NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA w KRAKOWIE

Nr ewid. 94/2006/P05134/LKR

Informacja o wynikach kontroli

Funkcjonowanie parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody

Kraków czerwiec 2006 r.

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

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

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody

Dyrektor Delegatury:
Jan Dziadoń

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
dnia: 5 czerwca 2006 r.

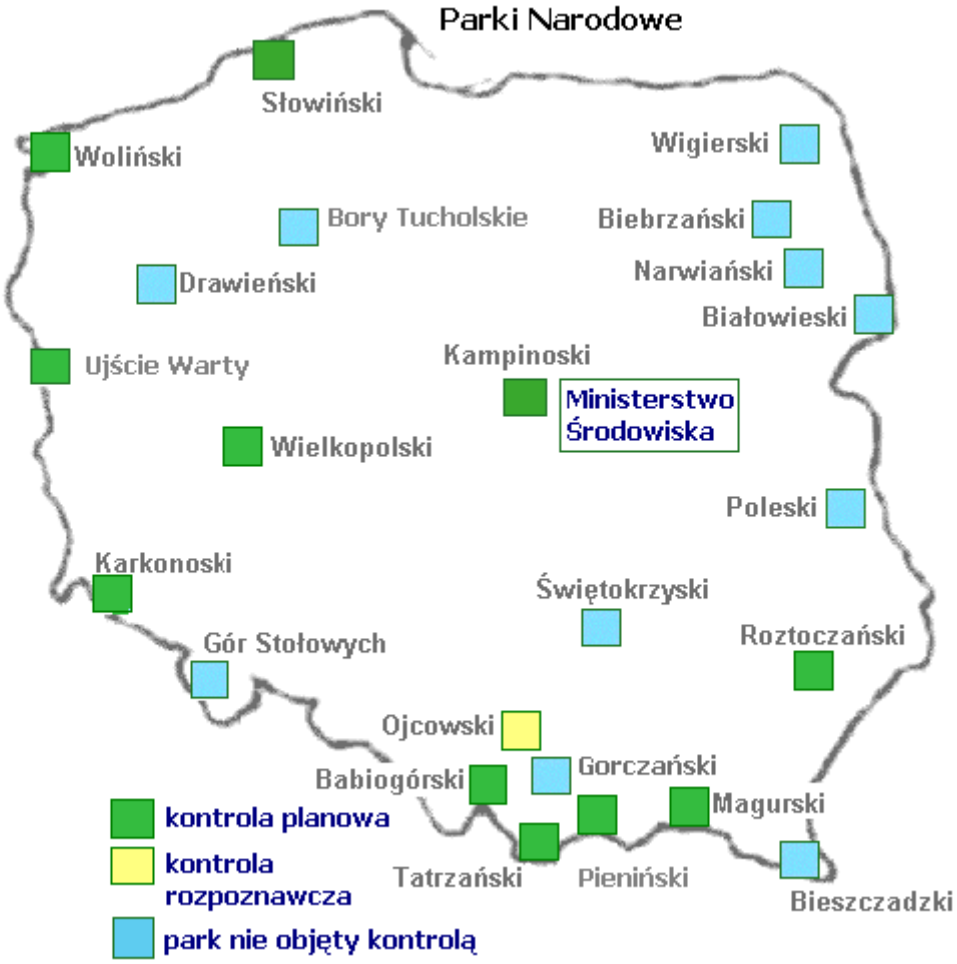
Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxxx-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE 1
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 2
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 2
2.2. Synteza wyników kontroli 3
2.3. Wnioski pokontrolne NIK 6
3. WYNIKI KONTROLI 7
3.1. Planowanie działań ochronnych 7
3.2. Monitoring przyrodniczy 11
3.3. Edukacja przyrodnicza i udostępnianie parków do celów naukowych 13
3.4. Użytkowanie zasobów przyrody w parkach narodowych 15
3.5. Organizacja ochrony przyrody w parkach narodowych 21
3.6. Ochrona przyrody w nadmorskich parkach narodowych 25
3.7. Wykup i zamiana gruntów 26
3.8. Finansowanie ochrony przyrody w parkach narodowych 29
3.9. Nadzorowanie i koordynacja 32
4. INFORMACJE DODATKOWE O KONTROLI 34
4.1. Przygotowanie kontroli 34
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 34
5. ZAŁĄCZNIKI 37
5.1. Metody i techniki wykorzystywane w toku prowadzonych badań 37
5.2. Zasady dobrej praktyki 38
5.3. Postulaty z badania ankietowego 53
5.4. Konkluzje z dyskusji problemowej 56
5.5. Bibliografia 59
5.6. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność 60
5.7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 61

1. Wprowadzenie

W 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli[1] przeprowadziła kontrolę **funkcjonowania parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody w latach 2002 – 2005** w 12 parkach narodowych oraz w Ministerstwie Środowiska.



Celem tej kontroli była ocena skuteczności działań podejmowanych na rzecz ochrony zasobów przyrody w wybranych parkach narodowych, a także sprawdzenie czy zasoby i środki, będące w dyspozycji parków, były wykorzystywane w sposób oszczędny i wydajny.

Do wyrażonych w tej informacji ocen - zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK - stosowano kryteria: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Równolegle, Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Słowackiej prowadził kontrolę przygranicznych parków narodowych, których ustalenia stanowią podstawę odrębnej, polsko-słowackiej informacji o ochronie przyrody w tym rejonie Karpat Zachodnich.

[1] na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 2004 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK"

W toku przygotowania niniejszej kontroli z inicjatywy NIK została sporządzona przy udziale i aprobacie ekspertów **lista dobrych praktyk w zakresie ochrony przyrody w parkach narodowych**, przedstawiona w załączniku 5.2. Opracowano ją przy uwzględnieniu przepisów prawa, informacji i dokumentów uzyskanych w wybranych parkach narodowych, z literatury na temat najlepszych praktyk krajowych i zagranicznych. Uwzględnione zostały także uwagi Państwowej Rady Ochrony Przyrody, praktyków z zakresu ochrony przyrody, środowisk naukowych i Głównego Konserwatora Przyrody oraz organizacji pozarządowych. Zasady te stanowią zbiór reguł gospodarnego postępowania i zawierają wskazówki metodyczne do kontroli, jak również stanowiły uzupełniającą podstawę do ocen działalności parków narodowych wyrażonych w tej informacji.

W trakcie kontroli przeprowadzono **badania ankietowe** wybranych organizacji ekologicznych współpracujących z parkami narodowymi poddanymi kontroli oraz wylosowanych właścicieli gruntów innych niż Skarb Państwa. Celem badania ankietowego było zgromadzenie opinii na tematy związane z funkcjonowaniem parków, planowaniem, realizacją i monitorowaniem działań ochronnych w zasobach przyrody parków, gospodarczym i turystycznym użytkowaniem zasobów przyrody, działalnością edukacyjną, a także gospodarką gruntami. Wnioski, jakie wynikają z przeprowadzonego badania ankietowego, zostały przedstawione w załączniku 5.3 do informacji.

Bezpośrednio po zakończeniu badań kontrolnych przeprowadzona została **dyskusja problemowa**, poświęcona implikacjom wynikającym z ustaleń kontroli w kontekście aktualnej sytuacji w ochronie dziedzictwa przyrodniczego. W spotkaniu uczestniczyli dyrektorzy lub zastępcy dyrektorów wszystkich parków narodowych, przedstawiciele Ministra Środowiska, Państwowej Rady Ochrony Przyrody oraz Instytutu Ochrony Przyrody PAN. Konkluzje wynikające z tej dyskusji przedstawiono w załączniku 5.4 niniejszej informacji.

Ponieważ w zasadniczej części informacji (rozdział 3, wyniki kontroli) zostały zamieszczone opinie wraz ze spostrzeżeniami ekspertów i uczestników dyskusji problemowej, a także ujęto dane porównawcze zaczerpnięte z fachowych publikacji oraz z informacji najwyższych instytucji kontroli (SAI[2]), to dla odróżnienia od ustaleń i wniosków niniejszej kontroli zostały one zaznaczone kursywą w kolorze brązowym.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania parków narodowych, zmierzające do zapewnienia właściwej ochrony zasobów przyrody, stwierdzając jednocześnie występowanie istotnych przeszkód natury prawnej i organizacyjnej w wykonywaniu powierzonych im zadań. Kontrolowane parki narodowe, uwzględniając przyjęte przez Polskę ustalenia Konwencji o różnorodności biologicznej, zawartej w Rio de Janeiro w 1992 r.[3], starały się zapewnić zrównoważone użytkowanie obszarów objętych ochroną.

[2] Supreme Audit Institution

[3] Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532)

Środki będące w dyspozycji parków narodowych zasadniczo były wykorzystywane w sposób oszczędny i wydajny, jednak stwierdzono przypadki nieprawidłowego gospodarowania. Brak planów ochrony dla parków narodowych i powiązanego z nimi systemu monitorowania stanu różnorodności przyrodniczej uniemożliwił ocenę skuteczności działań ochronnych. Do istotnych nieprawidłowości zaliczono ponadto brak spójności w obowiązujących przepisach prawa, w tym zarówno w przepisach dotyczących gospodarstw pomocniczych, jak i uregulowaniach dotyczących ochrony przyrody w nadmorskich parkach narodowych.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Istniejące poprzednio lub będące w fazie opracowania dwudziestoletnie plany ochrony przyrody anulowano w lutym 2002 r., w wyniku nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.[4] Koszty tych opracowań zostały pokryte ze środków publicznych i wyniosły łącznie 34.327 tys. zł. W ocenie NIK, takie działanie osłabiło skuteczność ochrony przyrody w parkach narodowych, bowiem brak instrumentów prawnych uniemożliwiał hamowanie wzrastającej presji na zabudowę atrakcyjnych rejonów na terenie i w bezpośrednim otoczeniu parków narodowych. Przy niestabilnym stanie prawnym w zakresie ochrony przyrody w latach 2001 - 2004 niemożliwym okazało się tworzenie dwudziestoletniego planu ochrony parku przez poszczególne parki narodowe. Mimo to, dyrektorzy tych jednostek byli zobowiązywani do przedkładania kolejnych wersji projektów tych planów. Dyspozycje takie NIK uznała za niecelowe, skoro dopiero 12 maja 2005 r. Minister Środowiska wydał rozporządzenie 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[5]. Wobec powyższego, podstawą działalności parków narodowych w latach 2002 – 2005 były roczne zadania ochronne, ustalane przez Ministra Środowiska na podstawie projektów przedstawianych przez dyrektorów parków narodowych.

Stabilizacji systemu ochrony przyrody nie służyły zmiany koncepcji zarządzania ochroną przyrody w parkach narodowych jakie wprowadzali kolejni główni konserwatorzy przyrody[6], a także likwidacja KZPN bez równoczesnego zapewnienia koordynacji działań parków narodowych. (patrz str. od 7 do 11)

[4] Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (zwana w dalszym ciągu ustawą o ochronie przyrody z 1991 r.) – t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079, ze zm. – utraciła moc z dniem 30 kwietnia 2004 r.

[5] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony 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 – weszło w życie z dniem 14 czerwca 2005 r.

[6] Prof. Ewa Symonides, prof. Zbigniew Witkowski

2.2.2. Brak było podstawy skutecznej ochrony przyrody, jaką powinny być inwentaryzacja zasobów naturalnych oraz jednolity i usystematyzowany monitoring[7] stanu i zmian zachodzących w ekosystemach[8]. Jest to obszar wymagający prac koncepcyjnych i wdrożeniowych oraz zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na ten cel. W rzeczywistości kontrolowane parki narodowe, każdy według własnego uznania, monitorował wybrane elementy przyrody. Zarówno cykliczność tych działań, jak i udokumentowanie stanu i zmian zachodzących w ekosystemach, w większości parków nie dawał miarodajnej i rzetelnej podstawy do długoterminowego planowania działań ochronnych. (patrz str. od 11 do 12)

2.2.3. Każdy z kontrolowanych parków narodowych wykonywał ustawowe zadania z zakresu edukacji oraz informowania o dziedzictwie przyrodniczym. Do 2005 r. w parkach narodowych nie funkcjonowały standardy takiej działalności, ale poszczególne parki narodowe w działalności swej wzorowały się na innych parkach. Każdy z nich dysponował ośrodkiem lub wydzieloną salą edukacyjną, w których realizowano szkolenia. Oceniając ten zakres działalności parków narodowych, Najwyższa Izba Kontroli uznała, że parki posiadały opracowane oferty edukacyjne skierowane do różnych grup społecznych, aczkolwiek nie w każdym przypadku opracowania te były sformalizowane i kompleksowe. Oferty te nie pomijały żadnej z głównych grup szczególnie zainteresowanych przyrodą. (patrz str. od 13 do 15)

2.2.4. Stwierdzone w toku kontroli niekorzystne zjawiska dotyczące: „przebudowy" drzewostanów, szkód powstałych w związku z utrzymaniem tras narciarskich, rybołówstwo na akwenach włączonych do nadmorskich parków narodowych, „rozdeptywanie" atrakcyjnych turystycznie tras przez odwiedzających wskazują, iż występują obszary wymagające usprawnień w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów przyrody, a także eksperckiego podejścia przy kontrolach skuteczności działań ochronnych. (patrz str. od 15 do 21)

2.2.5. W zakresie organizacji ochrony przyrody w parkach narodowych występowały nieprawidłowości w organizacji i finansowaniu działalności, po części wynikające z braku spójnych i jednoznacznych przepisów zapewniających prawidłowe funkcjonowanie administracji parków narodowych. W szczególności, gospodarstwa pomocnicze, utworzone przez dyrektorów parków narodowych, stanowiły wraz z jednostką macierzystą organizm, w którym brak było pełnej rozdzielności organizacyjnej, a także finansowej, co jest wymogiem wynikającym z art. 20 ustawy o finansach publicznych[9]. W konsekwencji taki stan organizacji ochrony przyrody w parkach narodowych NIK oceniła negatywnie, biorąc pod uwagę kryterium legalności.

Niejednoznaczność przepisów ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.[10], dotyczących zarządzania siecią Natura 2000 na terenach parków narodowych, szczególnie w kontekście wykraczania obszarów Natura 2000 poza obręb parków narodowych, utrudnia zarządzanie tymi obszarami chronionymi. Dodatkową komplikacją jest brak aktualnego rozpoznania elementów chronionych na obszarach Natura 2000, co w sytuacji zbliżającego się okresu raportowania do Unii Europejskiej może stwarzać problemy z udokumentowaniem utrzymania stanu różnorodności biologicznej w tej sieci. (patrz str. od 21 do 24)

---

[7] ogół działań, których celem jest dostarczenie danych niezbędnych do określania aktualnego stanu ekosystemów, a także przedstawienie krótko i długookresowych przemian środowiska w warunkach zmian klimatu i narastającej antropopresji (w oparciu o wieloletnie cykle obserwacyjne).

[8] obszary stanowiące funkcjonalną całość biosfery, składają się z biocenoz (gatunki żyjące) i biotopów (nieożywione elementy obszaru), w których zachodzi wymiana materii między biocenozą i biotopem

[9] ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), obecnie po zmianach art. 26 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)

[10] ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – zwana w dalszym ciągu ustawą o ochronie przyrody z 2004 r. (Dz. U. Nr 92, poz. 880, ze zm.)

2.2.6. Skuteczne zarządzanie ochroną przyrody w nadmorskich parkach narodowych jest niemożliwe, gdyż nakładają się kompetencje administracyjne kilku podmiotów w pasie technicznym i w pasie ochronnym oraz na wodach morskich włączonych do obszaru parku. Aktualnie obowiązujący stan prawny powoduje, iż dyrektor takiego parku narodowego jest zobowiązany do ochrony dziedzictwa przyrodniczego na tym terenie, ale jego kompetencje nie zostały szczegółowo określone. Z kolei właściwy urząd morski nie zajmuje się ochroną przyrody, ale zarządza obszarem wchodzącym w skład parku narodowego. (patrz str. od 25 do 26)

2.2.7. W latach 2002 - 2005 wykupy gruntów w parkach narodowych realizowano głównie ze środków budżetowych, zadysponowanych przez Ministra Środowiska. Dotychczas Ministerstwo Środowiska nie ustaliło jednak strategii wykupów gruntów w parkach narodowych, pomimo, że NIK zwracała uwagę w tym zakresie już w 2000 r. Przydział środków budżetowych na ten cel odbywał się w drodze indywidualnych decyzji. Niektóre grunty zakupione zostały przy współfinansowaniu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wykup i zamiana gruntów, dokonywane przez dyrektorów parków narodowych nie budzą uwag krytycznych w aspekcie legalności i gospodarności. Brak planów ochrony dla parków narodowych uniemożliwia jednak ocenę celowości prowadzonych wykupów terenów prywatnych.

Wieloletnie nieużytki rolne podlegają naturalnej sukcesji lasu, co dla zachowania ich w dotychczasowym stanie wymaga ponoszenia nakładów na ochronę czynną ekosystemów nieleśnych. Wobec braku uzasadnienia ekonomicznego prywatni właściciele nie są zainteresowani ekstensywnym użytkowaniem tych gruntów. Dotychczas nie stworzono jednak instrumentów prawno-ekonomicznych motywujących ich do utrzymywania tych terenów w takim stanie, który zapewnia zachowanie cennych zbiorowisk przyrodniczych. (patrz str. od 26 do 28)

2.2.8. Środki budżetowe przeznaczone dla parków narodowych wystarczały na bieżące utrzymanie administracji jednostki budżetowej. Także większość gospodarstw pomocniczych otrzymywała dotacje do płac pracowników. Natomiast działania ochronne finansowano z wpływów uzyskiwanych przez gospodarstwa pomocnicze oraz z zewnętrznych źródeł pozabudżetowych. Wysokość pozyskiwanych środków pomocowych zależała od inwencji dyrektora parku i sprawności administracji w przygotowywaniu odpowiednich wniosków o dofinansowanie programów ochrony. Istotnym ograniczeniem w pozyskiwaniu tych środków był brak środków własnych, jakie były wymagane od beneficjenta. Stopień wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej na ochronę dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego był znikomy i nieproporcjonalny do potrzeb ochrony bogactwa zasobów naturalnych zgromadzonych na obszarach parków narodowych. (patrz str. od 29 do 32)

2.2.9. Parki narodowe, szczególnie po zmianie ustawy o ochronie przyrody, jaka nastąpiła w 2004 r., zetknęły się z szeregiem trudnych do rozwiązania problemów, zwłaszcza dotyczących wykorzystania dla celów rekreacyjnych i budowlanych atrakcyjnego turystycznie i rekreacyjnie otoczenia parków narodowych. Pozbawione planów ochrony i nieposiadające aktualnego udokumentowania oddziaływań antropogenicznych z otoczenia parku borykały się one m.in. z uzgadnianiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nasileniu tych problemów towarzyszyło oczekiwanie pomocy prawnej i ekonomicznej, a także wsparcia merytorycznego ze strony Ministerstwa, które nie zawsze mogło takiej pomocy udzielić.

Ministerstwo Środowiska, mimo ustawowego obowiązku nałożonego art. 9 ust 2 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., nie koordynowało działalności naukowej parków narodowych, co NIK oceniła negatywnie. Koordynację działalności edukacyjnej ocenić należy natomiast jako niewystarczającą. Działania w tym zakresie ograniczono jedynie do uczestnictwa w realizacjach inicjatyw poszczególnych parków narodowych.

W Departamencie Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska zbierano i analizowano uwagi do aktualnie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody, jednak do końca 2005 r. nie została podjęta przez Ministra Środowiska decyzja o wszczęciu prac nad nowelizacją przepisów o ochronie przyrody. (patrz str. od 32 do 34)

2.3. Wnioski pokontrolne NIK

Najwyższa Izba Kontroli dla usprawnienia systemu ochrony przyrody w parkach narodowych uznała za konieczne podjęcie przez Ministra Środowiska działań zmierzających do:

1) poprawy systemu planowania poprzez ustabilizowanie wymogów odnoszących się do planów ochrony dla parków narodowych, powierzenie ekspertom weryfikowania tych planów oraz powiązanie działań ochronnych w nich określonych z szacunkami niezbędnych do poniesienia nakładów,

2) opracowania i wdrożenia jednolitego dla wszystkich parków narodowych systemu monitorowania skuteczności działań ochronnych, a także ustalenie mechanizmu aktualizacji planu ochrony zależnie od wyników monitoringu przyrodniczego,

3) podjęcia działań koordynacyjnych w zakresie realizowanej przez parki narodowe edukacji i nauki,

4) wdrożenia zasad dobrej praktyki, a w szczególności dotyczących zrównoważonego użytkowania zasobów przyrodniczych,

5) ustalenie formy organizacyjnej funkcjonowania parków, umożliwiającej realizowanie ich zadań w sposób zgodny z prawem, a w tym likwidującej dotychczasowy brak rozdzielności organizacyjnej i finansowej jednostki budżetowej oraz gospodarstwa pomocniczego,

6) wprowadzenia rozwiązań systemowych zapewniających ochronę ekosystemów morskich włączonych do parków narodowych,

7) określenia strategii i zasad wykupu gruntów prywatnych położonych na obszarach parków narodowych, a także wspieranie poszukiwań instrumentów prawno-ekonomicznych, zapewniających ochronę przyrody na gruntach innych niż Skarbu Państwa,

8) organizacyjnego wspierania parków narodowych w przedsięwzięciach dotyczących ich finansowania i ubiegania się o unijne środki pomocowe z jednoczesnym wyeliminowaniem dotychczasowej praktyki nierozłącznego z jednostką budżetową funkcjonowania gospodarstwa pomocniczego,

9) ustalenia i wdrożenia zasad weryfikacji oraz kontroli oszczędnego, wydajnego i skutecznego realizowania działań w zakresie ochrony ekosystemów.

Ponieważ pełna realizacja powyższych wniosków wymaga zmian w regulacjach prawnych, Najwyższa Izba Kontroli za niezbędną uznaje realizację następujących wniosków *de lege ferenda*[11]:

a) przedłożenie przez Ministra Środowiska projektu nowelizacji ustawy o ochronie przyrody zmierzającej do:
   - wyeliminowania nakładania się funkcji gospodarstwa pomocniczego oraz macierzystej jednostki budżetowej,
   - zapewnienia parkom narodowym warunków organizacyjnych i ekonomicznych do występowania o fundusze pomocowe,
   - wprowadzenia przejrzystych reguł zarządzania obszarami Natura 2000 na terenach parków narodowych;

b) doprowadzenie do ujednolicenia przepisów o obszarach morskich[12] i o rybołówstwie[13], dla zapewnienia spójności z przepisami o ochronie przyrody w odniesieniu do parków narodowych oraz obszarów Natura 2000.

Wnioski pokontrolne NIK, zamieszczone w wystąpieniach skierowanych do Ministra Środowiska oraz dyrektorów parków narodowych, w większości znalazły potwierdzenie w konkluzjach z dyskusji problemowej, zasadach dobrej praktyki, a także w rekomendacjach wynikających z przeprowadzonego ankietowania. Przedstawiona synteza wniosków pokontrolnych **znajduje uzasadnienie i rozwinięcie odpowiednio w punktach od 3.1 do 3.9 informacji**.

3. Wyniki kontroli

3.1. Planowanie działań ochronnych

W świetle obowiązujących od 1991 r. przepisów prawnych, podstawą działań ochronnych parku narodowego jest (dwudziestoletni) plan ochrony. Według przepisów wykonawczych poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie przyrody z 1991 r., plan ten rozumiany był jako komplet opracowań dotyczących zarówno biotopu jak i biocenozy. Na podstawie przeprowadzonego rozpoznania, miał on ustalać działania ochronne na obszarze parku i pozwalać dyrektorowi parku na dokonywanie uzgodnień oraz wyrażanie opinii o przedsięwzięciach planistycznych, mogących mieć wpływ na obszar chroniony. Jednak po nowelizacji ustawy z 1991 r.[14] z dniem 2 lutego 2002 r. istniejące plany straciły moc obowiązującą. Przyczyną uznania tych planów za nieważne był wyrażany przez Ministerstwo Środowiska pogląd, że powinny być one publikowane w całości[15]. W następstwie wymienionej nowelizacji tej ustawy, rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 15 kwietnia 2002 r.[16] została określona procedura sporządzania tych planów, jednak na jej

[11] uzasadnienie dla tych wniosków znajduje się odpowiednio na stronach 23 - 26 oraz 27 i 28 niniejszej informacji

[12] ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. Nr 32, poz. 131, ze zm.)

[13] ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574, ze zm.)

[14] ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21)

[15] informacja Głównego Konserwatora Przyrody z dnia 19 kwietnia 2005 r.

[16] rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 kwietnia 2002 w sprawie szczegółowych zasad sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego (Dz. U. Nr 55, poz. 495). Obszar objęty planem miał zawierać charakterystyki ekosystemów, opis występującej roślinności, zwierząt, wartości kulturowych, charakterystykę stanu zagospodarowania przestrzennego, mapy tematyczne. Plan

podstawie nie doszło do ustalenia planu ochrony dla żadnego z parków narodowych. W ustawie o ochronie przyrody z 2004 r. utrzymano poprzednio określoną normę i ustalono, że tryb i zasady sporządzania tego planu dla parku narodowego określa Minister Środowiska oraz ustanawia go w drodze rozporządzenia. Tymczasem, w dotychczasowym rozumieniu, a także wobec wymogów kolejnego rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r.[17], plany te dotyczą dużych obszarów, co powoduje, iż muszą one składać się z szerokiego zbioru obszernych operatów, a zatem ich publikacja w pełnym zakresie w dzienniku ustaw, zdaniem dyrektorów parków narodowych, jest utrudniona lub niemożliwa.

Do lutego 2002 r., tj. do momentu, w którym na mocy ustawy utraciły ważność wieloletnie plany ochrony, 18 parków narodowych dysponowało opracowanymi planami, z których 13 było już zatwierdzonych przez Ministra Środowiska. Łączne nakłady finansowe parków narodowych na ten cel wyniosły 27.635 tys. zł. Ponadto, w opracowaniu znajdowały się plany ochrony dla kolejnych 4 parków narodowych, dla których, do lutego 2002 r., koszty opracowania wyniosły 6.692 tys. zł. W ocenie NIK, unieważnienie pracochłonnych i kosztochłonnych wieloletnich planów ochrony było działaniem osłabiającym skuteczność ochrony przyrody. Do końca 2005 r., żaden z 23 parków narodowych nie posiadał aktualnego planu ochrony, a działalność ochronna parków w latach 2002 - 2005 opierała się na rocznych zadaniach ochronnych, dla których bazą były m.in. częściowo zdezaktualizowane wieloletnie plany ochrony. Zakres rocznych zadań ochronnych, opracowywanych przez poszczególne parki i zatwierdzanych przez Ministra Środowiska, stanowił wypadkową pomiędzy potrzebami ochronnymi a możliwościami finansowymi.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w wyniku przedłużającej się procedury jego opracowania zostało wydane dopiero po upływie 1 roku od wejścia w życie ustawy o ochronie przyrody. Mimo wcześniejszego braku tego rozporządzenia dyrektorzy parków narodowych jeszcze w 2004 r. byli zobowiązywani do przedkładania kolejnych projektów planów ochrony i ich uzgadniania z organami samorządu terytorialnego. Zarówno zobowiązywanie dyrektorów parków narodowych do przedkładania projektów planów ochrony przed wydaniem tego rozporządzenia, jak również opóźnienie wydania tego aktu wykonawczego Najwyższa Izba Kontroli uznała za działania niecelowe i niegospodarne.

Plan ochrony dla parku narodowego jest jedynym publikowanym aktem prawnym, w którym winny być wskazane obszary i miejsca udostępniane dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb i rybactwa oraz określone sposoby ich udostępniania. Powinien także wskazywać miejsca, w których może być prowadzona działalność wytwórcza, handlowa i rolnicza. Ponadto ma zawierać ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (poprzednio ustalenia do miejscowych planów

zawierać powinien m.in. sposoby użytkowania gleb, zagadnienia wodno-ściekowe, sposoby ochrony ekosystemów leśnych i nieleśnych, sposoby ochrony gatunków zwierząt, roślin, opis utrzymania wartości kulturowych, miejsc lokalizacji obiektów infrastruktury turystycznej, ustaleń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

[17] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony 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 – weszło w życie z dniem 14 czerwca 2005 r.

zagospodarowania przestrzennego) i planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zewnętrznych. Brak uregulowań prawnych w tym zakresie od lutego 2002 r. uniemożliwił zatem dyrektorom parków narodowych właściwą ochronę dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Nie mogli oni bowiem skutecznie chronić parku narodowego np. przed zabudową korytarzy ekologicznych i przeciwdziałać powstawaniu zwartej zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie granicy obszaru chronionego. Przykładem jest projekt budowy osiedla mieszkaniowego w bezpośrednim sąsiedztwie **Ojcowskiego Parku Narodowego**, które w przypadku realizacji tego projektu zlikwiduje korytarze ekologiczne, tak istotne dla migracji zwierząt tego parku narodowego.

Do 15 kwietnia 2005 r. roczne zadania nie zawierały wskazań, które obszary parku narodowego objęto ochroną ścisłą, częściową (później ochroną czynną) oraz ochroną krajobrazową. Zatem ustalenia dyrektorów parków narodowych w odniesieniu do tych obszarów pozbawione były podstaw prawnych. Wprawdzie w art. 22 ust. 3 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody określono, iż w zadaniach ochronnych powinno znajdować się wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową, jednak zadania te ustala Minister Środowiska w zarządzeniu (art. 22, ust. 2 pkt 1), które jest aktem prawa wewnętrznego[18]. Zatem do czasu ustalenia i opublikowania planu ochrony dla parku narodowego, wszelkie ograniczenia wynikające z potrzeby realizacji ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej nie mają właściwej podstawy prawnej.

Do 2003 r. parki narodowe były zobowiązane do sporządzania rocznych analiz z wykonania zadań, jednak od 2004 r. Ministerstwo Środowiska nie wymagało składania takiego dokumentu. Mimo, że ustawa o ochronie przyrody z 2004 r. nakłada obowiązek publikowania planów ochrony dla parków narodowych[19], to jednak nie nakłada żadnych obowiązków sprawozdawczych z ich wykonania. NIK zwraca uwagę na art. 61 Konstytucji RP, który przyznaje każdemu obywatelowi m.in. prawo do uzyskiwania informacji jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują majątkiem Skarbu Państwa. Do dobrej praktyki, zdaniem NIK, zaliczyć należy okresowe publikowanie rzeczowych sprawozdań z wykonywania przedsięwzięć w zakresie ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego.

NIK stwierdziła, że potencjał kadrowy Departamentu Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska był zbyt mały w zakresie zdolności do prowadzenia analiz zadań ochronnych w poszczególnych 23 parkach narodowych. Aktualnie w systemie zarządzania parkami narodowymi brakuje jednostki organizacyjnej zdolnej do merytorycznej oceny zasadności podejmowanych działań ochronnych. Rolę taką mogłyby pełnić rady naukowe parków narodowych, ale ich ustawowa rola jest ograniczona i sprowadza się do wydawania opinii i doradzania dyrektorowi parku. Tym samym nie mogą one pełnić funkcji nadzorczych. Udział w pracach rady naukowej parku jest funkcją społeczną, stąd zaangażowanie członków na ogół ogranicza się do kilku posiedzeń w ciągu roku. Także kontrole przeprowadzane w parkach narodowych przez Ministerstwo Środowiska w znikomym stopniu obejmowały skuteczność działań ochronnych. W ocenie dyrektorów parków do

[18] patrz. art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483)
[19] patrz art. 19 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.

realizacji tych działań niezbędni są specjaliści w dziedzinie ochrony poszczególnych ekosystemów. NIK zwraca uwagę na dobrą praktykę stosowaną przy opracowywaniu planów ochrony dla parków narodowych, przygotowywanych na podstawie ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. Wówczas powoływane były zespoły ekspertów do oceny poszczególnych operatów ochronnych, a w ich kompetencjach było przyjęcie ocenianego projektu ochrony lub domaganie się zmian. Minister Środowiska, zatwierdzając zadania ochronne lub plan ochrony dla parku narodowego, powinien mieć przeświadczenie o skuteczności, wydajności i oszczędności podejmowanych działań ochronnych.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., projekt planu ochrony wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin. Niezbędne są także uzgodnienia z właściwymi miejscowo radami gmin, dotyczące infrastruktury technicznej, zagospodarowania turystycznego, sposobu użytkowania gruntów, eliminacji lub ograniczania zagrożeń zewnętrznych oraz ustaleń do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do nieruchomości nie będących własnością Skarbu Państwa. Podejmowane przez dyrektorów parków narodowych próby opiniowania i uzgodnień projektów planów ochrony w latach 2002 – 2004 kończyły się niepowodzeniem w każdym przypadku próby ograniczenia rozwoju infrastruktury budowlanej na atrakcyjnych terenach. Przedkładanie do zaopiniowania całości projektu planu ochrony powodowało, iż niektóre rady gmin składały zastrzeżenia także do działań ochronnych, które w niczym nie ograniczały społeczności lokalnej, co istotnie wydłużało procedurę opiniowania. Ponadto prawo do uzgadniania ww. zakresu w większości przypadków sprowadzało się do konieczności uwzględnienia w planie ochrony stanowiska rad gmin niezależnie od stopnia realizacji celów ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego.

Stabilizacji systemu ochrony przyrody nie służyły zmiany koncepcji zarządzania ochroną przyrody w parkach narodowych, jakie wprowadzali kolejni główni konserwatorzy przyrody[20]. Także likwidacja KZPN bez równoczesnego zapewnienia koordynacji działań parków narodowych oraz nie zapewnienie kontynuacji prac nad opracowaniem ujednoliconego systemu monitorowania niekorzystnie wpłynęło na skuteczność ochrony przyrody.

*Zdaniem **dyrektorów parków narodowych**[21] należy zdecydować o ostatecznym kształcie planu ochrony przyrody i utrzymać stabilność wymogów w tym zakresie. Działania ochronne wewnątrz parku narodowego, które nie ograniczają społeczności lokalnej powinny być ujmowane w planie wieloletnim i publikowane jako akt wewnętrzny w zarządzeniu Ministra Środowiska, a horyzont czasowy takich planów powinien umożliwiać przewidywanie zmian w ekosystemach i przeciwdziałanie niepożądanym ich zmianom. Planem długookresowym – publikowanym w rozporządzeniu Ministra Środowiska - należy obejmować tylko te elementy strategii parku, które mogą oddziaływać na interesy społeczności lokalnych.*

*Dyrektor parku narodowego, **wg Państwowej Rady Ochrony Przyrody (PROP)**, sam kreuje i realizuje zadania publiczne, dotyczące skarbu natury i nikt nie jest w stanie tego zweryfikować. Weryfikacja taka nie jest prosta, nawet dla rady naukowej, która w praktyce opiniuje pozytywnie*

[20] Prof. Ewa Symonides, prof. Zbigniew Witkowski

[21] W lutym 2006 r. NIK zorganizowała dyskusję problemową z udziałem dyrektorów 23 parków narodowych, przedstawicieli Ministra Środowiska i Państwowej Rady Ochrony Przyrody (PROP) oraz Instytutu Ochrony Przyrody PAN w Krakowie. Celem tej dyskusji było min. wypracowanie stanowiska w sprawie usprawnienia systemu ochrony przyrody w parkach narodowych. W stanowisku uwzględniono także informacje kierowników jednostek kontrolowanych o wykorzystaniu wyników kontroli.

przedsięwzięcia, bo ufa dyrektorowi parku. PROP opiniuje pozytywnie bo ufa opinii rady naukowej, a Minister zatwierdza projekt nie wnikając w szczegóły przedsięwzięć.

Rozwinięcie wniosku ujętego w punkcie 1 (str. 9)

W celu usprawnienia systemu planowania ochrony przyrody w parkach narodowych:

- działania ochronne powinny być powiązane z oszacowaniem nakładów koniecznych do poniesienia oraz ze źródłami ich finansowania,
- dla zapewnienia adekwatności działań do rzeczywistych potrzeb ochrony dziedzictwa przyrodniczego warunkiem zatwierdzenia projektu planu ochrony przyrody powinna być pozytywna opinia zespołu ekspertów,
- z długoterminowego planu ochrony przyrody (strategii), powinny wynikać plany średniookresowe, dotyczące ochrony konkretnych ekosystemów, obejmujące okres od 3 do 5 lat oraz roczne plany wykonawcze,
- park, zgodnie z zasadą przejrzystości i rozliczalności finansów publicznych, powinien upubliczniać roczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z nakładów ponoszonych na ochronę przyrody oraz sprawozdania z wyników tych działań.

3.2. Monitoring przyrodniczy

Aktualny stan rozpoznania zasobów przyrodniczych w poszczególnych parkach narodowych pochodzi z lat 90-tych, kiedy to przygotowywano poszczególne materiały do ówczesnych planów ochrony. Rozpoznanie bądź inwentaryzowanie w kolejnych latach realizowane było na ogół w drodze indywidualnych badań naukowych i inwentaryzacyjnych, prowadzonych w ramach prac badawczych placówek naukowych. Zinwentaryzowanie tych zasobów nie obejmuje jednak wszystkich składników chronionych ekosystemów. Wyniki tych opracowań nie zostały usystematyzowane. O ile parki narodowe będą dysponowały odpowiednimi środkami finansowymi na ten cel, aktualizacja tych danych może nastąpić w ramach opracowania aktualnych planów ochrony.

Podstawę skutecznych, wydajnych i oszczędnych działań w zakresie ochrony przyrody stanowią zasady dobrej praktyki, dotyczące inwentaryzacji stanu zasobów oraz monitorowania zachodzących zmian w ekosystemach podlegających ochronie. W szczególności **realizacja planu ochrony i skuteczność podejmowanych działań ochronnych powinna być monitorowana, a wyniki tego monitoringu należy wykorzystywać w planowaniu i realizacji ochrony.** Zasada ta dotyczy więc:

- ✓ wskazania w planie ochrony obszarów podlegających obowiązkowemu monitorowaniu, a w tym także określenia częstotliwości i metod monitoringu,
- ✓ rzeczywistej realizacji procedur monitorowania poszczególnych obszarów (jednostek fitosocjologicznych) i bieżącego ich dokumentowania,
- ✓ określenia stanowisk odpowiedzialnych za gromadzenie wyników monitoringu i ich analizowanie,
- ✓ wdrażania wyników monitorowania i analiz z nich wyprowadzonych, zapewniając funkcjonowanie mechanizmu weryfikującego skuteczność ochrony.

W dotychczasowej działalności większości parków narodowych nie prowadzono tak usystematyzowanego monitoringu realizacji działań ochronnych i ich skuteczności. W praktyce monitoring realizowany w parkach ograniczał się do wybranych elementów ekosystemów lub użytkowania turystycznego obszaru parków narodowych. Nie stwierdzono też, by rezultaty monitoringu były powszechnie

wykorzystywane w planowaniu i realizacji ochrony przyrody na kolejne okresy. Wprawdzie w 2003 r. podjęte zostały prace nad przygotowaniem jednolitych dla wszystkich parków narodowych zasad monitorowania stanu i zmian dziedzictwa przyrodniczego, ale z chwilą likwidacji Krajowego Zarządu Parków Narodowych (KZPN) prac tych nie kontynuowano.

*Wody **Karkonoskiego Parku Narodowego** zajmują ok. 49 ha, z czego wody stojące stanowią ok. 11 ha. Park dotychczas nie dokonywał na tych obszarach monitoringu ichtiofauny, a dopiero zamierzał zlecić takie opracowanie.*

Polska, jako sygnatariusz Konwencji o różnorodności biologicznej, zobowiązała się do odpowiedniej identyfikacji i monitorowania zmian zachodzących w przyrodzie[22]. Państwowy monitoring przyrodniczy, o którym mowa w art. 112 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., realizowany przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, nie został właściwie powiązany z monitoringiem realizowanym przez poszczególne parki narodowe.

Parki narodowe dotychczas w różnych systemach (informatycznych, tradycyjnych) gromadziły szereg danych dotyczących bogactwa naturalnego, skoncentrowanego na tych obszarach chronionych. Jednak dostęp do tych informacji był utrudniony, a zakres treści zróżnicowany, co uniemożliwiało sprawną ich analizę. W ocenie NIK, kilkuosobowy Wydział Parków Narodowych w Departamencie Ochrony Środowiska nie byłby w stanie przetworzyć tak dużych ilości informacji, jakie zawierały te analizy. W takiej sytuacji celowym było zaaprobowanie przez Głównego Konserwatora Przyrody projektu Karkonoskiego Parku Narodowego i przystąpienie Ministerstwa Środowiska do opracowania spójnego, jednolitego dla wszystkich jednostek systemu informatycznego „Parki Narodowe", opartego na systemie informacji przestrzennej GIS (Geographic Information System). System ten może w przyszłości przetwarzać wyniki monitorowania zasobów przyrodniczych w parkach narodowych.

*Większy nacisk, **wg PROP**, należałoby położyć na podstawowy sens monitoringu: sprzężenie zwrotne między monitoringiem, jego wynikami, a planowaniem ochrony przyrody. Sednem działania parku narodowego powinna być skuteczna ochrona przyrody, a nie tylko poprawność formalna.*

Rozwinięcie wniosku ujętego w punkcie 2 (str. 9)

W celu usprawnienia systemu monitorowania zmian zachodzących w ekosystemach parków narodowych należy opracować zasady jednolitego systemu monitorowania w parkach narodowych, a także zapewnić powiązanie go z państwowym monitoringiem przyrodniczym.

[22] Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzonej w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532). Każda Umawiająca się Strona, w szczególności dla celów ochrony przyrody w parkach narodowych:

a) identyfikuje elementy różnorodności biologicznej istotne dla jej ochrony i zrównoważonego użytkowania,
b) monitoruje elementy różnorodności biologicznej, z uwzględnieniem tych elementów, które wymagają pilnych działań ochronnych oraz mają największą potencjalną wartość dla zrównoważonego użytkowania;
c) identyfikuje procesy i kategorie działań, które mają lub mogą mieć znaczny negatywny wpływ na ochronę i zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej, oraz monitoruje ich skutki, oraz
d) gromadzi i opracowuje, za pomocą każdego systemu, wyniki identyfikacji i monitoringu.

3.3. Edukacja przyrodnicza i udostępnianie parków do celów naukowych

Celem ochrony przyrody jest m.in. kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody[23]. Cele te były realizowane w każdym z kontrolowanych parków narodowych. Wykonywały one ustawowe zadania z zakresu edukacji oraz informowania o dziedzictwie przyrodniczym. Pomiędzy poszczególnymi parkami występowało znaczne zróżnicowanie co do form prowadzonej edukacji ekologicznej. Do 2005 r. w parkach narodowych nie funkcjonowały standardy w tym zakresie, ale poszczególne parki narodowe w swej działalności wzorowały się na innych parkach. Każdy z parków dysponował ośrodkiem lub wydzieloną salą edukacyjną, w którym realizowano szkolenia. Najwyższa Izba Kontroli, oceniając tą działalność parków narodowych, uznała że:

- ✓ parki zasadniczo posiadały opracowane oferty edukacyjne skierowane do różnych grup społecznych, aczkolwiek nie w każdym przypadku opracowania te były sformalizowane i kompletne,
- ✓ oferty edukacyjne nie pomijały głównych grup szczególnie zainteresowanych przyrodą, a w szczególności uczniów szkół, studentów, nauczycieli przedmiotów przyrodniczych,
- ✓ oferty edukacyjne były propagowane w internecie, a osoby odwiedzające park miały szansę zapoznania się z takimi ofertami na miejscu.

Ankietowane organizacje ekologiczne na ogół wyraziły pozytywne opinie o działalności edukacyjnej poszczególnych parków narodowych. Zaawizowały one jednak m.in. potrzebę budowy infrastruktury umożliwiającej rozwinięcie takiej działalności w niektórych parkach narodowych[24].

Ośrodek Edukacyjny Magurskiego Parku Narodowego

Większość ośrodków edukacyjnych usytuowana była w wygospodarowanych obiektach parków narodowych, ale kilka parków utworzyło nowe centra edukacyjne. *Przykładowo, **Karkonoski Park Narodowy** zorganizował w Szklarskiej Porębie ośrodek informacji i obsługę turystów w ramach Karkonoskiego Centrum Edukacji Ekologicznej. Na powierzchni użytkowej 1242 m^2 ulokowano m.in. 3 pracownie*

[23] patrz art. 2 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.
[24] Tatrzański Park Narodowy, Babiogórski Park Narodowy

edukacyjne, 1 pracownię naukową, bibliotekę z czytelnią, posiadająca dostęp do internetu, salę projekcyjno-warsztatową na 49 miejsc, salę główną o charakterze informacyjno-edukacyjnym z 14 stanowiskami multimedialnymi i salę informacyjno-edukacyjną MaB[25]*.* ***Tatrzański Park Narodowy*** *przygotowywał projekt odrestaurowania zabytkowych obiektów w Kuźnicach pod potrzeby takiego ośrodka i pozyskał na ten cel stosowne fundusze.*

NIK nie stwierdziła, aby którykolwiek z kontrolowanych parków narodowych sformułował i stosował najlepsze praktyki w zakresie edukacji przyrodniczej.

Porównawczo najlepsze praktyki w zakresie edukacji popularyzuje szereg zagranicznych parków narodowych. W Parkach Victorii w Australii w 1999 r. pod protektoratem ANZECC[26] *wydano „Najlepsze praktyki w zakresie interpretacji i edukacji". Publikacja zawiera szereg wskazań dotyczących najlepszych praktyk w zakresie przyswajania wiedzy o przyrodzie, a przede wszystkim uświadamiania jej znaczenia dla ludzkości. Opracowanie to m. in. wskazuje na możliwość organizowania tzw. „zielonych szkół", które w naturze prowadzą edukację uczniów na terenie parku narodowego.*

W kontrolowanych 12 parkach narodowych[27] występowało istotne zróżnicowanie w zakresie funkcjonowania komórek organizacyjnych lub istnienia samodzielnych stanowisk do prowadzenia badań naukowych. Tylko 7 parków narodowych zatrudniało łącznie 14 pracowników na etatach naukowych. Na ogół pracownicy na takich stanowiskach obciążani byli nie tylko pracami naukowymi, ale także innymi obowiązkami, jak np. archiwizacją dokumentacji, edukacją i udostępnianiem parku do badań naukowych. NIK stwierdziła, że grupa tych pracowników wykonywała czynności badawcze, naukowe i inwentaryzacyjne na potrzeby ochrony przyrody w parkach, w których byli oni zatrudnieni. Wykonywane prace wykorzystywane były do przygotowywania działań ochronnych. Problemem było jednak optymalne wykorzystanie potencjału tej grupy pracowniczej. Nie kwestionowane jest, że oszczędne i wydajne wykorzystanie tego potencjału wymaga zarówno koordynacji działań edukacyjnych i naukowych oraz wspólnego poszukiwania źródeł finansowania programów możliwych do realizacji w tym zakresie. Działania Ministerstwa Środowiska ograniczały się jedynie do uczestnictwa w realizacji inicjatyw poszczególnych parków narodowych.

Największym wyzwaniem, jakiemu muszą sprostać zarządzający obszarami chronionymi i osoby zaangażowane w ochronę środowiska, jest znalezienie nowych sposobów udowadniania, że ochrona przyrody i zrównoważone korzystanie z zasobów naturalnych ma zasadnicze znaczenie dla wszystkich ludzi – nawet tych, którzy mogą nigdy nie odwiedzić obszarów chronionych. (...) Trzeba podnosić społeczną świadomość możliwości rekreacyjnych stwarzanych przez obszary chronione. Powszechnym podejściem do edukacji ekologicznej jest organizacja ośrodków edukacji ekologicznej i informacji dla turystów. Budowa drogiego ośrodka jest często wykorzystywana do zilustrowania sukcesu programu edukacyjnego w obszarze chronionym. Jednak w aspekcie czysto edukacyjnym trudno uzasadnić istnienie takich ośrodków, a przy tym potrzebny jest ścisły rachunek zysków i strat. Na przykład zapoczątkowane w latach 60-tych w Wielkiej Brytanii terenowe ośrodki edukacji wszędzie poddawane są krytyce i w każdym roku kolejne z nich są zamykane. Niektóre obszary chronione wprowadzają natomiast obecnie koncepcję „terenowego ośrodka badawczego w plecaku". Sponsor może sfinansować budowę centrum informacyjno-edukacyjnego, lecz koszty jego utrzymania mogą pochłaniać znaczne sumy. Liczba odwiedzających ośrodek nie

[25] Man and the Biosphere - Program UNESCO

[26] Australian and New Zealand Environment and Conservation Council

[27] w tym kontrola rozpoznawcza w Ojcowskim Parku Narodowym

jest wskaźnikiem jego wartości. Konieczna jest dokładniejsza ocena wykorzystania i wartości takich centrów informacyjnych na obszarach chronionych.[28]

Rozwinięcie wniosku ujętego w punkcie 3 (str. 9)

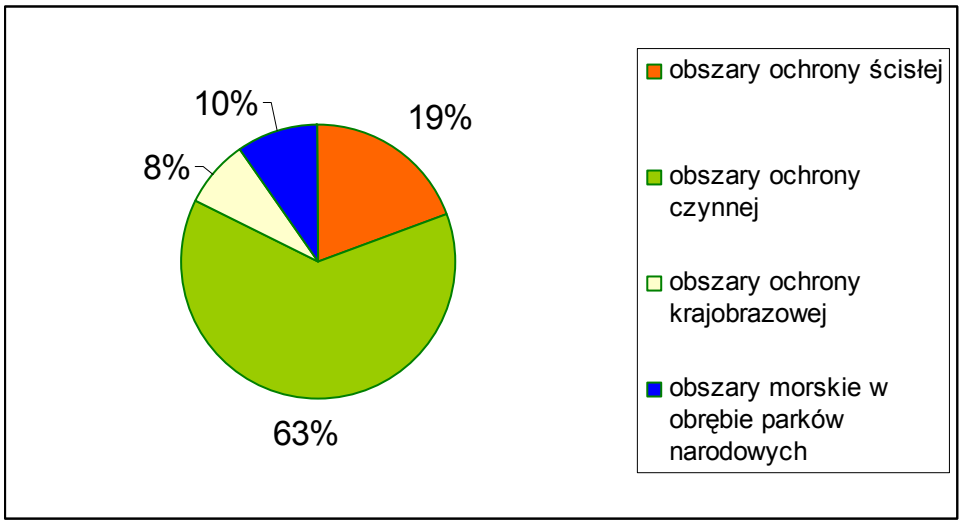
W celu usprawnienia działalności edukacyjnej oraz naukowej należy:
- podjąć działania koordynacyjne w zakresie edukacji i nauki,
- opracować standardy lub zasady dobrej praktyki w zakresie edukacji przyrodniczej.

3.4. Użytkowanie zasobów przyrody w parkach narodowych

Parki narodowe objęte kontrolą NIK zajmowały w 2004 r. obszar 160,4 tys. ha, tj. 50,5% całkowitej powierzchni wszystkich polskich parków narodowych. Grunty Skarbu Państwa w trwałym zarządzie parków narodowych stanowiły 85% tego areału. Ochroną czynną (a do 2003 r. ochroną częściową) objęto 100,8 tys. ha. Ponadto ochroną ścisłą w kontrolowanych parkach objęto łącznie powierzchnię 31 tys. ha. Obszary objęte ochroną krajobrazu łącznie stanowiły 12,8 tys. ha.

Ochronę przyrody w parkach nadmorskich, w odniesieniu do 15,7 tys. ha pod wodami morskimi, opisano w dalszej części informacji. Zrównoważone użytkowanie zasobów przyrodniczych, uwzględniając ustawowe ograniczenia, może dotyczyć obszarów ochrony czynnej i krajobrazowej.

Struktura powierzchniowa poszczególnych obszarów objętych ochroną prezentuje się następująco:



W parkach, w których organizowano odstrzały redukcyjne i sanitarne zwierzyny, w świetle ustaleń kontroli NIK, istniało odzwierciedlenie takiej redukcji w zadaniach ochronnych, zatwierdzanych przez Ministra Środowiska, każdorazowo w wysokości proponowanej przez dyrektora parku narodowego. Praktyką było występowanie o wyższą redukcję zwierzyny płowej w stosunku do jej realizacji (na poziomie od 20% do 40% wielkości planowanej) i jednoczesne akceptowanie strat w ekosystemach leśnych spowodowanych przez „nie zredukowaną" populację tych

[28] Materiały z Międzynarodowej Sesji Ekspertów ds. Społecznych Form Ochrony Środowiska – Społeczne formy ochrony przyrody, budowanie partnerstwa i poparcia społecznego dla parków narodowych, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Sekcja Parków Narodowych Polskiego Klubu Ekologicznego, Kraków 2001

zwierząt. Ponadto w żadnym z kontrolowanych parków narodowych nie stwierdzono, aby nadmiar zwierzyny w okresie kilku kolejnych lat spowodował obniżenie różnorodności biologicznej. Problem zatem sprowadza się do braku wiarygodnych metod dla dokładnego ustalania liczebności zwierzyny płowej w ekosystemach leśnych i nieleśnych, a także ustalania pojemności tych ekosystemów. Szacowanie szkód opierano na metodach przyjmowanych w uprawach leśnych, podczas gdy rzeczywiście park nie jest miejscem, w którym winna być prowadzona gospodarczo uzasadniona uprawa lasu. Według ekspertów, wszelkie oceny populacji na podstawie śladów w miejscach gromadzenia się zwierząt lub na podstawie obserwacji uznać należy jedynie za metody pozwalające na orientacyjne ustalenie liczebności danego gatunku.

Każdorazowo park uzasadniał potrzebę redukcji zwierzyny płowej szkodami w uprawach leśnych, jednak w uzasadnieniach tych brakowało udokumentowania zagrożenia zmniejszenia różnorodności biologicznej – potwierdzonego monitorowaniem lub inwentaryzowaniem szkód. Na ogół udokumentowanie szkód powodowanych przez zwierzynę płową ograniczało się do stwierdzenia powstawania szkód w uprawach leśnych, co jest oczywistym zjawiskiem wszędzie tam, gdzie grupuje się tego rodzaju zwierzyna. Brakowało także udokumentowania, iż szkody powodowane przez tę zwierzynę w ciągu kolejnych lat zagrażają bioróżnorodności ekosystemów leśnych. W kontekście zasad dobrej praktyki zastrzeżenia budzi redukcja samców (byków), podczas gdy o liczebności populacji decydują samice. Odstrzały redukcyjne w parkach narodowych w okresie objętym kontrolą miały charakter ciągły. Spośród objętych kontrolą 12 parków narodowych tylko **Ojcowski i Tatrzański Park Narodowy** zdecydowały się na całkowite odstąpienie od redukcji populacji zwierzyny płowej. Największe odstrzały realizował **Magurski Park Narodowy**, w którym redukcja jeleni i saren kształtowała się na poziomie 200 sztuk rocznie. Redukcja dzików, których populacja sukcesywnie wzrastała, nie budziła uwag krytycznych.

Kontrola NIK stwierdziła, że parki nie posiadały planów gospodarowania populacjami zwierzyny, opracowanych wspólnie z sąsiadującymi obwodami łowieckimi. Izba zwraca uwagę, że obowiązująca od 19 sierpnia 2004 r. zmiana ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie[29], nałożyła (art. 8 ust. 3c) obowiązek opiniowania przez dyrektora parku narodowego rocznych planów łowieckich dla obwodów łowieckich graniczących z parkami narodowymi, co powinno sprzyjać współpracy pomiędzy parkami a obwodami łowieckimi.

*W **Roztoczańskim Parku Narodowym** dotychczas brak było planów gospodarowania populacjami zwierzyny łownej na większym obszarze niż teren Parku, a ponadto interwencyjnie dokarmiano tam zwierzynę. Wprawdzie dokarmianie ograniczało się do okresów niekorzystnych warunków atmosferycznych lub zalegania wysokiej okrywy śnieżnej, to jednak zachęcało zwierzynę płową do przebywania na terenie Parku i w rezultacie trzeba było redukować jej populację. Działania takie nie były zgodne z zasadami dobrej praktyki w tym zakresie. NIK także negatywnie oceniła nierealne planowanie liczby zwierzyny przeznaczonej do redukcji.*

*W **Karkonoskim Parku Narodowym** nie ustalono zasad i norm szacowania strat powodowanych w uprawach leśnych przez zwierzynę łowną. W tym stanie rzeczy wykonane w 2004 r. i 2005 r. szacunki tych strat w każdym z 6 obwodów ochronnych*

[29] t. j. Dz. U. z 2005 Nr 127, poz. 1066

były nieporównywalne, a w skali całego Parku niemiarodajne. Nie wypracowano również wiarygodnego sposobu określania stanu populacji zwierzyny występującej na terenie Parku. Propozycji do planów odstrzałów redukcyjnych zwierząt łownych na 2002 r. oraz 2004 r. nie oparto zatem na rzetelnej analizie szkód w uprawach leśnych oraz na faktycznym stanie populacji zwierzyny. Redukcji zwierzyny dokonano w 2002 r. oraz w 2004 r. W wymienionych latach odstrzelono 41 jeleni i 9 saren, co łącznie z odnotowanymi w tych latach ubytkami naturalnymi zwierzyny stanowiło odpowiednio 63 % i 60 % planowanej redukcji zwierząt.

*Dyrekcja **Wielkopolskiego Parku Narodowego** podjęła natomiast starania o utworzenie stref ochronnych zwierzyny w części otuliny. Starania te - mające na celu wyeliminowanie odstrzeliwania zwierzyny nie zinwentaryzowanej w kołach łowieckich, a bytującej w Parku – podejmowane były od stycznia 1997 roku i do końca 2005 r. nie przyniosły żadnych rezultatów w postaci stanowiska Ministerstwa Środowiska.*

Odrębnym problemem jest sygnalizowany przez środowiska naukowe, a także parki narodowe, wzrost populacji lisów, spowodowany planowym rozprzestrzenianiem przez służby weterynaryjne szczepionek przeciwko wściekliźnie. W wyniku tych działań wprawdzie ograniczono przypadki występowania wścieklizny, ale brak naturalnego mechanizmu samoregulacji populacji lisów zagraża utrzymaniu bioróżnorodności. Szczególnie zagrożone są niektóre gatunki ptaków oraz drobna zwierzyna. Brak usystematyzowanego monitorowania populacji lisów i ich oddziaływania na bioróżnorodność nie pozwala na określenie realnych potrzeb wprowadzenia mechanizmów regulacyjnych.

Odławianie ryb w parkach narodowych objętych kontrolą, poza nadmorskimi parkami narodowymi, miało charakter racjonalnej gospodarki populacjami poszczególnych gatunków. Zapewniono takie działania, by techniki odłowów nie wpływały negatywnie na inne gatunki ryb, roślinność zbiornika wodnego ani inne elementy jego przyrody. Reguły udostępnienia wód parków narodowych dla osób wędkujących służyły minimalizacji presji człowieka na środowisko i wynikały ze strategii udostępnienia parku. Problemy związane z połowami w morskich wodach na obszarach parków opisano w dalszej części informacji.

Każdy z objętych kontrolą parków narodowych posiadał ekosystemy leśne i w związku z tym **pozyskiwano drewno z przebudowy wcześniej przekształconych przez człowieka lasów**, zamierzając im nadać charakter lasu, jaki prawdopodobnie występował pierwotnie (XIX wiek) w danym rejonie. Brak planów ochrony dla parków narodowych, w których powinny być określone zasady przebudowy ekosystemów leśnych, uniemożliwił ocenę prawidłowości postępowania w tym zakresie. Kontrola NIK w większości parków narodowych stwierdziła przykłady dobrej praktyki w zakresie przebudowy lasu, w tym także pozostawienie enklaw dla właściwie postępującej sukcesji naturalnej. Parki narodowe nie monitorując w sposób usystematyzowany efektów przebudowy, a także przebiegu sukcesji naturalnej oraz tendencji zmian w tym zakresie nie dysponowały dowodami w zakresie skuteczności tych działań.

Ekosystemy leśne, zdaniem ekspertów, charakteryzują się relatywnie wysoką stabilnością, mimo to nakłady na ich ochronę w kontrolowanych parkach były

wysokie. W 9 parkach narodowych[30], w których przeprowadzono analizę stosownych danych, nakłady na ochronę ekosystemów leśnych w latach 2002 – 2004 wyniosły 18.562 tys. zł. W kosztach tych działań mieściły się głównie koszty pozyskiwania surowca drzewnego. Ze sprzedaży drewna w tych parkach narodowych uzyskano w analogicznym okresie 28.991 tys. zł.

Szczególnej troski wymagają natomiast cenne przyrodniczo ekosystemy nieleśne, powstałe wskutek wcześniejszej działalności człowieka, w ostatnich latach zanikłej z powodów przemian cywilizacyjnych. Ekosystemy te, usytuowane na obrzeżach lasów, podlegają naturalnej sukcesji, ulegając wpierw zakrzaczeniu, a następnie stopniowemu zarastaniu lasem. W ten sposób cenne przyrodniczo obszary tracą poprzedni charakter i wypierane są te elementy ekosystemów, które należy chronić ze względu na potrzebę utrzymania różnorodności biologicznej. Warunkiem zachowania ich poprzedniego charakteru jest utrzymywanie tych obszarów w stanie zachowawczego użytkowania rolniczego lub prowadzenia na nich zabiegów ochronnych (odkrzaczania, wykaszania, itp.). Na ogół są to jednak tereny prywatne, a wskutek braku racji ekonomicznych spadkobiercy nie są nawet zainteresowani regulowaniem stanów prawnych tych gruntów. Park narodowy, bez zgody właściciela nie może prowadzić na tych gruntach zabiegów ochronnych. W tej sytuacji, zdaniem dyrektorów niektórych parków narodowych, rozważenia wymaga wprowadzenie instrumentów prawno-ekonomicznych motywujących władających gruntami na terenie parku narodowego do rolniczego, zachowawczego ich użytkowania dla realizacji celów ochronnych.

*W latach 2002-2005 (I półrocze) w **Karkonoskim Parku Narodowym** pozyskano łącznie 17.964 m^3 drewna z cięć rozluźniających i sanitarnych. Z tego do sprzedaży przeznaczono 12.296 m^3, a do zagospodarowania na własne potrzeby 1.431 m^3 drewna. Zatem z rachunku wynikałoby, że do mineralizacji przeznaczono 4.237 m^3 drewna. Ewidencji tej nie uznano za wiarygodną, bowiem w rozliczeniach cięć za dany rok nie wykazywano drewna pozyskanego do mineralizacji. W rozliczeniach ujmowano natomiast drewno pozostawione w latach poprzednich do mineralizacji, zmieniając jego przeznaczenie (na drewno użytkowe do dalszego zagospodarowania). Obrót drewnem nie był prawidłowo uregulowany w wewnętrznym obiegu dokumentów.*

Ustalone różnice pomiędzy stanem drewna w dokumentach i stanem faktycznym wskazują na wystąpienie zjawiska korupcjogennego w gospodarce tym surowcem.

[30] Ze względu na nieporównywalność danych w prezentowanych kwotach nie uwzględniono kosztów i przychodów parków: Ojcowskiego, Tatrzańskiego i Ujście Warty

NIK już w 2001 r. wnioskowała do KZPN, by wzmocnić nadzór nad działalnością gospodarstw pomocniczych, m.in. w zakresie uporządkowania gospodarki drewnem[31].

Każdy z objętych kontrolą NIK parków narodowych udostępniał teren parku do celów turystycznych. Udostępnianie to wynikało ze strategii ochrony parku (nieaktualnego planu ochrony) oraz na ogół było elementem regionalnej strategii rozwoju zrównoważonej turystyki. Turystyczne wykorzystanie bogactwa naturalnego parków narodowych przedstawiono, wg danych za 2004 r., w tabeli na kolejnej stronie.

O ile powierzchnia parków, długość szlaków turystycznych w latach 2000 – 2004 pozostawały względnie stałe, to w kolejnych latach sukcesywnie wzrastała liczba odwiedzających parki narodowe. Liczby odwiedzających ustalono na podstawie ilości sprzedanych biletów wstępu, oraz na podstawie szacunków parków, w przypadku tych szlaków, na których nie pobierano opłat. W 2004 r. objęte kontrolą NIK parki narodowe odwiedziło prawie 10 mln osób, a oszacowano, że liczba odwiedzających te parki w 2005 r. przekroczyła 10,8 mln osób.

Park Narodowy	Powierzchnia - w ha	Długość szlaków - w km	Gęstość szlaków m na 1ha	Liczba odwiedzających – w tys. osób	odwiedzających na 1 km szlaku
Babiogórski	3 391	52	15.8	70	1 346
Kampinoski	38 548	360	9.3	1 000	2 700
Karkonoski	5 580	117.6	21.0	2 000	13 393
Pieniński	2 346	35	15.0	700	20 010
Magurski	19 439	85	4.4	58	682
Roztoczański	8 483	43.3	5.1	ok. 100	2 309
Słowiński	32 744	144.3	12.1	182	1 263
Tatrzański	21 164	245	11.5	2 662	10 866
Ujście Warty	8 038	62	7.7	20	323
Wielkopolski	7 584	85	28.3	1 200	5 581
Woliński	10 937	48	4.4	1 500	31 250
Ojcowski	2 146	23	11.0	ok. 400	17 391

Ustalenia kontroli pozwalają na wyróżnienie 2 modeli udostępniania. W pierwszym z nich przyjmowano założenie, że udostępnianie jest w jak najszerszym zakresie, na jaki tylko pozwala przyroda parku narodowego, przy zapewnieniu właściwej organizacji ruchu, odpowiednio poprowadzonych szlaków, punktów widokowych, itp. Model ten charakteryzował się poszukiwaniem nowych form i możliwości udostępnienia odwiedzającym go osobom. W parkach wdrażających ten

[31] Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania parków narodowych, 2001

model nie stwierdzono, aby udostępnianie to przynosiło istotne straty w ekosystemach na skutek ruchu odwiedzających. W modelu drugim unikano prowadzenia szlaków turystycznych do atrakcyjnych miejsc, kładąc nacisk na minimalizację presji odwiedzających na ekosystem parku. Uznawano bowiem, iż stan sieci szlaków turystycznych jest wystarczający i nie można ich dalej zwiększać. Model ten był stosowany w powierzchniowo małych parkach narodowych o dużej frekwencji odwiedzających.

Woliński Park Narodowy *posiadał program zagospodarowania i udostępnienia turystycznego z 2005 r., w którym przedstawione zostały m. in. zagadnienia:*

- *uwarunkowania dla rozwoju turystyki na terenie Parku,*
- *aktualny stan zagospodarowania turystycznego w Parku, a w tym obiekty o charakterze turystyczno-edukacyjnym, szlaki turystyczne, punkty widokowe oraz miejsca postojowe, urządzenia informacji turystycznej, urządzenia zagospodarowania turystycznego,*
- *organizacja działu udostępniania Parku dla potrzeb turystyki,*
- *założenia programowe przedsięwzięć sprzyjających dalszemu rozwojowi turystycznemu.*

W ***Ojcowskim Parku Narodowym****, stanowiącym dla aglomeracji krakowskiej i śląskiej teren do sobotnio-niedzielnego wypoczynku, problemem był nadmiar odwiedzających w dniach o dogodnych warunkach pogodowych. Od szeregu lat występował zarówno niedobór miejsc parkingowych, jak i przegęszczenie na szlakach turystycznych. W infrastrukturze nie dokonano w latach 2000 –2005 (I półrocze) żadnych istotnych zmian prowadzących do zwiększenia pojemności turystycznej tras, bowiem dyrektor Parku uznał, iż stan dotychczasowy w tym zakresie jest maksymalny, jaki Park może zaakceptować. Jednocześnie kontrola NIK nie stwierdziła, aby prowadzono prace koncepcyjne nad przygotowaniem tego parku do zwiększającej się co rok liczby odwiedzających.*

W górskich parkach narodowych występowały zjawiska „rozdeptywania" szczególnie uczęszczanych szlaków. Dobrą praktyką w zapobieganiu niszczenia roślinności na większym obszarze, niż wyznaczony szlak, było ustawianie zapór, płotków, budowa utwardzonej drogi, kładek lub tzw. potykaczy z rodzimych materiałów. Na odcinkach tras, których zastosowano takie urządzenia odnawiała się uprzednio zniszczona szata roślinna i nie stwierdzono dalszego „rozdeptywania" szlaków.

Kontrolowane parki narodowe nie określały maksymalnej liczby odwiedzających, mogących przebywać jednocześnie w uczęszczanych przez turystów miejscach[32], a jeśli nawet liczby takie były określone w zdezaktualizowanych planach ochrony, to w rzeczywistości nie stosowano żadnych ograniczeń w tym zakresie. Przekroczenia dopuszczalnej liczby odwiedzających następowały w miejscach atrakcyjnych turystycznie, do których wstęp był odpłatny. Ograniczeń tego ruchu nie wprowadzano z uwagi na spodziewane zmniejszenie się wpływów z biletów wstępu.

Wiceprzewodniczący Państwowej Rady Ochrony Przyrody *wyraził pogląd, że ekosystemy nieleśne pozostawione bez zabiegów utracą dotychczasową różnorodność biologiczną, natomiast lasy jej nie utracą. W tym kontekście wątpliwości budzą wysokie nakłady na ochronę ekosystemów leśnych.*

[32] obowiązek wynikający z art. 12 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.

*Według **jednego ze stowarzyszeń**, zajmujących się ochroną przyrody, najtańszą formą ochrony, często stosowaną przez niektóre parki, jest ochrona bierna. Mogłaby ona być szeroko stosowana w celu ochrony ekosystemów leśnych. W praktyce polskich parków w poszukiwaniu źródeł środków finansowych wprowadza się przebudowę lasu. Ponadto objęcie obszaru ochroną ścisłą wyklucza prowadzenie polowań, co także zmniejsza przychody gospodarstwa pomocniczego.*

Rozwinięcie wniosku ujętego w punkcie 4 (str. 9)

W celu zminimalizowania negatywnych oddziaływań użytkowania przez człowieka terenów parkowych należy wdrożyć zasady dobrej praktyki, dotyczące turystyki oraz ochrony ekosystemów leśnych i zwierząt.

3.5. Organizacja ochrony przyrody w parkach narodowych

W toku kontroli NIK stwierdzono, że gospodarstwa pomocnicze, utworzone przez dyrektorów parków narodowych, stanowią wraz z jednostką macierzystą organizm, w którym brak jest rozdzielności organizacyjnej i finansowej. Gospodarstwa pomocnicze, z tytułu użytkowania mienia Skarbu Państwa, uzyskiwały przychody, jak np. wpłaty z udostępniania turystycznego czy przychody ze sprzedaży drewna. Szczególnie w kontekście zgodności z art. 20 ustawy o finansach publicznych, przychody te winny być przychodami jednostki budżetowej, której zadaniem jest zlecanie gospodarstwu pomocniczemu konkretnie określonych zadań ochronnych, przy zapewnieniu pokrycia kosztów ich realizacji. Istniejący obecnie mechanizm zapewnia funkcjonowanie gospodarstwa pomocniczego niezależnie od wielkości wykonywanych zadań ochronnych, a także od sposobu gospodarowania zasobami. NIK stwierdziła, że niedostatek środków budżetowych na utrzymanie administracji parku (jednostka budżetowa) powodował finansowanie pewnych operacji gospodarczych niezwiązanych bezpośrednio z ochroną przyrody, np. w formie opłacania kosztów mediów w budynkach administracji parku, czy też pokrywania kosztów remontów tych budynków. W obecnym stanie prawnym nie jest możliwe rozdzielenie organizacyjne parku narodowego i gospodarstwa pomocniczego, co jest wymogiem wynikającym z art. 20 ustawy o finansach publicznych. Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że należy poszukiwać takiej formy organizacyjnej dla jednostki administrującej parkiem narodowym, której działalność nie będzie kolidować z przepisami innych ustaw, a jednocześnie zostaną dla tej jednostki stworzone instrumenty zapewniające skuteczne, oszczędne i wydajne gospodarowanie zasobami.

Gospodarstwo pomocnicze, wykonując zadania z zakresu przebudowy ekosystemów leśnych parku narodowego, pozyskiwało drewno będące rzeczywiście własnością Skarbu Państwa, którą zarządza dyrektor parku narodowego. Gospodarując tym surowcem w określonej części pozostawiano go do mineralizacji, w części zagospodarowywano do użytku wewnętrznego, natomiast główną masę drewna gospodarstwa pomocnicze sprzedawały, uzyskując na własny rachunek przychody z tego tytułu. Żadne z gospodarstw pomocniczych kontrolowanych parków narodowych nie zostało wyposażone w zasoby leśne, jako składnik majątkowy przydzielony gospodarstwu przez jednostkę budżetową[33], która sprawowała trwały zarząd w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[34]. A zatem przychody ze sprzedaży drewna powinny być

[33] patrz art. 20 ust. 4 ustawy o finansach publicznych
[34] t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

przychodami jednostki budżetowej. Po pokryciu kosztów ich pozyskania nadwyżka powinna zostać odprowadzona do budżetu państwa.

*Według **stowarzyszenia zajmującego się problemami ochrony przyrody w parkach narodowych**, dyrektorzy parków nie przestrzegali zasady rozdzielności gospodarstwa pomocniczego i jednostki budżetowej, a także nie stosowali zasad ekonomicznych przy rozliczaniu zrealizowanych zadań. Środki „wypracowane" przez gospodarstwo pomocnicze i dotacja budżetowa służą głównie utrzymaniu nisko produktywnych pracowników i zasobów majątkowych.*

***Państwowa Rada Ochrony Przyrody** stoi na stanowisku, że działanie parków narodowych usprawniłaby każda forma organizacyjna, w której park narodowy stanowiłby jednolity podmiot publiczny otrzymujący określone i przewidywalne w skali kilku lat środki budżetowe.*

Organem opiniodawczym i doradczym dyrektora parku była rada parku[35]. Aktualnie, po wejściu w życie ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., jest to rada naukowa. Rada ta powoływana była na trzyletnią kadencję w drodze zarządzenia, wydanego przez właściwego ministra, które jednocześnie określało jej skład i zakres działania. Obecnie rada naukowa parku powoływana jest na pięcioletnią kadencję, zaś zakres jej działania wyznacza art. 98 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. Zakres działania rady ma charakter katalogu otwartego, jednak do podstawowych zadań zaliczono ocenę stanu zasobów, tworów i składników przyrody oraz opiniowanie projektów planu ochrony i zadań ochronnych. Członków rady parku, a obecnie rady naukowej, powoływał Minister Środowiska spośród kandydatów przedstawionych przez dyrektora parku narodowego. Członkowie tych organów parku pełnili swe funkcje nieodpłatnie. W okresie objętym kontrolą NIK, rady te funkcjonowały w każdym z kontrolowanych parków narodowych. Zaangażowanie tych organów w bieżące sprawy ochrony parku narodowego było zależne od inicjatywy dyrektora parku narodowego. Przedmiotem posiedzeń rad naukowych były na ogół projekty rocznych zadań ochronnych, problemy związane z przygotowaniem planów ochrony, jednostkowe uregulowania zarządcze, a także sprawy wrażliwe dla parku narodowego dla których dyrektor zechciał uzyskać aprobatę dla wyrażenia stanowiska parku narodowego. *Przykładowo, **Rada Pienińskiego Parku Narodowego** wyrażała opinie o planowanych inwestycjach w bezpośrednim sąsiedztwie tego obszaru chronionego.*

W toku kontroli NIK nie stwierdzono jednak przypadku w którym rada parku dokonywała oceny skuteczności działań ochronnych parku narodowego, a w szczególności by opierała swe opinie na wynikach monitoringu zachodzących zmian i inwentaryzacji stanu zasobów przyrodniczych. W ocenie NIK, brak planów ochrony określającego m.in. cele ochronne oraz systemu monitorującego stan zasobów dziedzictwa przyrodniczego w parkach narodowych nie pozwala na ocenę skuteczności działań ochronnych.

Do ukształtowanych rodzimych form ochrony przyrody, określonych w ustawie o ochronie przyrody z 1991 r., wraz ze zmianą tej ustawy z dniem 1 maja 2004 r. wprowadzono nową formę ochrony – obszary Natura 2000, obejmujące obszary specjalnej ochrony ptaków i specjalne obszary ochrony siedlisk[36]. Obszary kontrolowanych parków narodowych zasadniczo weszły w skład zgłoszonych Komisji Europejskiej obszarów siedliskowych Natura 2000. Obszary Natura 2000 obejmujące tereny parków narodowych z zasady istotnie wykraczały poza granice

[35] . art. 16 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.
[36] patrz: art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 25 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.

parków narodowych[37]. Wprawdzie do końca 2005 r. obszary te nie zostały wyznaczone w drodze rozporządzenia Ministra Środowiska, jednak były one w fazie uzgodnień z Komisją Europejską. Już w tym okresie, zgodnie z art. 5 ust. 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r.[38], państwo członkowskie jest zobowiązane m.in. do działania w celu uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków. Ponieważ plan ochrony dla parku narodowego ma być wykorzystany do ustanowienia planu ochrony obszaru Natura 2000 i dokumenty te powinny być zgodne (art. 30. ust. 2 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.), stąd realizacja działań w odniesieniu do obydwóch form ochrony powinna pokrywać się na obszarze parku narodowego.

W art. 31 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. użyto sformułowania: „sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 sporządza i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska, co 6 lat w odniesieniu do specjalnego obszaru ochrony siedlisk oraz co 3 lata w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków, ocenę realizacji ochrony tego obszaru, zawierającą informacje dotyczące podejmowanych działań ochronnych oraz wpływu tych działań na stan ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, a także wyniki monitorowania i nadzoru tych działań.” Oznacza to, że sprawujący nadzór jest organem innym niż minister właściwy do spraw środowiska. Jednak w art. 32 ust. 1 podano, że minister ten „nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000”, ale nadzór ten ma polegać na: wydawaniu zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, określaniu zakresu i żądaniu informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, kontroli realizacji ustaleń planów ochrony obszarów Natura 2000. W zakres tego nadzoru nie wchodzi zatem sporządzenie projektu planu ochrony obszaru Natura 2000. W art. 29 ust. 2 ustanowiono, że projekt planu ma wykonywać „sprawujący nadzór nad obszarem”. Zgodnie z treścią art. 28 sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000 ma wyznaczyć w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw środowiska. Skoro jednak nadzór nad parkiem narodowym sprawuje ten minister (art. 9 ustawy o ochronie przyrody), to w myśl art. 91 tej ustawy tylko wojewodzie może zostać powierzone nadzorowanie nad tym samym terytorium, będącym równocześnie obszarem Natura 2000, czyli analogicznie jak to uczyniono dla ustanowionych już obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, które także występują na terenach parków narodowych[39].

Dyrektor parku narodowego, zgodnie z art. 94 ustawy, wykonuje zadania wojewody w zakresie ochrony przyrody na obszarze parku, to jednak w przypadku powierzenia mu przez Ministra Środowiska wykonywania zadań poza granicami parku narodowego (na podstawie art. 103 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.), będzie nadzorowany (w ramach realizacji jednego planu ochrony) w części działań przez tego Ministra (art. 9 ustawy) oraz w części obszaru Natura 2000 wykraczającej poza obręb parku narodowego przez właściwego wojewodę. Nakładanie się kompetencji w zakresie nadzoru nad obszarami Natura 2000,

[37] W przypadku Biebrzańskiego Parku Narodowego obszar Natura 2000 jest dwukrotnie większy niż sam Park.

[38] Dyrektywa w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.UE.L. 92.206.7). Obszar lądowy lub wodny, wyodrębniony w oparciu o cechy geograficzne, abiotyczne i biotyczne.

[39] §6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. Nr 229, poz. 2313)

obejmującymi w części parki narodowe – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – wymaga zmiany obecnych uregulowań poprzez ich doprecyzowanie.

Ponieważ pierwszy raport do Komisji Europejskiej o utrzymaniu różnorodności biologicznej w sieci obszarów Natura 2000 należy sporządzić w 2007 r., stąd dyrektorzy parków narodowych zgłaszali brak czasu na wykonanie rzetelnej oceny stanu różnorodności przyrodniczej. Wprawdzie udokumentowanie stanu zasobów naturalnych w parkach narodowych w porównaniu do innych form ochrony jest najlepsze, to jednak parki narodowe dysponują danymi historycznymi z lat 90-tych. Oznacza to, że w 2005 r. stan zasobów przyrodniczych mógł być zasadniczo odmienny, niż w chwili jego inwentaryzowania.

Według dyrektorów parków narodowych, optymalnym rozwiązaniem byłaby desygnacja istniejących obszarów chronionych do sieci Natura 2000. Takie rozwiązanie jest najbardziej racjonalne, tym bardziej, że rygory ochrony obszaru Natura 2000 są mniejsze, niż rodzimych form ochrony. Jednocześnie przedstawiono istniejący konflikt tej formy ochrony w obszarze ochrony ścisłej. Przykładowo, w obecnie istniejącym zespole reliktowym lasów sosnowych, objętym ochroną ścisłą, po wielu latach nastąpi sukcesja naturalna i pojawi się buczyna. Nastąpi naturalna zmiana gatunkowa, jednak w sieci Natura 2000 będzie ewidencjonowany las sosnowy i zgodnie z regułami zachowania różnorodności biologicznej on powinien być utrzymywany, co się kłóci z zasadami ochrony ścisłej – nie ingerowania w procesy naturalne.

Obszary Natura 2000 we Francji nie pokrywają się z obszarami parków narodowych. Niektóre obszary Natura 2000 znajdują się wewnątrz parków narodowych, ale istnieje też wiele innych konfiguracji terytorialnych. W Naturze 2000 obowiązkiem dla państw członkowskich jest ustalenie sposobu działań ochronnych, natomiast krajowi członkowskiemu pozostawiono wybór środków tej ochrony, stąd Francja wybrała zawieranie umów (kontraktowanie) z właścicielami terenów, na których powstał obszar Natura 2000. Dla każdego obszaru Natura 2000 powstał dokument zawierający cele (ochronne), zatwierdzony zarządzeniem prefekta departamentu (odpowiednik wojewody), który zawiera wykaz obowiązków wynikających z dobrej praktyki. Dla stosowania metod działania zawartych w wykazie zobowiązań, umowy zawierane są pomiędzy prefektem, a każdym władającym gruntem, który jest położony w obszarze Natura 2000.

Dla obszarów Natura 2000, znajdujących się na terytoriach parków narodowych, sytuacja jest zróżnicowana, przykładowo:

- *Park Narodowy Cevennes: posiada 19 obszarów Natura 2000 – park nadzoruje redakcję dokumentów celów (zadań ochronnych) dla 3 obszarów,*
- *Park Narodowy Mercantour: zawiera 1 bardzo rozległy obszar Natura 2000, gdzie Park jest czynnikiem sprawczym, tj. ustala dokument celów i zadań, zapewnia wdrożenie instrukcji zarządzania poprzez umowy funkcjonowania, zapewnia spójność postanowień tych umów w terenie, a także zawiera je z konkretnymi podmiotami,*
- *Park Narodowy Vanoise: posiada 1 obszar bardzo rozległy, na którym Park jest czynnikiem sprawczym, a także 1 obszar o mniejszym zasięgu terytorialnym, gdzie czynnikiem takim jest Państwowe Biuro Lasów.*

Rozwinięcie wniosku ujętego w punkcie 5 (str. 9)

W celu usprawnienia organizacji zarządzania ochroną przyrody w parkach narodowych należy:

- ustalić formę organizacyjną funkcjonowania parków, umożliwiającą finansowanie i skuteczne realizowanie ich zadań w sposób zgodny z prawem, a w tym likwidującą dotychczasowy brak pełnej rozdzielności organizacyjnej i finansowej jednostki budżetowej oraz gospodarstwa pomocniczego,
- poddać weryfikacji dotychczasowe uregulowania prawne dotyczące obszarów Natura 2000 oraz doprowadzić do ich nowelizacji zapewniającej spójność z uregulowaniami dotyczącymi zarządzania parkami narodowymi,

- ulepszać zarządzanie dziedzictwem przyrodniczym poprzez określanie „wartości" niezbędnych dla osiągnięcia celów utrzymania dzikości natury.

3.6. Ochrona przyrody w nadmorskich parkach narodowych

NIK zwraca uwagę na niejasny stan prawny dotyczący zarządzania ochroną przyrody wybrzeża Bałtyku i wód morskich, wchodzących w skład parków narodowych. W toku badań kontrolnych ustalono, że skuteczne zarządzanie ochroną przyrody na obszarze pasa technicznego i pasa ochronnego, a szczególnie na wodach morskich wchodzących w obszar parku narodowego jest wręcz niemożliwe, gdyż nakładają się kompetencje administracyjne m.in. odpowiednich urzędów morskich i nadmorskich parków narodowych. Administrowanie obszarami morskimi położonymi w granicach parku narodowego, zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, odbywa się na podstawie działu III ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej[40]. Przepisy tego działu nie uwzględniają jednak uregulowań, dotyczących zarządzania ochroną przyrody na obszarach morskich wchodzących w skład parku narodowego. W istocie dyrektor takiego parku narodowego jest zobowiązany do ochrony dziedzictwa przyrodniczego na tym terenie, ale jego kompetencje nie zostały szczegółowo określone w ustawie o ochronie przyrody. Z kolei właściwy urząd morski nie zajmuje się ochroną przyrody, ale zarządza obszarem wchodzącym w skład parku narodowego.

Dyrektor **Wolińskiego Parku Narodowego** nie miał wpływu na zasady i reguły udostępnienia wód morskich dla rybołówstwa, gospodarki rybackiej i wędkowania oraz kontrolowania tej działalności. Obowiązujące reguły udostępnienia wód morskich w obszarze Wolińskiego Parku Narodowego dla rybołówstwa i wędkowania nie służyły minimalizacji presji w tym zakresie i nie wynikają ze strategii udostępnienia Parku czy zadań ochronnych. Jest to skutek niespójności ustaw i przepisów wykonawczych w tym zakresie. W §5 ust. 2 pkt 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 1996 r. w sprawie Wolińskiego Parku Narodowego[41] na jeziorze Wicko Małe, Wicko Wielkie oraz Zalewie Szczecińskim i Zatoce Pomorskiej, wchodzących w skład obszarów Parku, dopuszczono do prowadzenia gospodarki rybackiej, wędkowania, jachtingu i żeglarstwa.

Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie[42] nie zobowiązuje Okręgowego Inspektora Rybołówstwa Morskiego do jakichkolwiek uzgodnień gospodarki rybackiej na wodach morskich w obszarze parku narodowego z jego dyrektorem. Inspektorat Rybołówstwa Morskiego w Szczecinie udostępnił dane dotyczące ilości odłowionych ryb przez wszystkie zespoły rybackie w 2004 r., prowadzące połowy na morskich wodach wewnętrznych znajdujących się w granicach Wolińskiego Parku Narodowego. Z danych tych można określić gatunki oraz ilości odłowionych ryb. Porównanie danych w tym zakresie do 2003 r. wykazało wzrost populacji ryb o małym znaczeniu przemysłowym (ryby roślinożerne), a zanik ryb szlachetnych, np. sandacz, węgorz (ryby drapieżne), co może świadczyć o przełowieniu akwenu Zalewu Szczecińskiego i zachwianiu równowagi biologicznej tego zbiornika.

[40] Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502, ze zm.
[41] Dz. U. Nr 4, poz. 30
[42] Dz. U. Nr 62, poz. 574, ze zm.

Państwowa Rada Ochrony Przyrody *wyraziła pogląd, że na morzu dyrektor Urzędu Morskiego, analogicznie jak wojewoda, powinien być organem ochrony przyrody. Dyrektor parku narodowego powinien wykonywać zadania ochrony przyrody w granicach parku.*

Rozwinięcie wniosku ujętego w punkcie 6 (str. 9)

W celu zapewnienia ochrony przyrody w obszarze parku narodowego, stanowiącego jednocześnie część wód Morza Bałtyckiego, pas techniczny i pas ochronny należy opracować systemowe uregulowania zapewniające ochronę ekosystemów na tych obszarach oraz przygotować projekty stosownych zmian w ustawie o ochronie przyrody, a jeśli zajdzie taka potrzeba, również i w innych ustawach. W szczególności należy zmierzać do określenia kompetencji dyrektora nadmorskiego parku narodowego w zakresie realizacji celów ochronnych zarówno w odniesieniu do obszaru parku narodowego jak i obszaru Natura 2000. Określenie tych kompetencji powinno zostać odpowiednio powiązane ze środkami, jakimi będzie on dysponował dla realizacji celów ustawowych.

3.7. Wykup i zamiana gruntów

W latach 2002 - 2005 wykupy gruntów w parkach narodowych realizowano głównie ze środków budżetowych, zadysponowanych przez Ministra Środowiska. Dotychczas Ministerstwo Środowiska nie opracowało jednak strategii wykupów gruntów w parkach narodowych. Przydział środków budżetowych na ten cel odbywał się w drodze indywidualnych decyzji. Niektóre grunty zakupione zostały przy współfinansowaniu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Park Narodowy	Powierzchnia gruntów - w ha		Koszt zakupu - w tys. zł
	innych niż Skarbu Państwa w 2002 r.	wykupionych w latach 2002 - 2005	
Babiogórski	95	x	x
Kampinoski	5 876	411	13 076
Karkonoski	13	x	x
Magurski	5	x	x
Pieniński	1 035	33	819
Roztoczański	94	3	48
Słowiński	189	x	x
Tatrzański	2 622	5	591
Ujście Warty	125	x	x
Wielkopolski	837	13	111
Woliński	21	x	x
Ojcowski	755	46	944
RAZEM:	**11 667**	**510**	**15 589**

Wykupy gruntów dokonywane przez dyrektorów parków narodowych w latach 2002 – 2005 objęły zaledwie 4,4% powierzchni gruntów innych niż Skarbu Państwa na obszarach kontrolowanych parków narodowych. Przeciętna cena za 1 ha gruntu na obszarach parków narodowych wyniosła 30,5 tys. zł. Wykupy te, w ocenie NIK, nie budzą uwag krytycznych w aspekcie celowości, legalności i gospodarności.

Zamiany gruntów w latach 2002 – 2005 dokonywały tylko **Kampinoski Park Narodowy** oraz **Magurski Park Narodowy**. Pierwszy z tych parków wydał 23,6 ha a otrzymał w zamian 72,1 ha. Magurski Park Narodowy wydał 2,2 ha, natomiast otrzymał w zamian 1,76 ha. Kontrola NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie.

Zgodnie z art. 7 ust 1 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości nie będące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody - w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[43]. Wszystkie parki narodowe utworzone zostały przed wejściem w życie tej ustawy i przy poprzednim stanie prawnym zgoda taka nie była wymagana. Respondenci ankiet kierowanych do prywatnych właścicieli gruntów na obszarach parków narodowych podali, że nikt ich wówczas się nie pytał o włączenie ich własności w obszar parku narodowego, a aktualne użytkowanie tych gruntów jest ograniczone.

Wieloletnie nieużytki rolne podlegają naturalnej sukcesji lasu, co dla zachowania ich dotychczasowych wartości przyrodniczych wymaga ponoszenia nakładów na ochronę czynną ekosystemów nieleśnych. Wobec braku uzasadnienia ekonomicznego właściciele tych gruntów nie byli zainteresowani ich ekstensywnym użytkowaniem. Parki narodowe mogą wprawdzie ponosić koszty wykonywania zabiegów ochronnych na gruntach prywatnych, ale warunkiem realizacji tych działań jest uzyskanie zgody właściciela. Wobec braku racji ekonomicznych właściciele lub ich następcy prawni nawet nie regulują stanów prawnych tych nieruchomości, stąd w praktyce trudno ustalić prawowitego właściciela takiego gruntu. Dotychczas nie stworzono instrumentów prawno-ekonomicznych motywujących do utrzymywania tych terenów w takim stanie, który zapewnia zachowanie cennych zbiorowisk przyrodniczych. Właściciele prywatnych gruntów położonych na terenie parku narodowego, nie otrzymywali żadnych rekompensat z tytułu ograniczeń wynikających z ustaw o ochronie przyrody, co zdaniem dyrektorów parków narodowych, mogłoby usprawnić proces zarządzania ochroną przyrody. Przepisy prawne nie przewidują takich rekompensat w odniesieniu do gruntów innych niż Skarbu Państwa, których właściciele nie wyrażali zgody na włączenie ich do obszaru parku narodowego. Problem rekompensat został jednak rozwiązany w odniesieniu do gruntów włączonych do obszarów Natura 2000, dla których w art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. przewidziano rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń. W ocenie NIK, właściciele gruntów innych niż Skarbu Państwa powinni otrzymywać rekompensaty z tytułu ograniczeń w ich użytkowaniu wynikających z art. 15 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., albo grunty te powinny zostać wykupione, o ile ich właściciele wyrażą taką zgodę.

W toku kontroli stwierdzono, że Departament Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska nie dysponował danymi dotyczącymi powierzchni gruntów leżących w granicach parków narodowych, nie będących własnością Skarbu Państwa, których wykup był lub będzie niezbędny ze względu na walory przyrodnicze, w celu objęcia ich ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową. Ministerstwo nie określiło też szacunkowej wielkości środków potrzebnych na wykup gruntów w tym celu.

[43] Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm.

Kontrola NIK przeprowadzona w 2000 r. w 21 parkach narodowych wykazała, że tempo wykupów było znikome do potrzeb. Przy niedoborze środków finansowych przydzielanych na statutową działalność parków narodowych, nie określono strategii działań niezbędnej dla uporządkowania stosunków własnościowych w drodze wykupu, wymiany, zamiany gruntów. W 2001 r. NIK postulował, aby opracować strategię przyspieszenia porządkowania stosunków własnościowych gruntów wchodzących w skład parków narodowych[44].

*Według **Państwowej Rady Ochrony Przyrody**, na gruntach prywatnych w parkach narodowych znajdują się istotne wartości przyrodnicze. Ochrona przyrody na tych gruntach powinna mieć integralne miejsce w działaniach parku narodowego i wymaga pracy negocjacyjnej i uzgodnieniowej, a także instrumentów ekonomicznych do kompensacji utraty korzyści z powodu realizowanego programu ochrony. Wykupy gruntów powinny być objęte spójnym programem uwzględniającym strategiczne potrzeby ochrony przyrody.*

Rozwinięcie wniosku ujętego w punkcie 7 (str. 9)

W celu racjonalizowania wydatków ponoszonych na wykup gruntów innych niż Skarbu Państwa położonych na terenie Parku należy wypracować strategię w zakresie zapewnienia ochrony przyrody na tych obszarach, a w szczególności:

- określić, które działki gruntowe są niezbędne dla realizacji celów ochronnych, uzasadniając takie stanowisko merytorycznymi przesłankami,
- realizować sukcesywnie wykupy gruntów wszędzie tam, gdzie istnieje udokumentowana degradacja obszaru chronionego wskutek niewłaściwego gospodarowania, bądź zaniechania wszelkiego gospodarowania i gdy zagrożone są chronione elementy przyrody,
- wspierać poszukiwanie instrumentów prawno-ekonomicznych zapewniających ochronę przyrody na gruntach innych niż Skarbu Państwa, zachęcających właścicieli do użytkowania służącego realizacji interesu ochrony przyrody.

[44] Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania parków narodowych, 2001

3.8. Finansowanie ochrony przyrody w parkach narodowych

NIK stwierdziła, że większość środków finansowych przeznaczanych na potrzeby parków narodowych pochodziła z budżetu państwa. W okresie objętym badaniem kontrolnym wysokość tych środków wahała się od 59.855 tys. zł w 2001 r. do 52.823 tys. zł w 2005 r. (wg planu), a ich wielkość ulegała obniżeniu. Dysponentem środków budżetowych w dziale „ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody" jest Minister Środowiska, który – wg ustaleń NIK – dotychczas nie określił algorytmu ich podziału dla parków narodowych. Przydzielana kwota zależała od wysokości środków przeznaczonych na parki oraz potrzeb zgłaszanych przez te jednostki. Wysokość tych środków była jednak niewystarczająca dla zapewnienia bieżącego funkcjonowania tych jednostek budżetowych. Ze środków budżetowych w parkach pokrywane były przede wszystkim wynagrodzenia pracowników oraz nakłady inwestycyjne. Całość działań ochronnych, zatwierdzanych przez Ministra Środowiska, była finansowana ze środków pozabudżetowych, z przychodów gospodarstw pomocniczych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, EkoFunduszu, a także z innych źródeł zewnętrznych. Udział środków finansowych pozyskanych przez parki z funduszy ekologicznych w 2004 r. stanowił 15,3% przychodów parków narodowych łącznie.

Uwagi Izby budzi fakt, że Departament Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska, nie dysponował udokumentowanymi danymi dotyczącymi wielkości środków przeznaczonych przez parki na ochronę poszczególnych ekosystemów w latach 2004 – 2005. Zgodnie z art. 88 ust 2 ustawy o finansach publicznych[45], jednostki budżetowe opracowują i przekazują właściwym dysponentom części budżetowych projekty planów finansowych na następny rok budżetowy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, parki narodowe - przy uwzględnieniu istniejących ograniczeń budżetowych - powinny jednak posiadać zdolność dostosowywania ponoszonych wydatków do planowanych przychodów. Z drugiej strony Minister Środowiska, określając zakres zadań ochronnych dla danego roku budżetowego, przy zachowaniu najlepszej staranności w doborze tych zadań, powinien brać pod uwagę możliwość ich sfinansowania. Bez takiego bowiem rozwiązania park, za pośrednictwem gospodarstwa pomocniczego, szczególnie przy braku odpowiednio wysokich przychodów z udostępniania zasobów przyrodniczych, zachowuje się jak jednostka biznesowa poszukująca wpływów na pokrycie kosztów. Przy malejącej kwocie dotacji budżetowych wzrastały bowiem przychody tych gospodarstw ze sprzedaży produktów i usług, osiągając w 2004 r. 62,3 mln zł, co stanowiło 45% przychodów parków i ich gospodarstw pomocniczych łącznie. W latach 2000 – 2004 sukcesywnie wzrastał udział tych środków w przychodach ogółem gospodarstw pomocniczych i jednostek budżetowych.

Znikomy był udział parków narodowych w wykorzystaniu środków unijnych, grantów i funduszy przedakcesyjnych, bowiem w 2003 r. wykorzystano tylko 560 tys. zł, a w 2004 r. jedynie 362 tys. zł, co stanowi zaledwie 0,3 % przychodów wszystkich 23 parków ogółem. W ocenie NIK, sytuacja ta wynikała z braku możliwości pokrycia przez parki narodowe udziału własnego, wymaganego w tego

[45] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.).

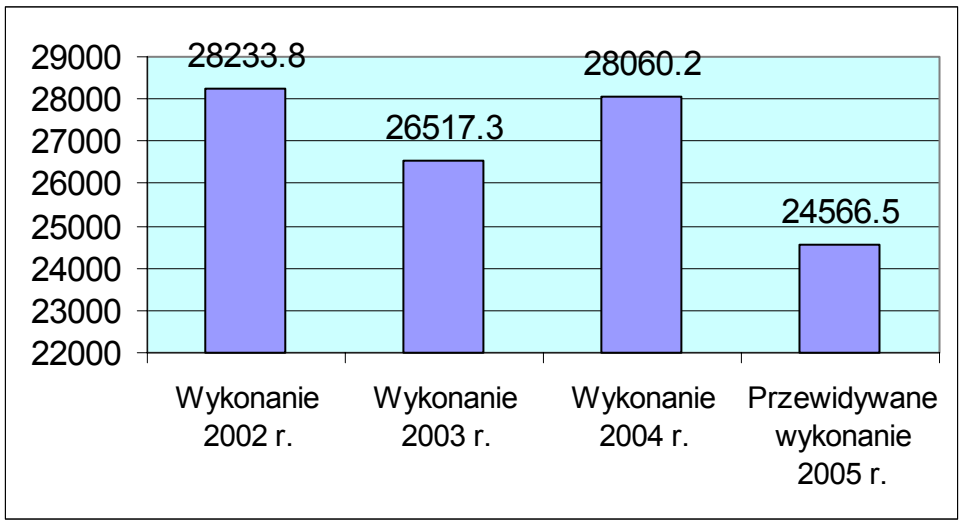
typu projektach, gdyż w budżecie nie zabezpieczano środków na ten cel. Dodatkowymi barierami dla pozyskiwania środków pomocowych była zbyt wysoka dla polskich parków narodowych progowa wartość projektu przyjmowanego do wsparcia finansowego oraz wieloletni okres realizacji projektów, co wymagało zabezpieczeń wkładu własnego parku w kolejnych latach realizacji. Ponadto park narodowy jako jednostka budżetowa nie mógł być beneficjentem niektórych programów objętych wsparciem finansowym. Mimo tych trudności parki posiadały jednak możliwość skorzystania z pomocy unijnej, m.in. dzięki uczestnictwu w kolejnych edycjach programu LIFE. Ministerstwo informowało o tym potencjalnych beneficjentów, w tym parki narodowe, oraz udzielało pomocy w przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej.

Szkolenia i narady organizowane przez Ministerstwo w latach 2004-2005, poświęcone wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej, na które byli zapraszani dyrektorzy parków narodowych, nie spowodowały jednak zwiększenia liczby składanych wniosków o wsparcie finansowe programów ochrony czynnej. Zdaniem NIK, przeciętny polski park narodowy jest zbyt słabą ekonomicznie, kadrowo i organizacyjnie jednostką, by móc skutecznie ubiegać się o międzynarodowe wsparcie przedsięwzięć w zakresie ochrony cennych ekosystemów. Pozyskanie takiego wsparcia wymaga bowiem z jednej strony wcześniejszego wypromowania walorów przyrodniczych danego parku, a z drugiej przygotowania projektu realizacyjnego wraz z zapewnieniem udziału własnego, co na ogół przekracza możliwości pojedynczego parku narodowego.

Porównawczo, działalność parku narodowego we Francji finansuje przede wszystkim budżet Republiki, a dotacje przyznane z Ministerstwa Ekologii i Zrównoważonego Rozwoju dostarczają parkom 2/3 przychodów na funkcjonowanie i ponad ¾ środków na inwestycje. Parki otrzymują też pomoc finansową od samorządów lokalnych, organizacji międzynarodowych i z mecenatu osób prawnych i fizycznych (fundacje) – ok. ¼ przychodów ogółem. Pomoc międzynarodową stanowią głównie środki unijne, a w szczególności fundusze w ramach programów: Leader, LIFE, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Ponadto w finansowaniu działań parków narodowych partycypuje Narodowy Fundusz Zagospodarowania i Rozwoju Terytorialnego. W finansowaniu parków narodowych Francji inne organizacje międzynarodowe mają udział marginalny.

Dochody własne francuskich parków narodowych stanowią od 2 do 5 % budżetu parku i pochodzą ze sprzedaży produktów pochodnych, świadczenia usług (wycieczki z przewodnikiem, staże, wystawy, itp.), opłat i należności, przychodów z nieruchomości (noclegi, wynajem czasowy i długoterminowy, dzierżawy własności rolnej, opłaty z tytułu najmu).

Kontrolowane 12 parków narodowych otrzymało z budżetu w latach 2002 – 2005 (przewidywane wykonanie) łącznie następujące kwoty (w tys. zł):



Przychody z działalności w zakresie udostępniania turystycznego 9 parków narodowych[46] za lata 2002 – 2004 wyniosły łącznie 14.145 tys. zł, natomiast ta sama grupa parków uzyskała z tytułu sprzedaży drewna 28.991 tys. zł. W grupie tej parki, które uzyskiwały relatywnie wysokie przychody z udostępniania turystycznego wykazywały stosunkowo niskie przychody z tytułu sprzedaży drewna. *Przykładowo, **Pieniński Park Narodowy** w tych latach uzyskał łącznie 3.737 tys. zł z udostępniania turystycznego i jedynie 290 tys. zł z tytułu sprzedaży drewna. W przeciwieństwie, **Roztoczański Park Narodowy** w tych latach uzyskał z udostępnienia turystycznego 110 tys. zł, natomiast niedobór środków uzupełnił kwotą 3.890 tys. zł z tytułu sprzedaży drewna.*

Nakłady na ochronę ekosystemów leśnych (w tym pozyskanie drewna) w grupie 9 parków narodowych w latach 2002 - 2004 wyniosły 18.562 tys. zł, natomiast nakłady na ochronę ekosystemów nieleśnych zaledwie 996 tys. zł. Zatem gospodarka leśna tych parków narodowych dała nadwyżkę przychodów nad kosztami w wysokości 10.429 tys. zł (średnio rocznie na 1 park przypadało po 386 tys. zł). Tendencja taka potwierdza tezę formułowaną przez kilka organizacji ekologicznych, że niektóre parki narodowe „przebudowują" drzewostany w celu pozyskania środków finansowych przez gospodarstwa pomocnicze.

*Według **organizacji ekologicznych**, obecny system finansowania parków narodowych nie sprzyja racjonalizacji wydatkowania środków. Gospodarstwa pomocnicze i jednostki budżetowe nie mają motywacji by odprowadzać do budżetu środki zarobione na majątku Skarbu Państwa. Proponowanym rozwiązaniem jest jawność większości operacji finansowych. W dalszej perspektywie, należy zlikwidować gospodarstwa pomocnicze, a wszystkie środki pozyskane przez park powinny być odprowadzane do budżetu państwa. Jednocześnie, należy stworzyć mechanizm zwrotny dofinansowujący działalność parków z wygospodarowanych środków. Włączenie pracowników gospodarstw pomocniczych do jednostek budżetowych i wspólne działania parków powinny dzięki synergii dać znaczne oszczędności. Motywacyjny system pracy oraz zarządzanie przez cele pozwoli zracjonalizować zatrudnienie oraz zachęcić do zdobywania środków w kraju i za granicą.*

*Przykładowo, **Wielkopolski Park Narodowy** z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dokonał wyboru podmiotów zewnętrznych, którym*

[46] Patrz przypis 30

w latach 2004 - 2005 zlecił za kwotę 917,6 tys. zł wykonywanie prac ochronnych, pielęgnacyjnych i hodowlanych w drzewostanach. Nieprawidłowości polegały na wadliwym ustaleniu wartości przedmiotu zamówień, niewłaściwym określeniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a także na rozbieżności między treścią ofert przyjętych w przetargach a treścią umów zawartych z wykonawcami.

Rozwinięcie wniosku ujętego w punkcie 8 (str. 9)

W celu usprawnienia systemu finansowania parków narodowych należy:

- podjąć działania organizacyjne umożliwiające wspieranie parków narodowych w przedsięwzięciach dotyczących ich finansowania i ubiegania się o unijne środki pomocowe,
- opracować i wdrożyć model organizacyjny parku narodowego, który zapewni wydajną, oszczędną i skuteczną gospodarkę zasobami majątkowymi postawionymi do dyspozycji parku narodowego.

3.9. Nadzorowanie i koordynacja

Parki narodowe, szczególnie po zmianie ustawy o ochronie przyrody[47], jaka nastąpiła w 2004 r., zetknęły się z szeregiem trudnych do rozwiązania problemów, zwłaszcza dotyczących presji na wykorzystanie dla celów rekreacyjnych i budowlanych atrakcyjnego turystycznie i rekreacyjnie otoczenia parków narodowych. Pozbawione aktualnych planów ochrony i nieposiadające aktualnego udokumentowania oddziaływań antropogenicznych z otoczenia parku, przy jednoczesnym braku usystematyzowanego monitoringu, borykały się m.in. z uzgadnianiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nasileniu tych problemów towarzyszyło oczekiwanie pomocy prawnej i ekonomicznej, a także wsparcia merytorycznego ze strony Ministerstwa Środowiska, które nie zawsze mogło takiej pomocy udzielić. Likwidacja jednostki koordynującej i wspierającej działalność parków - Krajowego Zarządu Parków Narodowych (KZPN) - uwidoczniła, że realizował on szereg zadań, którym później nie były w stanie sprostać komórki organizacyjne Ministerstwa. Dotyczyło to zwłaszcza takich sytuacji, gdy niezwłoczna reakcja Ministerstwa była warunkiem pomyślnego załatwienia sprawy przez park.

Na 51 skontrolowanych pism z korespondencji dotyczącej ochrony przyrody w parkach narodowych, przychodzącej do Departamentu Ochrony Przyrody (DOP) w I półroczu 2004 r. i I półroczu 2005 r. ustalono, że w 5 przypadkach adresat nie otrzymał odpowiedzi Departamentu na temat interesującej go sprawy. W 6 przypadkach stwierdzono, że termin udzielenia odpowiedzi przez DOP wynosił od 39 dni do 222 dni. Znalezienie rozwiązania organizacyjnego, eliminującego wydłużoną procedurę załatwiania spraw istotnych dla parków jest, zdaniem NIK, szczególnie ważne w sytuacji przygotowywania przez 23 parki narodowe bazowego opracowania – planów ochrony – leżących u podstaw dwudziestoletnich strategii ochrony, które wymagać będą koordynacji, weryfikacji i uzgodnień.

Ministerstwo Środowiska, mimo ustawowego obowiązku nałożonego art. 9 ust 2 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody, w istocie nie koordynowało działalności naukowej parków narodowych, a koordynację działalności edukacyjnej ocenić należy jako niewystarczającą. Działania w tym zakresie ograniczono jedynie do uczestnictwa w realizacjach inicjatyw poszczególnych parków narodowych. Dopiero w lipcu

[47] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody - Dz. U. Nr 92, poz. 880, ze zm.

2005 r. wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Ochrony Przyrody zadania te zostały przydzielone Wydziałowi Parków Narodowych, w którego strukturze wyodrębniono stanowisko ds. nauki.

W poprzednich punktach informacji zostały opisane istotne problemy dotyczące zarządzania ochroną przyrody w parkach narodowych, których przyczyną była niespójność przepisów prawnych, brak unormowań, przyjęcie rozwiązań nieuwzględniających ówczesnych planów ochrony, bądź też opóźnienia w wydaniu rozporządzenia wykonawczego w zakresie przygotowania planów ochrony. Kontrola NIK stwierdziła, że w Departamencie Ochrony Przyrody zbierano i analizowano uwagi do aktualnie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody, ale brakowało formalnej decyzji Ministra Środowiska o wszczęciu prac przygotowawczych do nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. Powyższą analizą nie objęto tak istotnych problemów, jak np.: ochrona przyrody w parkach nadmorskich, funkcjonowanie gospodarstw pomocniczych, czy też zarządzanie w sieci obszarów Natura 2000.

Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Środowiska przeprowadziło w latach 2003 – 2005 dziesięć kontroli w parkach narodowych. NIK nie wnosi uwag do prawidłowości przeprowadzenia tych kontroli, jednak ich przedmiotem nie były istotne z punktu widzenia ochrony przyrody zagadnienia, jak badanie np.: skuteczności działań ochronnych realizowanych przez kontrolowane parki, zasad i metod monitorowania zmian w ekosystemach, funkcjonowania gospodarstw pomocniczych w aspekcie zgodności z ustawą o finansach publicznych.

Sprawność funkcjonowania parków narodowych zależy przede wszystkim od jego organizacji wewnętrznej i od „gorsetu prawnego", a nie od istnienia organu pośredniego, czy organu koordynującego. Jednostka zarządzająca parkiem narodowym, ***wg Wiceprzewodniczącego PROP****, powinna mieć prawo zarządzania własnym majątkiem, racjonalnego gospodarowania zasobami ludzkimi, ale jednocześnie nie może traktować chronionych zasobów przyrody jako własnego majątku (w tym także lasów).*

Według propozycji ***doktora Bogdana Jaroszewicza z Białowieskiej Stacji Geobotanicznej Uniwersytetu Warszawskiego****, należy powołać Służbę Obszarów Chronionych, która winna być Agencją Skarbu Państwa, powołaną do wykonywania ochrony przyrody. Za funkcjonowanie Agencji odpowiadałby jednoosobowo Dyrektor Generalny. Jego działalność powinna podlegać dwukrotnej ocenie przez powołującego go ministra: po upływie połowy kadencji oraz pod koniec kadencji. Przy biurze dyrektora generalnego powinny zostać utworzone komórki administracyjne obsługujące wszystkich pracowników zatrudnionych w Służbach w skali całego kraju: kadry, księgowość, kontrola wewnętrzna, bhp, dział wydawnictw, itp. Z ekonomicznego punktu widzenia obsługa finansowo-kadrowa i bhp powinna zostać zlecona firmie zewnętrznej (outsourcing). Kompetencje dyrektora generalnego mogą być zbliżone do obecnie przyznanych Głównemu Konserwatorowi Przyrody, ale tylko w zakresie wykonywania ochrony przyrody.*

Rozwinięcie wniosku ujętego w punkcie 9 (str. 9)

W celu usprawnienia nadzoru nad ochroną przyrody w parkach narodowych, należy:

- podjąć działania zmierzające do przygotowania i przedłożenia projektu nowelizacji ustawy o ochronie przyrody w zakresie systemowych uregulowań funkcjonowania parków narodowych, z uwzględnieniem wyeliminowania dualizmu organizacyjnego w parkach narodowych, zapewnienia spójności przepisów dotyczących ochrony przyrody w nadmorskich parkach narodowych, doprecyzowania zasad zarządzania ochroną przyrody na obszarach Natura 2000 pokrywających się z terenem parku narodowego,
- fachowymi kontrolami objąć realizację celów ochronnych, zgodność działania parku narodowego z najlepszymi praktykami,

- opracować i wprowadzić zasady okresowych ocen skuteczności zarządzania ochroną przyrody,
- rozważyć postulat wyposażenia rady naukowej parku narodowego w kompetencje nadzoru nad ochroną dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego parku narodowego.

4. Informacje dodatkowe o kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę rozpoznawczą w **Ojcowskim Parku Narodowym** przeprowadzono w okresie od 11 stycznia do 14 kwietnia 2005 r.

W ramach przygotowania przedmiotowej kontroli zebrano informacje z 9 parków narodowych, od przedstawicieli 3 placówek naukowych, a także z Ministerstwa Środowiska oraz od Państwowej Rady Ochrony Przyrody. W pierwszej połowie 2005 r. zorganizowano dyskusję panelową z ekspertami z zakresu ochrony przyrody w celu określenia zasad dobrej praktyki.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne w 11 parkach narodowych oraz w Ministerstwie Środowiska przeprowadzono w okresie od 2 września 2005 r. do 12 stycznia 2006 r. Badaniem kontrolnym objęto lata 2002 – 2005 (I półrocze). Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń.

Kontrola była typową kontrolą wykonania zadań w zakresie ochrony przyrody parków narodowych. Do określenia ocen, uwag i wniosków wykorzystano zasady dobrej praktyki w parkach narodowych, które stanowiły wzorzec do właściwego postępowania dla zachowania dziedzictwa przyrodniczego. Ponieważ podobne kontrole wykonywały najwyższe organy kontrolne (SAI[48]) w innych państwach, stąd w toku przygotowania, a także w czasie kontroli zespół koordynujący utrzymywał kontakt z przedstawicielami SAI w Anglii, Australii, Francji i Kanady oraz Słowacji. Uzyskane tą drogą raporty pokontrolne, a także inne materiały służyły do porównań międzynarodowych w zakresie najlepszej praktyki w dziedzinie ochrony dziedzictwa przyrodniczego oraz dobrej praktyki w zakresie przeprowadzania przez SAI kontroli wykonania zadań.

Dobór parków narodowych do kontroli był celowy przy zapewnieniu reprezentacji różnych głównych ekosystemów występujących we wszystkich 23 jednostkach.

W kontroli parków narodowych nie uczestniczyły inne organy kontroli, rewizji lub inspekcji.

W trakcie kontroli zostało przeprowadzone **badanie ankietowe** organizacji ekologicznych współpracujących z parkami poddanymi kontroli oraz właścicieli (władających) gruntów innych niż Skarb Państwa. Celem podstawowym badania ankietowego było zgromadzenie opinii respondentów na tematy związane z funkcjonowaniem parków, planowaniem, realizacją i monitorowaniem działań

[48] Supreme Audit Institution

ochronnych, a także gospodarczym i turystycznym użytkowaniem zasobów przyrody, działalnością edukacyjną, gospodarką gruntami oraz zarządzaniem ochroną przyrody. Wypełnione ankiety znalazły odzwierciedlenie w materiałach poszczególnych kontroli 11 parków narodowych. Biegły przeprowadził analizę wszystkich zebranych ankiet, a w jej wyniku sporządził opinię, której rezultaty znalazły odzwierciedlenie w postulatach, jakie wyprowadził z badania ankietowego respondentów, przedstawionych w załączniku nr 5.4.

Po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostkach, a przed skierowaniem wystąpienia pokontrolnego do Ministra Środowiska w dniach 1 i 2 lutego 2006 r. została przeprowadzona **dyskusja problemowa** poświęcona implikacjom wynikającym z ustaleń kontroli NIK w kontekście aktualnej sytuacji w ochronie dziedzictwa przyrodniczego. W spotkaniu uczestniczyli dyrektorzy lub zastępcy dyrektorów wszystkich parków narodowych, przedstawiciele Ministra Środowiska, Państwowej Rady Ochrony Przyrody oraz Instytutu Ochrony Przyrody PAN. Celem przedmiotowego spotkania było podsumowanie wniosków wyciągniętych z wyników kontroli NIK w parkach narodowych i Ministerstwie Środowiska, ale przede wszystkim wypracowanie wspólnego stanowiska dotyczącego postulowanych zmian i korekt w systemie ochrony przyrody w parkach narodowych. Konkluzje te przedstawiono w załączniku nr 5.5 do niniejszej informacji. Przedstawione konkluzje stanowią uzupełnienie wniosków NIK

W wyniku kontroli NIK wystosowane zostały wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich jednostek objętych tym badaniem. Do ocen, uwag i wniosków pokontrolnych tylko dyrektor Słowińskiego Parku Narodowego zgłosił zastrzeżenia, które zostały uwzględnione w postępowaniu odwoławczym. W przypadku stwierdzonych w Karkonoskim Parku Narodowym nieprawidłowości dyrektor parku skierował zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa na szkodę Skarbu Państwa w zakresie gospodarki drewnem.

Kierownicy kontrolowanych jednostek udzielili informacji na temat wykorzystania uwag, ocen i wniosków, jakie zawarto w wystąpieniach pokontrolnych. W szczególności, Minister Środowiska poinformował, że w zakresie:

- **opracowania i wdrożenia jednolitego dla wszystkich parków narodowych systemu monitorowania skuteczności działań ochronnych -** przygotowywany będzie przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska program monitorowania działań ochronnych w parkach narodowych;
- **ustalenia i wdrożenia zasad weryfikacji i kontroli oszczędnego, wydajnego i skutecznego realizowania działań w zakresie ochrony ekosystemów w parkach narodowych** – aktualnie są realizowane prace nad opracowaniem projektów planów ochrony oraz zbudowaniem i wdrożeniem systemu informatycznego, a podstawą zasad weryfikacji będzie zarówno plan ochrony dla każdego parku narodowego, jak i jednolity system informatyczny, wspomagający te plany oraz bieżącą ewaluację zalecanych działań, a w tym także projektowanych kosztów;
- **działań organizacyjnych umożliwiających wspieranie działań parków narodowych w przedsięwzięciach dotyczących ich finansowania -** Departament Ochrony Przyrody zostanie wzmocniony etatowo w celu m. in. rozpoznania możliwości pozyskiwania dodatkowej pomocy finansowej, a także pomocy prawnej i merytorycznej;

- **działań zmierzających do przygotowania i przedłożenia projektu zmiany ustawy o ochronie przyrody w zakresie systemowych uregulowań funkcjonowania parków narodowych** – został powołany Międzyresortowy Zespół ds. Harmonizacji Prawa pod przewodnictwem Ministra Środowiska, który ma opracować propozycje zmian legislacyjnych (w tym usunięcia sprzeczności zawartych w obowiązującym prawie z zakresu ochrony środowiska, a także w przepisach dotyczących ochrony przyrody).

Zespół koordynujący: Jan Dziadoń i Jan Kosiniak – dyrektor i wicedyrektor w Delegaturze NIK w Krakowie, Jan Jasiński – koordynator kontroli, doradca ekonomiczny, Jacek Stankiewicz – doradca prawny, Monika Gruszeczka – starszy inspektor. Adres internetowy: lkr@nik.gov.pl .

5. Załączniki

5.1. Metody i techniki wykorzystywane w toku prowadzonych badań

W kontroli wykorzystywano m.in. następujące metody i techniki:

- badanie kwestionariuszowe parków narodowych,
- ankietowanie organizacji pozarządowych, zajmujących się ochroną przyrody i współpracujących z parkami narodowymi,
- ankietowanie wylosowanych właścicieli lub posiadaczy gruntów położonych na terenie parku narodowego,
- zasady dobrej praktyki stanowiły podstawę ocen działalności w zakresie ochrony dziedzictwa przyrodniczego,
- dyskusja problemowa (focus group), dotycząca kontrolowanej problematyki była narzędziem weryfikującym poprawność wnioskowania pokontrolnego oraz zasadność listy dobrych praktyk,
- porównania międzynarodowe przy wykorzystaniu ustaleń najwyższych organów kontroli, zawartych w raportach pokontrolnych przedkładanych parlamentom (Anglia, Austria, Australia, Francja, Kanada, Zimbabwe).

5.2. Zasady dobrej praktyki

Niniejsze zasady dobrej praktyki zostały opracowane na podstawie najlepszych praktyk krajowych i zagranicznych w zakresie ochrony przyrody w parkach narodowych. Stanowią one zbiór reguł gospodarnego postępowania i jednocześnie zawierają wskazówki metodyczne (wyznaczniki) do kontroli, a następnie do oceny działalności parków narodowych. Opracowano je przy uwzględnieniu przepisów prawa, informacji i dokumentów uzyskanych w wybranych parkach narodowych, z dostępnej literatury, a także uwag Państwowej Rady Ochrony Przyrody, praktyków z zakresu ochrony przyrody, środowisk naukowych i Głównego Konserwatora Przyrody oraz organizacji pozarządowych. Problemy niżej ujęte zostały omówione i przedyskutowane podczas panelu ekspertów, zorganizowanego w Krakowie dnia 19 kwietnia 2005 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wykaz zasad został z konieczności ograniczony do najistotniejszych praktyk, pozwalających jednak na ocenę funkcjonowania systemu ochrony przyrody w parkach narodowych.

1. **O jakości planowania wszelkich działań ochronnych decyduje inwentaryzowanie zmian zachodzących w zasobach naturalnych.** W szczególności inwentaryzacje powinny być:

- ✓ kompleksowe i nie ograniczające się do wybranych składników ekosystemu,
- ✓ prowadzone przy zastosowaniu naukowych i sprawdzonych metod, przy jednoczesnym oszczędnym i wydajnym oraz skutecznym ponoszeniu nakładów na ich wykonanie,
- ✓ okresowo (cyklicznie) powtarzające się i trwałe, a dane inwentaryzacyjne powinny być przechowywane, archiwizowane i poddawane okresowej analizie,
- ✓ rzeczywistą i podstawową przesłanką do modyfikowania zarządzania ochroną przyrody w parku narodowym,
- ✓ uzyskiwane informacje powinny umożliwiać ocenę skuteczności wszystkich prowadzonych działań ochronnych i umożliwiać doskonalenie sposobów ochrony.

Metoda weryfikacji: Przeanalizowanie zasad monitorowania i inwentaryzowania zasobów naturalnych parku pod względem odpowiedniej reprezentatywności siedlisk i ich udokumentowania terenowego umiejscowienia, udokumentowania zasobności siedlisk i stwierdzonych zmian w nich zachodzących. Sposoby i metody inwentaryzacji wykonywane w kolejnych cyklach badawczych powinny zapewniać porównywalność wyników. Zgodność stanu rzeczywistego z zasadą nr 1 świadczy o przyjęciu do projektowania i planowania działań ochronnych podejścia zapewniającego wydajność działań i rokującego zapewnienie skutecznych przedsięwzięć ochronnych. Sprawdzenie, czy wyniki monitoringu oraz inwentaryzacji znajdują rzeczywiste odzwierciedlenie w planowaniu działań ochronnych (czy istnieją przykłady zmodyfikowania i ulepszenia zarządzania ochroną parku pod wpływem wyników monitoringu?).

2. **Park opracował i realizuje długookresową strategię ochrony, określającą misję parku w krajowym i międzynarodowym systemie ochrony przyrody, definiującą strategiczny cel ochrony oraz jej cele operacyjne, wskazującą sposób realizacji**

celów operacyjnych w formie konkretnych zadań do wykonania i zasad ich wykonywania, a w szczególności:

- ✓ istnieją dokumenty, w których jest zapisana taka strategia[49] na okres nie krótszy niż 10 lat,
- ✓ dokumenty te i wszystkie materiały służące do ich stworzenia są dostępne dla wszystkich zainteresowanych, pod warunkiem zachowania poufności wszystkich tych danych, których ujawnienie byłoby zagrożeniem dla chronionych elementów przyrody,
- ✓ elementem strategii ochrony była analiza społecznych oczekiwań względem parku, z podziałem wg interesów różnych grup społecznych,
- ✓ strategiczny cel ochrony wyprowadzono logicznie po dokonaniu analizy silnych i słabych stron poszczególnych elementów przyrody, szans i zagrożeń parku jako całości, a także po uwzględnieniu uwarunkowań ekonomicznych,
- ✓ wyniki badań naukowych są gromadzone i rejestrowane w parku, a ich analiza zmierza do polepszania metod ochrony oraz poprawy zarządzania ochroną przyrody,
- ✓ podstawą działań ochronnych jest również prowadzenie własnych badań aplikacyjnych, które są niezbędne do skutecznego prowadzenia ochrony, a kryterium oceny pracowników parku prowadzących te badania, jest skuteczność w ulepszaniu metod ochrony,
- ✓ dla każdego obiektu przyrodniczego (miejsca, przestrzeni, elementów flory i fauny) w parku strategia ta określa specyficzny, możliwy do weryfikacji, realny, osiągalny w przyjętej skali czasowej szczegółowy cel ochrony i zadania ochronne prowadzące do jego realizacji,
- ✓ strategia (plan ochrony przyrody parku narodowego) i wymogi ochrony obszaru Natura 2000 nie kolidują ze sobą.

Metoda weryfikacji: Analiza dokumentów wchodzących w skład strategii ochrony w aspekcie kompletności działań, odpowiedniości do potrzeb i celów ochronnych, implikacji wynikających z ciągłego monitoringu zmian zachodzących w przyrodzie oraz monitoringu skuteczności podejmowanych działań lub zaniechania działań ochrony czynnej, np. na obszarach ochrony ścisłej. Kryteriami ocen jest: oszczędność gospodarowania zasobami parku narodowego, wydajność działań – przejawiająca się w dysponowaniu zweryfikowanymi metodami ochrony, procedurami postępowania, skuteczność działań – poprzez osiąganie zakładanych rezultatów postępowania.

3. **Strategia ochrony jest oparta na rzetelnym rozpoznaniu wszystkich istotnych elementów przyrody parku**, a w szczególności:

[49] Opracowany przez park plan wykonywania ochrony przyrody i funkcjonowania parku, przygotowany na podstawie kompleksowej analizy przyrodniczych i społecznych uwarunkowań funkcjonowania parku i będący podstawą sformułowania planu ochrony (odpowiada pojęciu planu ochrony parku narodowego w stanie prawnym sprzed 2.02.2001 r.). Wobec unieważnienia poprzednio istniejących planów ochrony przyrody lub dotychczasowego braku ich opracowania, za dokumenty równoważne temu pojęciu uznać należy opracowania dotyczące planowania ochrony w perspektywie nie krótszej niż 10 lat (np. operat ochrony lądowych ekosystemów nieleśnych, operat leśny), którymi park się posługuje lub na które się powołuje.

- ✓ istnieje aktualne i wiarygodne rozpoznanie obejmujące co najmniej: budowę geologiczną i rzeźbę terenu, sposób geochemicznego funkcjonowania krajobrazu, zasoby wodne i ich dynamikę z uwzględnieniem wód podziemnych, hydrologiczne uwarunkowania funkcjonowania torfowisk i źródlisk, florę i jej dynamikę, roślinność rzeczywistą i potencjalną, cechy taksacyjne drzewostanów, procesy dynamiki roślinności, kluczowe elementy fauny i ich dynamikę oraz wpływ na inne elementy przyrody, funkcjonowanie ekosystemów wodnych, materialne i niematerialne walory kulturowe, wizualne walory krajobrazowe, powiązania ekologiczne z otoczeniem,
- ✓ rozpoznanie takie jest stale rozwijane w sposób zapewniający zachowanie aktualności danych;
- ✓ park posiada procedury zbierania, weryfikowania, archiwizowania i udostępniania informacji, działania te są efektywne,
- ✓ obce i inwazyjne gatunki flory i fauny są na bieżąco rozpoznawane, a podejmowane w tym zakresie działania zostały odpowiednio uzasadnione w planie ochrony przyrody,
- ✓ nie budzi wątpliwości, że cała dostępna wiedza o parku została wykorzystana w procesie tworzenia strategii ochrony,
- ✓ istnieją procedury modyfikowania strategii ochrony w sytuacjach, w których stan rozpoznania elementów przyrody (monitoringu, inwentaryzacji) wskazuje na zachodzenie zmian niepożądanych.

Metoda weryfikacji: Jak w podanym wyżej punkcie. Analiza procedur, dokumentów, ocena efektywności pozyskiwanych informacji, przyczyn istnienia „białych plam", zasadności podejmowania niektórych tematów, aktualności danych, ich kompletności, wiarygodności, zabezpieczenia danych i zasad udostępniania.

4. **Zadania ochronne zostały ustalone dla całej powierzchni parku narodowego i są kompletne oraz zgodne z ustawowymi wymogami**[50] (poprzednio art. 13b ustawy[51]). W szczególności zadania te:

- ✓ uwzględniają identyfikację i ocenę istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz sposoby eliminacji lub ograniczania tych zagrożeń i ich skutków,
- ✓ wskazują obszary objęte ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową,
- ✓ zawierają opis sposobów ochrony czynnej ekosystemów, z podaniem rodzaju, rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań,
- ✓ zawierają opis sposobów czynnej ochrony gatunków roślin, zwierząt i / lub grzybów.

A ponadto, zadania te:

- ✓ wynikają ze strategii ochrony parku i odpowiadają priorytetom wynikającym z tej strategii,

[50] ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.); zwana dalej „ustawą z 2004 r.".
[51] ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody - tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm., zwana dalej „ustawą z 1991 r."

- ✓ są wykonywane w sposób skuteczny z punktu widzenia celu ochrony oraz efektywny,
- ✓ ich wykonanie jest elastyczne w odniesieniu do planu, ale ściśle zgodne z celami ochronnymi,
- ✓ w szczególności o charakterze „ratunkowym" dla ekosystemów i różnorodności biologicznej, nie są zaniedbywane (nawet jeżeli okazałyby się trudne pod względem organizacyjnym).

Metoda weryfikacji:

Analiza zadań ochronnych w kontekście adekwatności zadań do potrzeb i celów ochronnych, a także w odniesieniu do kompletności przedsięwzięć lub zaniechania działań do całego obszaru parku narodowego. Analizę tę należy przeprowadzić w aspekcie: zgodności z przepisami (legalności), odpowiedniości metod formułowania zadań do celów ochrony przyrody parku (oszczędności i wydajności). Sprawdzić, czy w rocznych zadaniach ochronnych ujmowane są przede wszystkim te działania, które są priorytetowe, pilne i niezbędne, czy też raczej działania najprostsze i najbardziej dochodowe, a także czy nie są niepotrzebnie odkładane na przyszłe lata konieczne działania o charakterze "ratunkowym".

5. **Na terenie parku przestrzegane jest prawo ochrony przyrody, a także inne prawa, jak np.: prawo ochrony środowiska, prawo budowlane, prawo wodne.** W szczególności:

- ✓ w granicach parku nie są budowane lub rozbudowywane obiekty i urządzenia inne, niż służące celom parku lub prowadzeniu gospodarstwa rolnego i leśnego, a w każdym przypadku zamierzonej budowy lub rozbudowy dyrektor parku wydał zgodę,
- ✓ lokalizacja inwestycji, wielkość, architektura obiektów i urządzeń budowanych przez park lub przez inne podmioty w granicach parku, a służących celom parku lub prowadzeniu gospodarstwa rolnego lub leśnego, nie szkodzi przyrodzie oraz nie zaburza walorów krajobrazowych. W tym zakresie park posiada ocenę wpływu na środowisko i uzyskał stosowne opinie.
- ✓ żadne działanie parku nie ma charakteru komercyjnej eksploatacji zasobów przyrody (np. gospodarcze pozyskiwanie drewna),
- ✓ przebudowa drzewostanów nie jest podporządkowana pozyskiwaniu drewna na sprzedaż, realizowaną w celu wygenerowania przychodów gospodarstwa pomocniczego,
- ✓ w planie ochrony parku[52] określono sposób turystycznego użytkowania, tj. wyznaczono miejsca i drogi, na których dopuszcza się poruszanie się turystów, palenie ognisk, biwakowanie, uprawianie sportów wodnych, wspinaczkę itp.,

[52] oznacza komplet wzajemnie współzależnych opracowań, rozumiany jako zespół elaboratów, uwzględniający m.in.: budowę geologiczną, ukształtowanie powierzchni, charakterystykę warunków wodnych, zinwentaryzowanie obiektów przyrody nieożywionej, operat ochrony ekosystemów lądowych (leśnych i nieleśnych), operat ochrony ekosystemów wodnych, operat ochrony fauny, operat ochrony zasobów i walorów krajobrazowych (taką zawartość mógł posiadać plan ochrony, sporządzony na podstawie ustawy z 1991 r.)

- ✓ nie stosuje się nie przewidzianych prawem odstępstw od obowiązujących zakazów,
- ✓ w udostępnianiu parku do badań naukowych stosowana jest zasada priorytetu ochrony nad badaniami i należy poszukiwać najbardziej racjonalnej metody udostępnienia parku do tych celów,
- ✓ uzgadnianie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest dokonywane stosownie do strategii ochrony parku[53].

Metoda weryfikacji: Analiza wrażliwych elementów działania parku narodowego w wymienionych obszarach. Badanie udokumentowania uzgodnień, opiniowania projektów i planów zagospodarowania przestrzennego. Poddanie analizie korespondencji wychodzącej i przychodzącej w sprawie uzgodnień i opinii. Analizy te należy przeprowadzić w aspekcie zgodności działań parku z przepisami (legalności).

6. **Park narodowy posiada wyznaczoną otulinę, z zaznaczeniem istotnych miejsc oddziaływań antropogenicznych, wpływających na przyrodę parku.** W szczególności:

- ✓ źródła wpływających na park zanieczyszczeń wód i powietrza, zmian warunków wodnych oraz innych czynników antropogenicznych są włączone do otuliny,
- ✓ nie ma istotnych zagrożeń zewnętrznych pochodzących spoza otuliny, a jeśli takie istnieją, to park podejmuje działania w celu ich eliminacji, zmniejszenia wpływu negatywnego oddziaływania, a ponadto park na bieżąco publikuje swoje stanowisko w takich kwestiach (np. na stronie internetowej),
- ✓ jeśli otulina nie została określona, bądź też została określona, ale jej granice i obszar nie odpowiadają potrzebom ochrony przyrody w parku, to istnieje publicznie dostępny dokument, w którym zapisana jest strategia zmierzająca do wyznaczenia otuliny, bądź modyfikacji jej dotychczasowej granicy,
- ✓ jeśli park narodowy wokół swoich granic jest otoczony parkiem krajobrazowym, wówczas nie zachodzi potrzeba wyznaczenia otuliny,
- ✓ plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące tereny otuliny są przedkładane dyrektorowi parku do uzgodnienia, który przy ich rozpatrywaniu kieruje się strategią ochrony parku,
- ✓ park podejmuje działania zmierzające do uświadomienia właścicieli, zarządców, władz terenów znajdujących się w otulinie o obowiązujących przepisach prawnych, a także o wzajemnych oddziaływaniach poszczególnych elementów środowiska.

Metoda weryfikacji: Rozpoznanie zewnętrznych (pochodzących spoza obszaru chronionego, np. obszaru powietrznego użytkowanego przez statki powietrzne) i wewnętrznych (istniejących w obszarze chronionym) zagrożeń dla przyrody

[53] wobec braku obowiązujących w I półroczu 2005 r. planów ochrony, termin „strategia ochrony" został przyjęty dla potrzeb niniejszego opracowania i oznacza zespół dokumentów określających to, czego dla racjonalnego działania ochronnego wymaga ustawa z 2004 r. przynajmniej w 10-letnim horyzoncie czasowym. Jeśli został opracowany 20 letni plan ochrony i działania ochronne były weryfikowane pod względem adekwatności do celów ochronnych oraz na tych dokumentach park opierał dotychczas swoje zadania ochronne, to komplet tych dokumentów uznać należy za strategię ochrony.

parku, analiza prowadzonego przez park monitoringu zmian oraz interpretacji przyczyn zachodzących zmian. Analiza wzajemnych oddziaływań w kontekście zaspokojenia potrzeb dla zapewnienia celów ochronnych parku. Analiza list i map obszarowych i punktowych źródeł zanieczyszczeń, korytarzy ekologicznych, wartościowych obszarów przyrodniczych w otoczeniu parku.

7. **Zagrożenia wynikające ze sposobu użytkowania gruntów innych niż Skarbu Państwa, leżących na terenie parku, zostały zidentyfikowane i zinwentaryzowane, a także dokonano symulacji takich zagrożeń w przypadku zmian sposobu użytkowania tych gruntów, postulowanych przez ich zarządców lub właścicieli**, a w szczególności:

- ✓ w strategii i planie ochrony zidentyfikowano takie zagrożenia i zaproponowano sposoby przeciwdziałania im, a wynikające z nich zalecenia są ujęte w planie ochrony parku,
- ✓ miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz ewentualne zmiany sposobu użytkowania gruntów nie są w sprzeczności z ustaleniami dotyczącymi stanowiska parku,
- ✓ potrzeby ochrony przyrody na gruntach innych niż Skarbu Państwa są zidentyfikowane w strategii ochrony parku i ujęto je w programie działań na obszarach ochrony krajobrazowej
- ✓ park monitoruje działania podejmowane przez właścicieli i zarządców gruntów obcej własności na terenie parku, oraz podejmuje działania interwencyjne w przypadku stwierdzenia niezgodności z przekazanym stanowiskiem parku.

Metoda weryfikacji: Wiedza o zagrożeniach powinna opierać się na zaktualizowanych danych dotyczących wpływu na środowisko przyrodnicze. Dane takie powinny być aktualizowane przy uwzględnieniu najnowszych osiągnięć nauki i techniki. Opracowania dotyczące wpływu na środowisko sprzed 20 czy nawet 30 lat, bez równoczesnej ich aktualizacji, podważają intencje parku w opinii społecznej. W tym kontekście należy poddać analizie istniejące i urealnione zagrożenia dla przyrody oraz poprawność ich ujęcia w strategii i w planie ochrony. Przyjęte przez park rozwiązania powinny zapewniać wydajne korzystanie z zasobów materialnych oraz skuteczne (efektywne) osiąganie zamierzonych rezultatów.

8. **Jeśli występują na terenie parku grunty inne niż Skarbu Państwa, to park posiada koncepcję optymalizacji stosunków własnościowych na swoim terenie i jest ona elementem strategii ochrony parku**, a zatem:

- ✓ istnieje analiza określająca - z punktu widzenia celów parku - które grunty powinny zostać ewentualnie wykupione lub zamienione i dlaczego, a które winny zostać pozostawione w rękach dotychczasowych właścicieli. Analiza ta uwzględnia uwarunkowania przyrodnicze, ekonomiczne, przestrzenne i społeczne.
- ✓ zostały określone priorytety wykupu lub zamiany gruntów i są one realizowane,

- ✓ wyrażanie przez park zgody na zmianę sposobu użytkowania nieruchomości innych niż Skarbu Państwa, położonych w granicach parku, oraz ewentualne wykorzystanie prawa pierwokupu jest zgodne ze strategią parku.

Metoda weryfikacji: Analizie porównawczej należy poddać strategię ochrony, priorytety wykupu lub zamiany gruntów, wnioski o finansowanie wykupu, dokumenty dotyczące realizacji prawa pierwokupu gruntów, oferty sprzedaży i zamiany gruntów. Wynik analizy powinien prowadzić do uzyskania oceny zgodności działań parku z ustawowymi zadaniami parku, a także oceny celowości (efektywności) takich działań.

9. Park posiada i realizuje politykę zapewniającą skuteczną ochronę przyrody, przy poszanowaniu praw własności gruntów innych niż Skarbu Państwa, a w szczególności:

- ✓ na gruntach innych niż Skarbu Państwa walory krajobrazowe oraz stanowiska cennych gatunków roślin i zwierząt są skutecznie zachowane,
- ✓ park opracował i uzgodnił oraz upublicznił jasne, czytelne reguły oraz wytyczne dla właścicieli i posiadaczy gruntów leżących na terenie parku, zapewniające powyższe wymogi,
- ✓ istnieją i są stosowane procedury rozwiązywania sporów dotyczących kosztów ochrony na gruntach prywatnych i zysków utraconych w wyniku takiej ochrony,
- ✓ dochody uzyskiwane przez park z udostępnienia turystycznego gruntów innych niż Skarbu Państwa są przeznaczane na rzecz ochrony przyrody na tych gruntach, a nie na inne cele.

Metoda weryfikacji: Porównanie strategii ochrony w tym zakresie z rozstrzygnięciami w spornych kwestiach pomiędzy parkiem, a właścicielami lub posiadaczami gruntów innych niż Skarbu Państwa. Analiza wymienionych opracowań w kontekście zgodności z zasadami ochrony, przy poszanowaniu praw własności wynikających z Kodeksu cywilnego.

10. Park, wydzierżawiając grunty leżące w jego granicach, ma na względzie cele ochronne i podejmuje decyzje wtedy i tylko wtedy, gdy przyczynia się to do lepszej ich ochrony, niż sam mógłby zapewnić, tj.:

- ✓ na wszystkich wydzierżawionych gruntach walory krajobrazowe i przyrodnicze są skutecznie zachowane,
- ✓ w umowach dzierżawnych znajdują się zapisy określające reguły i wytyczne prowadzenia działalności na tych gruntach, a zapisy określające reguły i wytyczne prowadzenia działalności na gruntach dzierżawionych, znajdujące się w umowach dzierżawnych, są zgodne ze strategią ochrony (planem ochrony) parku i park prowadzi bieżący monitoring przestrzegania tych zapisów,
- ✓ park odprowadza do budżetu państwa dochody z tytułu wydzierżawiania gruntów Skarbu Państwa osobom trzecim.

Metoda weryfikacji: Analiza umów dzierżawy gruntów oraz oględziny sposobu użytkowania gruntów przez dzierżawców. Sprawdzenie rzetelności ewidencji przychodów z wydzierżawiania, kosztów tego wydzierżawiania oraz ewidencji kwot odprowadzonych do budżetu. Wskazane oględziny wybranych działek wydzierżawionego gruntu.

11. **Park stara się o uznanie międzynarodowe**, a w tym między innymi:

- ✓ park został sklasyfikowany wg kategorii IUCN[54] i uzyskał certyfikację międzynarodową IUCN w tym zakresie,
- ✓ park wykazywał aktywność w zakresie włączania się do inicjatyw międzynarodowych w zakresie ochrony przyrody, a w szczególności (Europarc[55], Eurosite[56], PANParks[57]),
- ✓ park stara się o uzyskanie międzynarodowych potwierdzeń skuteczności ochrony, a efektem tych działań jest uznanie takiej skuteczności (np. Dyplom Europy[58], PANParks).

Metoda weryfikacji: Poddanie ocenie podejmowanych działań wymienionych wyżej lub podobnych, w kontekście potrzeb parku w zakresie zapewnienia finansowania własnego programu badawczego, działań ochronnych lub też zadań edukacyjnych, dokumentacyjnych, itp. Zasada nie jest celem działania, ale środkiem do pozyskiwania zasobów (finansowych, rozwiązań naukowych i organizacyjnych) do uzyskiwania jak najlepszych rezultatów.

12. **Jeżeli park przylega do granicy państwowej, to sąsiadując z granicznym obszarem chronionym, współpracuje z zarządem takiego obszaru w zakresie wypracowania wspólnych zasad ochrony**, a zatem:

- ✓ istnieją bieżące, robocze kontakty transgraniczne,
- ✓ istotne zagadnienia, jak granice obszarów objętych ochroną ścisłą, ochrona fauny, formy udostępnienia parku dla ruchu turystycznego, strategie rozwoju turystyki są wspólnie uzgadniane, przy poszanowaniu prawa państwa sąsiedniego,
- ✓ ochrona pasa morskiego została odpowiednio uregulowana przepisami oraz umowami z Urzędem Morskim.

Metoda weryfikacji: Analiza dokumentów współpracy, przypadków zgłoszeń naruszenia prawa ochrony przyrody, umów i porozumień partnerskich w kontekście realizacji celów ochronnych parku. Brak możliwości zapewnienia

[54] International Union for Conservation of Nature and Natural Resources - The World Conservation Union Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody i Jej Zasobów, z siedzibą w Gland, Szwajcaria

[55] Federacja - 370 członków z 38 krajów europejskich, ponad 400 obszarów chronionych (5 parków polskich)

[56] Organizacja, skupiająca 80 członków (podmiotów publicznych, organizacji pozarządowych), reprezentujących 21 krajów europejskich, działająca w zakresie ochrony przyrody.

[57] Fundacja, skupiająca europejskie obszary chronione, mająca na celu poprawę zarządzania ochroną przyrody

[58] Dyplom przyznawany przez Radę Europy, jest certyfikatem jakości ochrony cennych obszarów przyrodniczych.

właściwej ochrony pasa przybrzeżnego lub pogranicza powinien zostać udokumentowany, z wyszczególnieniem ich przyczyn, a w tym także barier wynikających z niejednorodności przepisów prawa. Istotnym w prowadzonej analizie jest uwzględnienie poszanowania prawa państwa ościennego.

13. **Jeśli w parku organizowano odstrzały redukcyjne i sanitarne zwierzyny, to istnieje merytoryczne uzasadnienie takich zabiegów i znajduje to odzwierciedlenie w dokumentacji**, zatem:

- ✓ w stosunku do takich gatunków zwierzyny, jak jelenie, sarny, dziki, lisy, wspólnie z sąsiednimi jednostkami (np. obwodami łowieckimi) opracowano plany gospodarowania ich populacjami na większym obszarze niż park narodowy,
- ✓ plany te są spójne ze strategią ochrony parku i przewidują, jeżeli to tylko możliwe, sterowanie liczebnością zwierzyny, realizowane tylko poza granicami parku,
- ✓ odstrzał redukcyjny zwierzyny jest corocznie poprzedzony wykazaniem, udokumentowaniem i oszacowaniem rozmiaru szkód powodowanych przez gatunek w innych elementach przyrody parku; odstrzał nie powinna mieć miejsca, jeżeli szkody takie nie zostały wykazane i zmierzone,
- ✓ odstrzał redukcyjny nie jest działaniem o charakterze ciągłym, powtarzanym corocznie,
- ✓ przed dokonaniem odstrzału redukcyjnego sprawdzono inne metody ograniczenia szkód (jeśli tak to jakie) i okazały się one nieskuteczne,
- ✓ na terenie parku wyeliminowano wszelkie punkty dokarmiania i zanęcania zwierząt (nie wystawiano lizawek i pojników dla zwierzyny),
- ✓ organizacja odstrzału redukcyjnego jest ściśle podporządkowana interesom ochronnym parku i została właściwie oraz rzetelnie udokumentowana,
- ✓ strefa ochrony zwierzyny, jeżeli jest utworzona w otulinie parku, służy rzeczywiście ochronie oraz zapewnieniu bezpieczeństwa dla gatunków zwierząt łownych wychodzących na żerowiska poza obszar parku narodowego, a nie tylko wykonywaniu odstrzału redukcyjnego zwierzyny,
- ✓ zwierzyna pozyskana na terenie parku narodowego stanowi własność Skarbu Państwa art. 15 ust. 1 Prawa łowieckiego[59].

Metoda weryfikacji: Analiza dokumentów dotyczących odstrzałów redukcyjnych w konfrontacji ze strategią oraz rocznymi zadaniami ochronnymi. Weryfikacja powinna przynieść odpowiedź na pytania: kto, w czyim interesie i na czyj rachunek dokonywał odstrzałów redukcyjnych i sanitarnych, a przede wszystkim jaki przyniosły skutek dla ochrony? W analizie należy uwzględnić wnioski o dokonanie odstrzałów kierowane do właściwego ministra, a w szczególności ich merytoryczne uzasadnienie. Ponieważ odstrzał jest ostatecznym zabiegiem i powinien przynieść zamierzony rezultat w postaci zmniejszenia szkód w przedmiotach podlegających ochronie, należy zweryfikować dokumenty dotyczące udokumentowania szkód po dokonaniu odstrzałów (skuteczność działań). Sprawdzić czy nie dokarmiano wcześniej zwierzyny w celu jej zanęcenia do żerowiska, a następnie nie dokonywano odstrzałów.

[59] ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 372 ze zm.

14. **Jeśli odławianie ryb ma miejsce na terenie parku, to wcześniej określono w jaki sposób antropopresja[60] na populację ryb jest ograniczana.** W szczególności:

- ✓ jeżeli prowadzi się odłowy regulacyjne (redukcję populacji pewnych gatunków ryb), to wynika ona z długofalowego planu unaturalnienia ekosystemu wodnego i docelowo zakłada minimalizację ingerencji,
- ✓ stosowane techniki odłowów zapewniają, że odłowy regulacyjne nie wpływają negatywnie na inne gatunki ryb, roślinność zbiornika wodnego ani inne elementy jego przyrody,
- ✓ reguły udostępnienia wędkarskiego (regulaminy, ceny) służą minimalizacji presji i wynikają ze strategii udostępnienia parku,
- ✓ żadna zgoda na ingerencję (połów, wędkowanie) w tym zakresie nie odbywa się bez wcześniejszego rozeznania zjawiska, przewidzenia skutków ingerencji,
- ✓ w strefie przybrzeżnej Bałtyku, wchodzącej w obszar lub otulinę parku narodowego, uregulowane zostały zasady połowów ryb i są one przestrzegane.

Metoda weryfikacji: Sprawdzenie zgodności wydanych pozwoleń na wędkowanie i odłów ryb z dokumentami dotyczącymi ochrony ichtiofauny i skutków tych ingerencji. Sprawdzenie, na ile park współdziałał z Urzędem Morskim i innymi jednostkami ochrony wybrzeża w zakresie ochrony części pasa morskiego wchodzącego w obszar chroniony parku. Zbadanie w jaki sposób park przeprowadzał kontrolę użytkowania wód i jakie były efekty takich kontroli.

15. **Jeżeli w parku prowadzi się pozyskanie drewna z drzewostanów, np. w ramach przebudowy drzewostanów**, **to odbywa się to po dokonaniu odpowiedniej analizy, zgodnie z planem i w sposób udokumentowany**, w szczególności:

- ✓ nie ma wątpliwości, że zaplanowane i prowadzone zabiegi są rzeczywiście niezbędne z punktu widzenia celów ochrony parku;
- ✓ lokalizacja zabiegów przebudowy drzewostanów i priorytety podejmowania działań przebudowy odpowiadają potrzebom ekologicznym, a nie ekonomicznym;
- ✓ nawet w celu przebudowy drzewostanów nie prowadzi się cięć w drzewostanach, które są kluczowe dla zachowania różnorodności biologicznej;
- ✓ drzewa martwe, zamierające, złamane i wywrócone są usuwane tylko wtedy, gdy zagrażają masowym rozmnożeniem owadów i grzybów mogących zagrozić trwałości ekosystemów leśnych.

Metoda weryfikacji: Analiza dokumentów dotyczących pozysku drewna w aspekcie zgodności z celami ochrony przyrody. Uwaga: we wszelkich sytuacjach w ekosystemie leśnym w parku narodowym pozostawiana jest co najmniej taka ilość martwych drzew, by zapewnić utrzymanie i odtworzenie różnorodności biologicznej organizmów związanych z siedliskiem rozkładającego się drewna.

[60] ogół działań człowieka, mających wpływ na środowisko przyrodnicze, charakteryzuje ją skalą intensywności i zasięgiem przestrzenny

16. **Udostępnienie terenu parku do celów turystycznych wynika ze strategii ochrony parku oraz jest elementem regionalnej strategii rozwoju zrównoważonej turystyki**, a zatem:

- ✓ istnieje plan rozwoju zrównoważonej turystyki na obszarze parku,
- ✓ istnieje lokalna lub regionalna strategia rozwoju zrównoważonej turystyki, która powstała z inicjatywy lub przy partnerskim udziale parku. Jeżeli taka strategia nie istnieje, to istnieje udokumentowana wizja parku, co do kształtu takiej strategii.
- ✓ elementem tej strategii jest dążenie do wyprowadzenia poza granice parku części ruchu turystycznego, szczególnie w okresach nasilenia ruchu turystycznego przekraczającego zdolność parku do jego przyjęcia,
- ✓ polityka parku w dziedzinie informacji turystycznej i komunikacji społecznej preferuje pożądane dla parku rodzaje i formy turystyki,
- ✓ formy, miejsca i sposoby udostępnienia uwzględniają oczekiwania społeczne na tyle, na ile to możliwe bez szkody dla przyrody parku,
- ✓ w strategii ochrony określono progi liczbowe dopuszczalnego udostępnienia poszczególnych miejsc i elementów infrastruktury. Progi te nie są przekraczane,
- ✓ w przypadku zbliżania się poziomu ruchu turystycznego do wartości progowych, park przygotowany jest do zapobieżenia takim przekroczeniom, a sposoby zapobiegawcze zostały upublicznione,
- ✓ w strategii ochrony określono, jakie zmiany w przyrodzie parku pod wpływem ruchu turystycznego są dopuszczalne, a jakie nie,
- ✓ reguły udostępnienia parku zostały upublicznione.

Metoda weryfikacji: Analiza dokumentów związanych z udostępnianiem parku do celów turystycznych, w kontekście zapisów ujętych w strategii, zadaniach ochronnych oraz w odniesieniu do wyników monitoringu użytkowania turystycznego wyznaczonych obszarów parku. Punktem odniesienia dla oceny tej zasady jest zrównoważenie potrzeb w zakresie udostępniania parku do celów turystycznych i rekreacyjnych z potrzebami ochrony poszczególnych elementów ekosystemu.

17. **Park prowadzi edukację ekologiczną wpływając na kształtowanie się postaw wobec przyrody**, a w szczególności:

- ✓ park posiada opracowaną ofertę edukacyjną skierowaną do różnych grup społecznych,
- ✓ oferta ta nie pomija żadnej z grup (np. uczniów szkół, studentów, nauczycieli przedmiotów przyrodniczych, innych osób szczególnie zainteresowanych przyrodą),
- ✓ oferta ta jest propagowana w regionie oraz wśród osób odwiedzających park,
- ✓ istnieje metodologia weryfikacji atrakcyjności oferty oraz jej modyfikacji,
- ✓ wykazywane przez park dane w tym zakresie zostały rzetelnie udokumentowane, a sposób ich prezentowania odzwierciedla stan rzeczywisty.

Metoda weryfikacji: Ocena podejmowanych działań w kontekście możliwości finansowych, potrzeb społecznych, stopnia atrakcyjności zasobów parku,

zapotrzebowania na przychody, itp. Weryfikacja powinna uwzględniać także racjonalność prowadzonych działań (w jakim stopniu przyczyniają się do lepszej ochrony parku, w tym do budowy akceptacji społecznej dla jego ochrony oraz czy koszty tych działań prowadzą do osiągnięcia adekwatnego postępu w tej sferze).

18. **Park posiada system recepcyjny[61] spójny ze strategią komunikacji społecznej i udostępnienia parku.** W szczególności:

- ✓ istnieje centrum obsługi zwiedzających lub sieć punktów recepcyjno-informacyjnych, a ich organizacja (umiejscowienie, godziny otwarcia, personel i jego kwalifikacje) są odpowiednie do rodzajów turystyki, które park chce preferować, zgodnie ze strategią udostępnienia,
- ✓ istnieje udokumentowany program działania takiego centrum lub punktów,
- ✓ w centrum lub w punktach informacyjnych jest dostępna wyczerpująca informacja o parku (także w językach obcych),
- ✓ wykorzystywany jest Internet do informowania społeczeństwa o wszelkich problemach parku.

Metoda weryfikacji: Dokonanie oceny systemu informowania społeczeństwa o najistotniejszych sprawach ochrony przyrody w parku. Jeśli wykorzystywano Internet, to należy przeanalizować zakres informacji i porównać z innymi parkami krajowymi lub zagranicznymi, np. stroną Wigierskiego Parku Narodowego.

19. **Rada naukowa parku jest sprawnie działającym organem doradczym, a dyrektor parku angażuje ją do opiniowania najistotniejszych spraw, związanych z zarządzaniem ochroną przyrody**, a w szczególności:

- ✓ częstotliwość posiedzeń rady naukowej parku umożliwia wyrażanie opinii (ale nie rzadziej niż dwukrotnie w ciągu roku),
- ✓ administracja parku, w terminie umożliwiającym zapoznanie się poszczególnych członków rady, przedstawia do zaopiniowania wszelkie istotne problemy jakie dotyczą ochrony przyrody parku narodowego,
- ✓ rada zajmuje się wszystkimi istotnymi problemami określonymi w dokumencie ją powołującym i w ustawie o ochronie przyrody,
- ✓ członkowie rady doradzają dyrektorowi parku, zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą i doświadczeniem.

Metoda weryfikacji: Badanie przeprowadzić należy na podstawie analizy protokołów z posiedzeń rady, a w razie potrzeby pobrać wyjaśnienia dotyczące współpracy dyrekcji parku z radą naukową. Ocenie należy poddać wykorzystanie potencjału naukowego i organizacyjnego członków rady i spożytkowanie tego potencjału w zarządzaniu ochroną przyrody parku narodowego (w celu uzyskania oszczędności w działaniach, wydajności przy wykorzystaniu zasobów, efektywności – skuteczności przedsięwzięć).

[61] System organizacyjny do obsługi osób odwiedzających park

20. **Działania parku nie nasuwają żadnych wątpliwości etycznych**, a w szczególności:

- ✓ park nie korzysta z profitów od osób lub instytucji, z którymi znajduje się bądź może się znaleźć w konflikcie na tle ochrony przyrody,
- ✓ park nie osiągał profitów z udostępniania swojego terenu, za wyjątkiem ewentualnego pobierania opłat za korzystanie z wartości parku przewidzianych ustawą (np. udostępniania terenu do filmowania, fotografowania, imprez masowych itp.),
- ✓ osoby, od których park jest zależny (pracownicy instytucji zwierzchnich, pracownicy firm, z którymi park jest związany kontaktami) nie korzystali w celach prywatnych z żadnych przywilejów dotyczących korzystania z zasobów przyrody parku.

Metoda weryfikacji: Sprawdzeniu podlegają wszystkie wrażliwe działania parku, w których prawdopodobne jest zastosowanie przywilejów, a ocenę należy przeprowadzić w aspekcie legalności postępowania.

21. **Realizacja planu ochrony i skuteczność podejmowanych działań ochronnych była monitorowana, a rezultaty tego monitoringu są wykorzystywane w planowaniu i realizacji ochrony na kolejne okresy.** W szczególności:

- ✓ w strategii ochrony parku zapisano, jakie obszary podlegają obowiązkowemu monitorowaniu, z jaką częstotliwością i w jaki sposób, a także ustalono jak należy reagować na wyniki tego monitoringu,
- ✓ procedury monitorowania poszczególnych obszarów (jednostek fitosocjologicznych) były rzeczywiście realizowane i znajduje to wyraz w dokumentacji parku (np. mapy fitosocjologiczne),
- ✓ park posiada komórkę organizacyjną (lub stanowisko/a), która jest odpowiedzialna za gromadzenie wyników monitoringu i ich analizowanie,
- ✓ park wdraża wyniki monitoringu i analiz z nich wyprowadzonych, zapewniając funkcjonowanie mechanizmu weryfikującego skuteczność ochrony,
- ✓ park corocznie ocenia zaawansowanie realizacji strategii ochrony, a także regularnie ocenia skuteczność ochrony,

Metoda weryfikacji: Analiza systemu monitorowania lub zasad inwentaryzowania zmian zachodzących w przyrodzie na obszarze parku, ocena reprezentatywności obszarów obejmowanych monitorowaniem, ocena wiarygodności udokumentowania, a także ocena wyników przetwarzania inwentaryzacji lub wyników monitorowania.

22. **Parkowi narodowemu zapewnia się wystarczające środki budżetowe na ochronę przyrody, przy uwzględnieniu możliwych do uzyskania przychodów własnych z innych źródeł, nie kolidujących z celami ochronnymi parku**, a w szczególności:

- ✓ jeżeli wystąpił niedobór środków - alokacja dostępnych środków była adekwatna do potrzeb ochrony różnorodności biologicznej, tj. by w

warunkach niedoboru środków wykonywać w pierwszej kolejności działania ratunkowe dla ekosystemów i różnorodności biologicznej, a dopiero w drugiej kolejności wszystkie pozostałe funkcje parku,
- ✓ w wyniku niedoboru środków nie następuje zmniejszenie zakresu realizacji zadań ochronnych,
- ✓ nie wystąpiły straty w ekosystemie na skutek zbyt małej zdolności finansowej do wykonania zadań ochronnych,
- ✓ system planowania środków budżetowych na kolejne lata uwzględnia zadania ochronne, wynikające z wieloletniego planu ochrony przyrody przy uwzględnieniu realnych możliwości pozyskania środków ze źródeł pozabudżetowych,
- ✓ park posiada możliwość realizacji wieloletnich projektów wymagających angażowania środków budżetowych oraz pomocowych (zaciągania wieloletnich zobowiązań finansowych i realizacyjnych),
- ✓ strategia lub plan ochrony w zakresie poszczególnych działań ochronnych wyszczególnia przynajmniej szacunkowe nakłady niezbędne do poniesienia na poszczególne formy ochrony w poszczególnych latach i nakłady te bieżąco (w sposób kroczący) są urealniane zarówno w stosunku do potrzeb wykonawczych, jak i bieżących kosztów wykonania.

Metoda weryfikacji: Szczególnie wrażliwe na brak zabiegów ochronnych mogą okazać się lądowe ekosystemy nieleśne i na nich należy w pierwszej kolejności skupić analizę w kontekście braku działań w wyniku niedoboru środków finansowych lub niewłaściwej alokacji istniejących środków (np. na przebudowę drzewostanu, której niewykonanie nie spowoduje żadnych negatywnych skutków dla ekosystemu leśnego). Analizie należy poddać system planowania rocznego, ale w kolejnych 3 lub 4 latach w odniesieniu do potrzeb wynikających zadań parku narodowego, przy uwzględnieniu zadań priorytetowych, których niewykonanie w określonym czasie spowoduje negatywne skutki w przyszłości. Ocenie należy także poddać szanse, jakie park posiadał w określonym czasie dla pozyskania potrzebnych środków finansowych i ustalić stopień wykorzystania tych możliwości, a także przeanalizować wnioski wynikające ze straconych szans w tym zakresie.

23. Przepisy prawne dotyczące ochrony przyrody, także przepisy ustawy o finansach publicznych, są spójne i umożliwiają realizację celów ochronnych parku narodowego, stąd:

- ✓ ilość środków budżetowych powinna zabezpieczać funkcjonowanie administracji parku narodowego,
- ✓ przy podziale środków budżetowych powinny decydować jasne i przejrzyste kryteria podziału środków,
- ✓ park określa realny limit finansowy własnych potrzeb,
- ✓ dyrektorzy nie są pozbawieni kompetencji do zarządzania powierzonym mieniem w zakresie wydatkowania przyznanych lub pozyskanych (zarobionych) środków finansowych.

Metoda weryfikacji: Analizie formalno-prawnej należy poddać sprawność systemu finansowania ochrony przyrody i zdolność do samodzielnego funkcjonowania gospodarstwa pomocniczego parku pod względem organizacyjnym i finansowym.

Analiza powinna dać odpowiedź na pytanie w jakiej wysokości powinny być zadysponowane środki na ochronę przyrody w odniesieniu do zadań ochronnych (ich ciągłości realizacji w kolejnych latach oraz przy konieczności wykonania części z nich pod rygorem utraty wartości przyrodniczych ekosystemów, dla których działania są niezbędne).

24. **Park stale podtrzymuje własną zdolność do pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych dla zapewnienia ciągłości finansowania wieloletnich programów ochrony**, a w szczególności:

- ✓ w miarę możliwości podtrzymywana jest zdolność do wnoszenia finansowego udziału własnego parku do opracowywanych projektów dotyczących ochrony przyrody i badań stanu tej przyrody, udostępnienia turystycznego, działań edukacyjnych,
- ✓ park podtrzymuje zdolność do zawierania wieloletnich umów, a zatem do zobowiązywania się do wnoszenia udziału własnego, a także posiada zdolność do zawierania porozumień z innymi parkami w celu realizowania wspólnych programów,
- ✓ park posiada odpowiednio przygotowaną i przeszkoloną kadrę w zakresie sporządzania projektów pomocowych, pozyskiwania takich środków i ich rozliczania,
- ✓ park ubiega się o finansowanie w ramach programów rolno-środowiskowych,
- ✓ park podejmuje starania w kierunku pozyskiwania środków ze sprzedaży usług w zakresie rekreacji i turystyki,
- ✓ park na bieżąco śledzi szanse ubiegania się o pozabudżetowe środki krajowe i zagraniczne na realizację programów ochronnych i podejmuje działania w celu ich pozyskania adekwatnie do potrzeb w finansowaniu ochrony.

Metoda weryfikacji: Porównać potrzeby, możliwości w zakresie pozyskiwania środków, poddać analizie projekty składane i uwzględnione, a także projekty odrzucone oraz dokonać analizy przyczyn odrzucenia lub niezłożenia stosownych wniosków. Dla porównania należy zasięgnąć informacji o uzyskanych dofinansowaniach przez inne organizacje zajmujące się ochroną przyrody. Analizie należy poddać wszelkie legalne i możliwe do zastosowania rozwiązania, które usprawnią system finansowania ochrony przyrody w parku narodowym (np. utworzenie organizacji pozarządowej, której zadaniem będzie wspieranie parku w działaniach ochronnych).

25. **Współpraca pomiędzy poszczególnymi parkami narodowymi oraz parków narodowych z Ministerstwem Środowiska zmierza do doskonalenia zarządzania ochroną przyrody,** stąd:

- ✓ park podejmuje współpracę z każdą administracją obszaru chronionego, która może wspomóc sposób zarządzania ochroną przyrody, a koszty tej współpracy winny posiadać uzasadnienie w efektach tej współpracy (przy uwzględnieniu ryzyka niepowodzenia),
- ✓ park kieruje do Ministerstwa Środowiska w istotnych sprawach wnioski, postulaty, zapytania, a Ministerstwo podejmuje stosowne działania w ramach swoich kompetencji,

- ✓ park jest inicjatorem wymiany doświadczeń oraz wspólnych przedsięwzięć z innymi krajowymi i zagranicznymi parkami narodowymi, parkami krajobrazowymi oraz innymi instytucjami wspierającymi ochronę przyrody.

Metoda weryfikacji: Ocena zasad i trybu współpracy. Analizie poddać te grupy problemów, których park we własnym zakresie rozwiązać nie może lub znacznie oszczędniejsze, wydajniejsze lub skuteczniejsze byłoby ich rozwiązanie przy współdziałaniu stron zainteresowanych (np. w dziedzinie badań skutków działań ochronnych, obiegu informacji).

26. Ministerstwo Środowiska jako organ zarządzający parkami narodowymi w Polsce poszukuje odpowiedniej formy zarządzania, która będzie:

- ✓ rozwijać i harmonizować systemy informatyczne dotyczące ochrony przyrody parków narodowych,
- ✓ tworzyć i harmonizować system monitoringu,
- ✓ systematycznie doskonalić kadry parków narodowych, ze szczególnym uwzględnieniem metod nowoczesnej ochrony przyrody, doskonalenia umiejętności komunikacji społecznej, pozyskiwania środków zewnętrznych na realizację projektów ochronnych,
- ✓ stymulować współpracę zagraniczną,
- ✓ stymulować wymianę wzorów dobrych rozwiązań (dobrej praktyki),
- ✓ poszukiwać rozwiązań systemowych dla istniejących problemów w ochronie przyrody,
- ✓ prowadzić współpracę w zakresie interpretacji prawnych, wykorzystania nowych możliwości pozyskania środków finansowych (LIFE, inne fundusze Unii Europejskiej).

Metoda weryfikacji: W odniesieniu do ustaleń dokonanych w parkach narodowych związanych z zarządzaniem ochroną przyrody na tym poziomie należy przeanalizować wykonanie zadań Ministerstwa (Departament Ochrony Przyrody i Departament Finansowy) w kontekście optymalizacji wzajemnych powiązań. Należy także poszukiwać najlepszego rozwiązania dla zarządzania parkami narodowymi w kontekście oszczędnego, wydajnego i skutecznego gospodarowania zasobami (materialnymi, finansowymi, ludzkimi, informacjami, itp.)

5.3. Postulaty z badania ankietowego

W toku kontroli przeprowadzono ankietowanie właścicieli lub władających gruntami innymi niż Skarbu Państwa oraz organizacje pozarządowe, których celem działania była ochrona przyrody. Wypełnione prawidłowo ankiety zwróciło 104 respondentów spośród właścicieli lub władających gruntami oraz 42 respondentów, będących organizacjami ekologicznymi.

Do badania ankietowego przygotowano dwa rodzaje kwestionariuszy: dla organizacji ekologicznych i dla właścicieli gruntów (władających) położonych na obszarze danego parku. W obydwu rodzajach ankiet zastosowano pytania zamknięte, półotwarte i otwarte. Część wstępną formularzy ankietowych stanowiło wprowadzenie informujące o celu badania, sposobie udzielania odpowiedzi, okresie

czasu, który należy wziąć pod uwagę odpowiadając na pytania. Respondenci byli proszeni, aby podczas wypełniania ankiety odnosili się do wydarzeń mających miejsce w latach 2002-2005. Tych przypadków, kiedy odpowiedzi dotyczyły lat wcześniejszych, nie uwzględniono w analizie.

Celem podstawowym badania ankietowego było zgromadzenie opinii organizacji ekologicznych współpracujących z parkami poddanymi kontroli oraz właścicieli gruntów innych niż Skarb Państwa położonych na obszarze kontrolowanych parków na tematy związane z funkcjonowaniem parków, planowaniem, realizacją i monitorowaniem działań ochronnych w zasobach przyrody parków, gospodarczym i turystycznym użytkowaniem zasobów przyrody, działalnością edukacyjną, gospodarką gruntami oraz zarządzaniem ochroną przyrody.

Ocena współpracy administracji parków z właścicielami gruntów położonych na ich obszarach była zdecydowanie gorsza, niż ta sama ocena dotycząca współpracy z organizacjami ekologicznymi. Ponad połowa badanych (58,7%) oceniła ją negatywnie (oceny: „niedostateczna" i „dostateczna"), a 33,7% - pozytywnie (oceny: „bardzo dobra, „dobra", „zadawalająca"). Oceny bardzo dobre pojawiły się w ankietach dotyczących tylko 5 parków: Babiogórskiego (3), Tatrzańskiego (3), Wielkopolskiego (2), Pienińskiego (1) i Wolińskiego (1). Najwięcej ocen niedostatecznych zanotowano w ankietach dotyczących Pienińskiego PN (8), a następnie parków: PN Ujście Warty (6), Wielkopolskiego (5), Roztoczańskiego (4), Słowińskiego (3), Tatrzańskiego (2), Karkonoskiego (1).

Oceny negatywne i niezadowolenie właścicieli gruntów ze współpracy z administracją parków dotyczą w głównej mierze takich zagadnień, jak:

- nie liczenie się ze zdaniem i opinią mieszkańców, brak partnerstwa,
- niezrozumiałe działania, które najczęściej wynikają z braku informacji,
- brak działań w celu uregulowania spraw związanych z gruntami, a także niedostatek środków na wykupy i na odszkodowania.

Postulaty, jakie sformułował biegły na podstawie badania ankietowego opisanych wyżej grup respondentów przedstawiały się następująco:

1) przy określaniu zadań ochronnych, szczególnie akcentować identyfikację i ocenę istniejących oraz potencjalnych zagrożeń oraz zapoznawać z nimi zainteresowanych,
2) informować, upubliczniać długookresowe plany ochrony przyrody i edukować w tym zakresie wszystkie zainteresowane strony,
3) przy określaniu długoletnich zadań ochronnych analizować i ewentualnie uwzględniać wnioski, uwagi i propozycje innych podmiotów, tj. organizacji ekologicznych, właścicieli gruntów,
4) monitorować i dokumentować szkody wyrządzane przez zwierzynę, a wyniki udostępniać zainteresowanym w celu uzasadnienia i wyjaśnienia konieczności stosowania redukcji populacji,
5) opracować plany zagospodarowania populacji zwierzyny i je upubliczniać,
6) zintensyfikować działania w celu pozyskiwania dodatkowych środków na ochronę przyrody, aby nie dopuszczać do strat w ekosystemach, będących wynikiem małej zdolności finansowej,
7) rozwijać, udoskonalać, uatrakcyjniać ofertę edukacji ekologicznej z wykorzystaniem różnych form przekazu,

8) rozwijać i udoskonalać sposoby docierania z informacją na temat działalności parku do różnych (wszystkich możliwych) grup odbiorców: dzieci, młodzieży, studentów, turystów, właścicieli gruntów innych niż Skarbu Państwa położonych na trenie parku itp.,
9) rozwijać współpracę z organizacjami ekologicznymi, wykorzystując jednocześnie ich wiedzę, doświadczenie i możliwości np. pozyskiwania środków finansowych w celu poprawy i rozwoju działań w zakresie ochrony przyrody,
10) określić grunty, które, z punktu widzenia parku, powinny być wykupione od ich właścicieli oraz poinformować o tym zainteresowanych,
11) określić jasne zasady wykupu gruntów należących do właścicieli innych niż Skarb Państwa i zapoznać z nimi zainteresowanych,
12) prowadzić, rozwijać i udoskonalać proces informowania właścicieli gruntów innych niż Skarbu Państwa o działaniach parku,
13) określić jasne i czytelne zasady udostępniania przez park gruntów prywatnych w celach turystycznych i informować zainteresowanych o celach i sposobach wykorzystania środków uzyskanych z tego udostępniania,
14) ustalić jasną i przejrzystą praktykę w zakresie porządkowania stosunków własnościowych, z uwzględnieniem skarg, opinii, uwag i wniosków wszystkich zainteresowanych,
15) stworzyć jasne reguły ochrony przyrody na gruntach innych niż Skarbu Państwa położonych na obszarze parku i zapoznać z nimi wszystkich zainteresowanych,
16) zwiększyć nacisk na działania informacyjne i edukacyjne skierowane do różnych podmiotów związanych z działalnością parku poprzez spotkania informacyjne, konferencje, szkolenia, rozmowy, udział w życiu społeczności lokalnej, np. w spotkaniach gminnych itp.,
17) zintensyfikować działania w kierunku rozwoju i poprawy dobrosąsiedzkiej współpracy z właścicielami gruntów innych niż Skarbu Państwa, w aspekcie poszanowania konstytucyjnego prawa własności,
18) podjąć działania w celu określenia jasnych i czytelnych zasad rozwiązywania konfliktów interesów oraz problemów dotyczących kosztów ochrony na gruntach innych niż Skarbu Państwa i utraconych korzyści w wyniku takiej ochrony,
19) inicjować wspólne działania z innymi podmiotami w celu poprawy skuteczności ochrony przyrody w parku,
20) prowadzić otwartą politykę informacyjną o działaniach podejmowanych przez park.

5.4. Konkluzje z dyskusji problemowej

W związku z realizacją wyników kontroli funkcjonowania parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody, w dniach 1 i 2 lutego 2006 r. w Krakowie Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła dyskusję problemową, poświęconą implikacjom wynikającym z ustaleń kontroli NIK w kontekście aktualnej sytuacji w ochronie dziedzictwa przyrodniczego. W spotkaniu uczestniczyli dyrektorzy lub zastępcy dyrektorów wszystkich parków narodowych, przedstawiciele Ministra Środowiska, Państwowej Rady Ochrony Przyrody oraz Instytutu Ochrony Przyrody PAN. Sformułowane niżej konkluzje są wynikiem dyskusji problemowej i zostały wyrażone przez jej uczestników. Wspierają one wnioski pokontrolne NIK, omówione w punkcie 3 informacji.

Konkluzja nr 1

Aby sprostać zobowiązaniom międzynarodowym, a także zapewnić skuteczną ochronę dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego istnieje potrzeba utworzenia publicznie nadzorowanego, mocnego ekonomicznie, sprawnego organizacyjnie oraz posiadającego kompetentne kadry podmiotu wspomagającego Służbę Parków Narodowych w jej ustawowych przedsięwzięciach, a w szczególności należy:

- wybrać odpowiedni dla aktualnych realiów model zarządzania oraz formę organizacyjną, które umożliwią sprawne zarządzanie ochroną przyrody w parkach narodowych,
- przygotować odpowiedni do potrzeb projekt zmiany ustawy o ochronie przyrody z aktywnym udziałem w tych pracach przedstawicieli Konwentu Dyrektorów Parków Narodowych,
- rozważyć powołanie w Ministerstwie Środowiska komórki zapewniającej sprawną obsługę parków narodowych w zakresie zabezpieczenia najistotniejszych potrzeb koordynacyjnych i doradztwa merytorycznego do czasu wdrożenia ustawowych uregulowań w tym zakresie.

Konkluzja nr 2

W celu usprawnienia systemu zarządzania ochrona przyrody w Parkach Narodowych należy:

- ulepszać zarządzanie dziedzictwem przyrodniczym poprzez określanie „wartości" niezbędnych dla osiągnięcia celów utrzymania dzikości natury, usuwania naleciałości wprowadzonych przez człowieka,
- fachowymi kontrolami objąć realizację celów ochronnych oraz wykorzystanie najlepszych praktyk w działaniach parku,
- opracować i wprowadzić zasady okresowych ocen skuteczności zarządzania ochroną przyrody,
- dla realizacji tych kontroli należy: utworzyć stosowny zespół specjalistów, których wiedza i kompetencje umożliwią realizację takich zadań, albo też zlecanie przeprowadzania takich kontroli wyspecjalizowanym ośrodkom,
- wyposażyć rady naukowe parków narodowych w większe kompetencje w zakresie merytorycznego nadzoru ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz wprowadzić system wynagradzania członków tych rad za ich pracę.

Konkluzja nr 3

W celu usprawnienia systemu finansowania ochrony przyrody na obszarach Parków Narodowych należy:

- opracować wewnętrznie spójny system finansowania realizacji ochrony ekosystemów parków narodowych, także z uwzględnieniem programu Natura 2000,
- utworzyć taką formę organizacyjną zarządzania ochroną przyrody, która będzie zdolna finansowo do realizacji wieloletnich programów ochrony przyrody oraz będzie miała potencjalną możliwość korzystania ze środków pomocowych i programów wspierających UE.

Konkluzja nr 4

W celu usprawnienia systemu planowania ochrony przyrody na obszarach parków narodowych:

- należy zdecydować o ostatecznym kształcie planu ochrony przyrody i utrzymać w dłuższym okresie czasu niezmienność wymogów w tym zakresie,
- planem długookresowym – publikowanym w rozporządzeniu Ministra Środowiska - należy obejmować tylko te elementy strategii parku, które mogą oddziaływać na interesy społeczności lokalnych, samorządów,
- działania ochronne wewnątrz parku narodowego, które nie ograniczają społeczności lokalnej powinny być ujmowane w planie wieloletnim i publikowane jako akt wewnętrzny w zarządzeniu Ministra Środowiska, a horyzont czasowy takich planów powinien umożliwiać przewidywanie zmian w ekosystemach,
- warunkiem zatwierdzenia projektu planu ochrony przyrody powinna być pozytywna opinia zespołu ekspertów (dla zapewnienia adekwatności działań do potrzeb ochrony dziedzictwa przyrodniczego),
- działania ochronne powinny być powiązane z oszacowaniem nakładów koniecznych do poniesienia, a także powinny wskazywać źródła ich finansowania,
- z długoterminowego planu ochrony przyrody (strategii), powinny wynikać plany średniookresowe, dotyczące ochrony konkretnych ekosystemów, obejmujące okres od 3 do 5 lat oraz roczne plany wykonawcze,
- Park, zgodnie z zasadą przejrzystości i rozliczalności finansów publicznych, powinien upubliczniać roczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z ponoszonych nakładów na ochronę przyrody oraz sprawozdania z rezultatów tych działań.

Konkluzja nr 5

W celu usprawnienia systemu monitorowania zmian zachodzących w ekosystemach parków narodowych należy:

- opracować zasady oraz najlepsze praktyki monitorowania stanu zasobów natury i zmian zachodzących w przyrodzie, a także okresowo publikować wyniki takiego monitoringu,
- wdrożyć do praktyki monitoring przyrodniczy, którego determinantami będą: uzyskiwanie sprawdzalności, dobre zarządzanie i należyta staranność,
- system monitorowania w parkach narodowych powinien być skorelowany z państwowym monitoringiem przyrodniczym.

Konkluzja nr 6

W celu zminimalizowania skutków ograniczeń praw własności gruntów położonych na terenie parku narodowego należy opracować i wdrożyć takie instrumenty ekonomiczne, które będą motywować prywatnych właścicieli gruntów do ich użytkowania zgodnego z zasadami ochrony przyrody.

Konkluzja nr 7

W celu racjonalizowania wydatków ponoszonych na wykup gruntów innych niż Skarbu Państwa, położonych na terenie Parku, należy:

- określić, które działki gruntowe są niezbędne dla realizacji celów ochronnych, uzasadniając takie stanowisko merytorycznymi przesłankami,
- określić priorytety w zakresie wykupów oraz zasady zamian gruntów, a także stworzyć instrumenty prawno-finansowe umożliwiające zamiany działek siedliskowych tylko przy zapewnieniu ekwiwalentności powierzchniowej,
- realizować sukcesywnie wykupy gruntów wszędzie tam, gdzie istnieje udokumentowana degradacja obszaru chronionego wskutek niewłaściwego gospodarowania, bądź w wyniku zaniechania dotychczasowego użytkowania zagrożone są chronione elementy przyrody.

Konkluzja nr 8

Realizacja celów ochronnych w obszarze parku narodowego, a w szczególności w pasie technicznym, pasie ochronnym oraz części wód Morza Bałtyckiego wymaga wyeliminowania nakładania się kompetencji różnych organów administracji państwowej. Należałoby też doprowadzić do opracowania systemowych rozwiązań zapewniających ochronę ekosystemów na tych obszarach oraz przygotować projekty stosownych zmian w ustawie o ochronie przyrody, a jeśli zajdzie taka potrzeba, również i w innych ustawach. W szczególności należy zmierzać do określenia kompetencji dyrektora nadmorskiego parku narodowego w zakresie realizacji celów ochronnych zarówno w odniesieniu do obszaru parku narodowego jak i obszaru Natura 2000. Określenie tych kompetencji powinno zostać odpowiednio powiązane ze środkami, jakimi będzie on dysponował dla realizacji celów ustawowych.

Konkluzja nr 9

W celu zapewnienia skuteczności ochrony przyrody w parkach narodowych należy stosować przyjęte zasady dobrej praktyki, a także na bieżąco aktualizować listę dobrych praktyk ochrony przyrody. Najlepsze praktyki powinny być publikowane w celu spopularyzowania ich wśród administratorów wszystkich form ochrony przyrody.

5.5. Bibliografia

5.7.1. Biologiczne podstawy ochrony przyrody, Andrew S. Pullin, PWN, 2004

5.7.2. Użytkowanie turystyczne parków narodowych, Józef Partyka, Wydawca Ojcowski Park Narodowy, 2002

5.7.3. O nauce i naukowcach w polskich parkach narodowych, Joanna Pijanowska, Parki Narodowe 2/2004

5.7.4. Gospodarstwa pomocnicze przy parkach narodowych, czy parki narodowe przy gospodarstwach pomocniczych, Ryszard B. Mochola, Parki Narodowe 3/2003

5.7.5. Międzynarodowa Sesja Ekspertów ds. Społecznych Form Ochrony Środowiska "Ludzie i Park Współpraca i Rozwój "SPOŁECZNE FORMY OCHRONY PRZYRODY, BUDOWANIE PARTNERSTWA I POPARCIA SPOŁECZNEGO DLA PARKÓW NARODOWYCH", Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Sekcja Parków Narodowych Polskiego Klubu Ekologicznego, Kraków, 2001

5.7.6. Bogdan Jaroszewicz, Białowieska Stacja Geobotaniczna, Uniwersytet Warszawski, Projekt reorganizacji systemu zarządzania ochroną przyrody w Polsce

5.7.7. FRENCH STRATEGY FOR BIODIVERSITY, stakes, purposes and directions, February 2004

5.7.8. Report of the Commissioner of the Environment Development to the House of Commons, Chapter 2, Ecological Integrity in Canada's National Parks, Ottawa, Ontario, 2005

5.7.9. Informacja Bruno Brochier z Cour des comptes, styczeń 2006

5.7.10. The Royal Parks, An Executive Agency, Report by the Comptroller and Auditor General, April 2004

5.7.11. Report of the Commissioner of the Environment Development to the House of Commons, Chapter 2, Ecological Integrity in Canada's National Parks, Ottawa, Ontario 2005

5.7.12. National System Planning for Protected Areas, Adrian G. Davey, Main Author, World Commission on Protected Areas, Cambridge1998

5.7.13. The Management of Commonwealth National Parks and Reserves, Australian National Audit Office, Canberra 2002

5.7.14. Best Practice in Park Interpretation and Education, A Report to the ANZECC Working Group on National Park and Protected Area Management Benchmarking and Best Practice Program by Department of Natural Resources and Environment, Victoria, April 1999

5.6. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Imię i nazwisko	Jednostka
1.	Józef Omylak	Babiogórski Park Narodowy
2.	Józef Popiel	Białowieski Park Narodowy
3.	Adam Sieńko	Biebrzański Park Narodowy
4.	Jan Komornicki	Bieszczadzki Park Narodowy
5.	Janusz Kochanowski	Park Narodowy „Bory Tucholskie”
6.	Tadeusz Kohut	Drawieński Park Narodowy
7.	Janusz Tomasiewicz	Gorczański Park Narodowy
8.	Krzysztof Baldy	Park Narodowy Gór Stołowych
9.	Jerzy Misiak	Kampinoski Park Narodowy
10.	Ryszard Mochola	Karkonoski Park Narodowy
11.	Jan Szafrański	Magurski Park Narodowy
12.	Ryszard Modzelewski	Narwiański Park Narodowy
13.	Rudolf Suchanek	Ojcowski Park Narodowy
14.	Michał Sokołowski	Pieniński Park Narodowy
15.	Dariusz Piasecki	Poleski Park Narodowy
16.	Zdzisław Kotuła	Roztoczański Park Narodowy
17	Feliks Kaczanowski – od 10.10.1997 do 30.06.2003 Zbigniew Karbowski – od 01.07.2003 do 31.03.2005 Katarzyna Woźniak – od 01.04.2005	Słowiński Park Narodowy
18.	Bogdan Hajduk	Świętokrzyski Park Narodowy
19.	Paweł Skawiński	Tatrzański Park Narodowy
20.	Konrad Wypychowski	Park Narodowy „Ujście Warty”
21.	Zygfryd Kowalski – od 16.05.1994 do30.04.2005 Adam Kaczmarek – od 01.05.2005	Wielkopolski Park Narodowy
22.	Zdzisław Szkiruć	Wigierski Park Narodowy
23.	Ireneusz Lewicki	Woliński Park Narodowy
24.	Stanisław Żelichowski – od 19.10.2001 do 03.03.2003 Czesław Śleziak – od 03.03.2003 do 02.05.2004 Jerzy Swatoń – od 02.05.2004 do 25.04.2005 Tomasz Podgajniak – od 24.05.2005 do 31.10.2005 Jan Szyszko – od 31.10.2005	Minister Środowiska

Uwaga – kolorem zielonym zaznaczono kierowników jednostek kontrolowanych

5.7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Środowiska
6. Główny Konserwator Przyrody
7. Sejmowa Komisja Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Senacka Komisja Rolnictwa i Ochrony Środowiska
10. Państwowa Rada Ochrony Przyrody

OD :SEKR.V-PREZ.NIK-J.JEZIERSKIEGO NR FAKSU :48 22 4445423 28 CZE. 2006 12:48 STR.1

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Przydział 577
Data 28.06.06 Zał.
Teczka ..... Sprawa .....

Warszawa, dnia 26 czerwca 2006 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

Jan Szyszko

DLOPiKop/pn-4102-157-5695/06/wb

Dyr. J.D. J.K. Z.Z. GK | Delegatura NIK w Krakowie | DP | SP
28. 06. 2006
Nadz. J. Jasiński
Kontr.

P. Dyr. J. Dziedzic
28/6/06

WICEPREZES Najwyższej Izby Kontroli Jacek Jezierski

Pan
Jacek Jezierski
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dziękuję Panu Prezesowi za Informację przesłaną pismem z dnia 8 czerwca 2006 roku, znak: P/05/134 LKR-41041-4/05 dotyczącą wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Środowiska oraz 12 parkach narodowych. Jednocześnie uprzejmie informuję, że nie zgłaszam uwag do opracowanej przez NIK Informacji.

Wyrażam podziękowanie, za wprowadzoną przez NIK nową formę przygotowania i przeprowadzenia kontroli. Zorganizowanie przez NIK panelowej dyskusji końcowej z udziałem wszystkich dyrektorów parków narodowych, przedstawicieli Państwowej Rady Ochrony Przyrody oraz Ministerstwa Środowiska było bardzo cennym działaniem. Takie podejście w istotny sposób wpłynie na udoskonalenie działań na wszystkich szczeblach zarządzania ochroną przyrody przy zachowaniu zrównoważonego użytkowania i rozwoju kraju.

z up. Ministra
Podsekretarz Stanu
Główny Konserwator Przyrody
Andrzej Szweda-Lewandowski

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretariat Wiceprezesa
Jacka Jezierskiego
Data wpływu 28.06.2006 r.
L. dz. M61/06