukowa parku narodowego jako organ opiniotawczo-doradczy (art. 95 pkt 3).

Zgodnie z treścią art. 8f cyt. ustawy, minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, nadaje parkowi narodowemu statut określający organizację wewnętrzną parku narodowego, tryb działania jego organu oraz sposób udzielania pełnomocnictw, kierując się potrzebą zapewnienia sprawnego działania parku narodowego oraz właściwej realizacji jego zadań.

Park narodowy, państwowa osoba prawna, stosownie do treści art. 8b ust. 2 ww. ustawy może wykonywać działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*²², z ograniczeniami wynikającymi z ustawy. Park prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, jak określa to art. 8g ust.1 ustawy *o ochronie przyrody*, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie, w tym zadań Służby Parku Narodowego, oraz kosztów działalności, a podstawą gospodarki finansowej parku narodowego jest roczny plan finansowy (ust. 2).

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.

Elementy takiego planu wymienione są w ust. 3 ww. przepisu, a ust. 4 nakłada na dyrektora parku obowiązek sporządzenia planu finansowego w układzie zadaniowym na rok budżetowy i 2 kolejne lata, w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych i podzadań.

Zgodnie z postanowieniami art. 12 ust. 1 ww. ustawy, obszar parku narodowego może być udostępniany w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w parku narodowym. W planie ochrony parku narodowego ustala się miejsca, które mogą być udostępniane, oraz maksymalną liczbę osób mogących przebywać jednocześnie w tych miejscach (ust. 2), zaś za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów mogą być pobierane opłaty (ust. 3).

Park krajobrazowy – zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy *o ochronie przyrody* – obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Parkiem takim kieruje dyrektor, powołany przez zarząd województwa, po zasięgnięciu opinii regionalnej rady ochrony przyrody (art. 105 ust. 1 i 2 cyt. ustawy), który winien realizować zadania, wymienione w art. 105 ust. 4 tej ustawy.

Zadania z zakresu ochrony przyrody, walorów krajobrazowych, wartości historycznych i kulturowych oraz działalności edukacyjnej na terenie parku wykonuje Służba Parku Krajobrazowego (art. 107 ust. 1), a należą do nich zadania, wymienione w art. 107 ust. 2 tej ustawy.

Zgodnie z treścią art. 18 ust. 1 i 2 ustawy, dla parków krajobrazowych sporządza się i realizuje plan ochrony, który ustanawia się w terminie 5 lat od dnia utworzenia parku.

Projekt planu ochrony sporządza dyrektor parku krajobrazowego lub dyrektor zespołu parków (art. 19 ust. 1 pkt 3), na okres 20 lat (art. 20 ust. 1 ustawy).

Plan ochrony ustanawia, w drodze uchwały, sejmik województwa, w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu albo odmawia jego ustanowienia, jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody (art. 19 ust. 6 a).

Plan ochrony dla parku krajobrazowego w części pokrywającej się z obszarem Natura 2000 powinny uwzględniać zakres planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, o którym mowa w art. 28 cyt. ustawy, albo zakres planu ochrony dla obszaru Natura 2000, o którym mowa w art. 29 tej ustawy (art. 20 ust. 5).

Plan ochrony ustanowiony dla parku krajobrazowego położonego w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający zakres, o którym mowa w art. 29 cyt. ustawy, staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000 (art. 30 ust. 1).

Na terenie zarządzanym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, znajdującym się w granicach parku krajobrazowego, zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami planu ochrony parku krajobrazowego, uwzględnionym w planie urządzenia lasu (art. 105 ust. 5).

Jak określa art. 106 ust. 1 ustawy, w celu kierowania parkami krajobrazowymi mogą być tworzone zespoły parków krajobrazowych, jako jednostki budżetowe w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, a do dyrektora zespołu parków krajobrazowych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące dyrektora parku krajobrazowego (ust. 2). Przy dyrektorsze parku krajobrazowego lub dyrektorsze zespołu parków krajobrazowych działa rada parku krajobrazowego lub rada zespołu parków krajobrazowych, jako organ opiniodawczo-doradczy w zakresie ochrony przyrody (art. 95 pkt 4).

Na podstawie art. 16 ust. 5 ustawy, statut parku krajobrazowego lub zespołu parków krajobrazowych określający strukturę organizacyjną parku lub zespołu parków, nadaje sejmik województwa w drodze uchwały.

1. Ramowy Statut

Ramowy Statut podaje (w art. 1) definicję rezerwatów biosfery – jako obszarów obejmujących ekosystemy lądowe, przybrzeżne, morskie lub ich wzajemną kombinację, które uzyskały międzynarodowe uznanie w ramach programu UNESCO „Człowiek i Biosfera” (MaB). Rezerваты biosfery, jak określa to art. 3 pełnią trzy zasadnicze funkcje:

- ochronną, polegającą na przyczynianiu się do ochrony krajobrazów, ekosystemów, zróżnicowania gatunkowego i genetycznego;
- rozwojową poprzez sprzyjanie formom rozwoju gospodarczego i ludzkiego, które uznać można za społeczno-kulturowo i ekologicznie zrównoważone;
- wspierania logistycznego poprzez edukację ekologiczną, a także szkolenia, badania i monitoring w odniesieniu do lokalnych, regionalnych, narodowych i globalnych zagadnień związanych z ochroną i zrównoważonym rozwojem.

Ramowy Statut określa ponadto ogólne kryteria dla obszaru, pozwalające na uznanie go za rezerwat biosfery oraz opis procedury uznania za taki rezerwat (art. 4 i 5); wskazówki, odnośnie reklamowania i promowania tych rezerwatów (art. 6), i formułuje sugestie, związane z uczestnictwem w Światowej Sieci i z tworzeniem oraz współdziałaniem w ramach „pod-sieci” (art. 7 i 8).

Zgodnie z art. 9 Ramowego Statutu, rezerваты biosfery podlegają okresowym przeglądom, co dziesięć lat. Dokonuje ich ICC, w oparciu o sprawozdanie sporządzone przez stosowny organ władzy oraz kryteria, określone w art. 4 Ramowego Statutu. Bada ona okresowe sprawozdania, przedłożone przez właściwe Państwo i jeśli uzna, że status lub sposób zarządzania rezerwatem biosfery jest odpowiedni, lub też uległ poprawie od czasu nominacji albo poprzedniego przeglądu, zostanie to formalnie stwierdzone przez ICC. Jeśli uzna ona, że dany rezerwat biosfery nie spełnia kryteriów, zawartych w Ramowym Statucie, może rekomendować danemu państwu usunięcie istniejących niedociągnięć, uwzględniając kulturowy i społeczno-gospodarczy kontekst danego Państwa. Jeśli ICC na swoim kolejnym posiedzeniu uzna, że dany rezerwat biosfery nadal nie spełnia kryteriów, zawartych w art. 4 Ramowego Statutu, wówczas obszar ten – po upływie racjonalnego czasu – przestaje być uznawany za rezerwat biosfery, stanowiący część Światowej Sieci.

Dokumenty UNESCO
dotyczące rezerwatu
biosfery

2. Rekomendacje z Pampeluny

Rekomendacje te, zwane także „Zaleceniami z Pampeluny”, zawierają wskazania procedur bądź proponowanych środków i wytycznych, jakie należy zastosować w celu realizacji 10 celów szczegółowych, określonych w „Strategii z Sewilli”. Wskazują one, między innymi że wśród środków zalecanych do wdrożenia w celu efektywnego funkcjonowania TRB, priorytetem powinno być, aby:

- opracować i przyjąć plan podziału na strefy dla całego obszaru oraz wdrożenie strefowania przez wyznaczenie: stref ścisłej ochrony w kluczowych obszarach, stref buforowych i określenie skoordynowanych celów dla obszarów przejściowych; oznacza to, że zainteresowane kraje powinny jednolicie definiować cechy każdej strefy, oraz że wdrożone zostaną podobne sposoby zarządzania dla każdej strefy;
- gdy plan podziału na strefy jest zdefiniowany, powinna nastąpić publikacja wspólnej mapy strefowania.

Odnosnie „Mechanizmu instytucjonalnego” stwierdzono, między innymi, że TRB nie będzie funkcjonować bez wspólnej struktury, poświęconej jej koordynacji. Aczkolwiek struktura ta może się znacznie różnić w różnych TRB, rekomendowano pewne zasady dotyczące jej składu i działania, m.in.:

- struktura koordynująca jest ustawiona w celu wspierania działań TRB;
- walne i regularne spotkania struktury koordynującej są uzupełniane przez spotkania grup tematycznych, zwoływane na zasadzie *ad hoc*, w celu stworzenia platformy do dyskusji między zainteresowanymi stronami z państw, których dotyczy postępowanie, oraz w celu wspierania wszystkich możliwości wymiany poglądów i wiedzy;
- struktura ta posiada stały sekretariat i budżet, który jest przeznaczony dla jego funkcjonowania;
- po każdej stronie powinna być wyznaczona osoba, aby działać jako punkt kontaktowy dla współpracy;
- do realizacji poszczególnych działań powoływane są wspólne zespoły pracowników;

Jako „Odpowiedź na główne cele Strategii Sewilskiej”, w Rekomendacjach tych podano trzy cele, w ramach których sugerowane są działania niezbędne dla ich realizacji:

Cel I: Wykorzystanie Rezerwatu Biosfery w celu zachowania różnorodności walorów naturalnych i kulturowych.

W celu opracowania wspólnych strategii na rzecz ochrony, mogą być zalecane następujące środki:

- koordynowanie działań regulacyjnych w zakresie ochrony, a w przypadku niezgodności harmonizacja tych działań;
- wspólne lub skoordynowane strategie dla zagrożonych i chronionych gatunków i ekosystemów, gatunków wędrownych, a także kontrola inwazyjnych gatunków obcych;
- wspólne lub skoordynowane strategie dla renaturalizacji i odtwarzania obszarów zdegradowanych;
- skoordynowane działania przeciwko nielegalnym działaniom, takim jak kłusownictwo i kradzieże drewna.

Cel II: Wykorzystanie Rezerwatu Biosfery jako modelu zarządzania gruntami i zrównoważonego rozwoju.

Ludzki komponent rezerwatów biosfery i jego rola w promowaniu podejścia do zrównoważonego rozwoju może prowadzić do różnych form współpracy, począwszy od wykorzystania zasobów naturalnych, do ochrony dziedzictwa kulturowego. Wśród środków, które mogą być zalecane w TRB wymienia się następujące:

- koordynacja praktyk zarządzania, na przykład w leśnictwie, pozyskaniu drewna, odnowienia lasu, lub w zakresie kontroli zanieczyszczeń;
- identyfikacja możliwych „odwrotnych motywacji” (czyli takich, które w założeniach powinny przynosić pozytywne rezultaty, ale w efekcie prowadzą do niekorzystnych czy wręcz szkodliwych zachowań) i promocji zrównoważonych trwałych alternatyw;
- opracowanie i wspieranie wdrażania wspólnej polityki turystycznej;
- promowanie współpracy między różnymi grupami interesariuszy mających te same zainteresowania, w celu wspólnych projektów w ramach TRB;
- promowanie udziału społeczności lokalnych w TRB, w tym lokalnych organizacji pozarządowych;
- promocja wspólnych imprez kulturalnych i wspieranie współpracy w sferze zachowania dziedzictwa kulturowego i historycznego;
- opracowanie wspólnych strategii planowania w oparciu o badania i monitorowania.

Cel III: Wykorzystanie obszaru Rezerwatu Biosfery do badań naukowych, monitoringu, edukacji i szkoleń.

Wspólne działania w zakresie badań i monitorowania powinny być prowadzone przez rady naukowe i planowane na wspólnych sesjach; działania te mogą być prowadzone zgodnie z następującymi wytycznymi:

- określenie i wdrożenie wspólnych programów badawczych;
- opracowanie wspólnych metod i formatów zbierania danych oraz wspólnych wskaźników do monitorowania i oceny;
- wymiana istniejących danych, w tym map i informacji geograficznej oraz ułatwienie dostępu do wyników badań;
- udostępnianie informacji naukowych, w tym poprzez organizację warsztatów, konferencji, itp.;
- udostępnianie i wymiana sprzętu o ile to potrzebne;
- publikacja wyników wspólnych badań;
- opracowanie wspólnych map i GIS.

W dziedzinie edukacji i szkolenia może być zalecane, wiele wspólnych działań takich jak:

- organizowanie wspólnych szkoleń i spotkań technicznych dla menedżerów i pracowników w terenie;
- promocja wymiany personelu;
- promocja zrozumienia kultury sąsiedniego kraju;
- w razie potrzeby organizacja szkoleń językowych;
- wymiany naukowców pomiędzy uczelniami i instytucjami naukowymi i badawczymi w poszczególnych krajach;
- wymiany szkoleniowe;
- programy szkoleniowe dla różnych grup interesariuszy.

Informacja i świadomość społeczna jest niezwykle ważna, aby opracować wspólne zrozumienie i wsparcie dla budowy i wspierania celów TRB przez różne zainteresowane strony. Dlatego zasady i cele TRB powinny być wyjaśnione za pomocą różnych środków skierowanych do różnych grup odbiorców (decydentów, społeczności lokalnych, szkół, turystów, naukowców, menedżerów itp.). Wśród różnych działań, można zalecić co następuje:

- opracowanie wspólnej strategii „Public Relations” w celu podnoszenia świadomości i promowania TRB;
- wydanie materiałów informacyjnych, broszury, książki, itd.;
- organizowanie wystaw i imprez dotyczących TRB;
- opracowanie wspólnego logo dla TRB, a także wspólnego wzoru dla materiałów informacyjnych;
- wdrożenie wspólnych projektów demonstracyjnych;
- utworzenie wspólnej strony internetowej.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.). [Źródła prawa krajowego](#)
2. 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 (Dz. U. Nr 94, poz. 794).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1212).
4. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073).
9. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
10. Minister Środowiska
11. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
12. Wojewoda Podkarpacki
13. Marszałek Województwa Podkarpackiego

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

Minister Środowiska nie przedstawił stanowiska do Informacji.