



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LKI.411.001.01.2021

Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 8/2022 Kolegium NIK z dnia 23 marca 2022 r.

S/21/001 – Funkcjonowanie Świętokrzyskiego Parku Narodowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska, od 26 października 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnili również: Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.; Michał Woś, Minister Środowiska od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r.; Michał Kurtyka, Minister Klimatu od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r.; Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.; Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego zmiany granic ŚPN. 2. Nadzór Ministra nad organizacją działalności i zarządzaniem ŚPN. 3. Nadzór Ministra nad realizacją przez ŚPN wybranych ustawowych zadań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2021 (do 3 grudnia), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Marcin Sudół, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/48/2021 z 10 maja 2021 r. 2. Łukasz Pieńkowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/49/2021 z 10 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ W kontrolowanym okresie ministerstwami zapewniającymi obsługę ministra kierującego m.in. działem administracji rządowej *środowisko* były: Ministerstwo Środowiska – do 14 listopada 2019 r., Ministerstwo Klimatu – od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r., Ministerstwo Środowiska – od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska – od 6 października 2020 r. (dalej: Ministerstwo).

² Ministrowie kierujący w szczególności, działem administracji rządowej *środowisko* (dalej również Minister).

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra dotyczące planowanego, w przygotowanym projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego (dalej: *projekt rozporządzenia*⁵), wyłączenia z obszaru Świętokrzyskiego Parku Narodowego⁶ terenu położonego na wzgórzu Święty Krzyż. W trakcie prac nad *projektem rozporządzenia* nie wykazano bowiem zaistnienia przesłanki bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych terenu przewidywanego do wyłączenia, wymaganej art. 10 ust. 1a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷ (dalej: uoop).

Projekt rozporządzenia został we wrześniu 2020 r. przekazany do zaopiniowania tylko niektórym zainteresowanym organizacjom pozarządowym, którym nie zapewniono wymaganego 30-dniowego terminu na przedstawienie opinii, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 2 uoop. Konsultacje publiczne, prowadzone na podstawie Regulaminu pracy Rady Ministrów⁸, przeprowadzono niezgodnie z niektórymi zasadami określonymi w *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*⁹. Dotyczyło to w szczególności niewskazania planowanego terminu przedstawienia odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji oraz zamieszczania na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji (dalej: BIP RCL) z opóźnieniem części uwag do *projektu rozporządzenia* zgłaszanych w ramach konsultacji publicznych w 2020 r.

Minister nie ustanowił dotychczas w drodze rozporządzenia planu ochrony dla ŚPN. Ustawowy termin na sporządzenie tego planu upłynął w 2018 r., a projekt odpowiedniego rozporządzenia został przygotowany przez Park ponad cztery lata temu. Minister ustanawiał w formie zarządzenia zadania ochronne dla ŚPN, które uwzględniały wymagania uoop, jednak niektóre dane zawarte w zadaniach ochronnych na lata 2018-2019 i 2020-2021 były nierzetelne.

W okresie objętym kontrolą Minister nie sporządzał rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych, wymaganych art. 9 ust. 3 uoop. W Ministerstwie nieprawidłowo realizowano również niektóre działania nadzorcze, dotyczące sporządzania okresowych ocen Dyrektora ŚPN i funkcjonowania Parku oraz przedkładania planów działalności ŚPN i sprawozdań z wykonania tych planów.

Ponadto ustalono, że Minister nie wykonał delegacji ustawowej w sprawie określenia w drodze rozporządzenia warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą, a w latach 2017-2019¹⁰ nie przyjął w formie zarządzenia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Chodzi o *projekt rozporządzenia* z załącznikami, oceną skutków regulacji (dalej: OSR) oraz uzasadnieniem wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem RD162.

⁶ Dalej: Park lub ŚPN.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, ze zm.

⁸ Przyjętego uchwałą Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

⁹ <https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf> (dostęp: 24 maja 2021 r.).

¹⁰ Do 25 czerwca 2019 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego zmiany granic ŚPN

Opis stanu faktycznego

Na wniosek Ministra Środowiska Zespół do spraw Programowania Prac Rządu wyraził zgodę na wprowadzenie projektu rozporządzenia do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów¹². W wykazie tym projekt rozporządzenia został opublikowany 25 czerwca 2020 r. pod numerem RD162.

(akta kontroli str. 13-16, 22-23, 25-28, 622-657, 1006-1007)

Michał Woś, zajmujący stanowisko Ministra Środowiska w okresie od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r., odnosząc się do zadanych przez kontrolujących pytań dotyczących m.in. przebiegu w tym okresie procesu legislacyjnego dotyczącego projektu rozporządzenia wyjaśnił: (...) Należy zauważyć, że wszelkie sprawy pozostające w kompetencji jakiegokolwiek Ministra, kierującego określonym działem administracji rządowej, obsługiwane przez powołane do tego ministerstwo, realizowane są na bieżąco, w sposób ciągły, przez merytoryczne komórki organizacyjne, działające na polecenie i pod nadzorem Ministra. Dotyczy to również prowadzenia odpowiedniej dokumentacji załatwianych spraw, która odzwierciedla inicjację, przebieg i finalizację danego przedsięwzięcia, czy realizację określonego działania. Jednym z podstawowych celów formalnie ustanowionego aparatu administracyjnego w postaci urzędu – ministerstwa, obsługującego Ministra, jest dokumentowanie realizowanych działań, a więc gromadzenie określonej bazy informacji, ze względów oczywistych, niemożliwej do absorbowania i zapamiętania przez jakąkolwiek pojedynczą osobę, nawet kierownika urzędu. (...) rzeczą oczywistą jest, iż odpowiedzi na wskazane we wniosku, bardzo szczegółowe pytania, znajdują się aktach spraw odpowiednich komórek organizacyjnych urzędu. (...). Jednocześnie mając na uwadze zmiany polegające na zniesieniu Ministerstwa Środowiska oraz utworzeniu Ministerstwa Klimatu i Środowiska, przedstawione we wniosku pytania należy kierować do aktualnie właściwych komórek organizacyjnych Ministerstwa Klimatu i Środowiska, będących następcami prawnymi przywołanych wcześniej komórek organizacyjnych Ministerstwa Środowiska. (...). Niezależnie od powyższego, należy wyraźnie podkreślić, że nie jest możliwym, abym jako ówczesny Minister Środowiska, mógł pamiętać szereg bardzo szczegółowych, czy wręcz drobiazgowych zagadnień dotyczących prowadzonych wtedy spraw, które stanowiły przecież zaledwie ułamek zadań wyznaczonych przepisami prawa ministrowi kierującemu działem administracji rządowej, zwłaszcza, że od wskazanych okoliczności upłynęło już od kilku do kilkunastu miesięcy.

(akta kontroli str. 5-6, 2200-2207)

Zgodnie z wyjaśnieniami Małgorzaty Golińskiej, Sekretarza Stanu w Ministerstwie, inicjatorem prac nad projektem rozporządzenia w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego był Minister Środowiska, co wynikało także z zaleceń Najwyższej Izby Kontroli. Również Wojciech Hurkała, Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody w Ministerstwie (dalej: DOP) wyjaśnił, że polecenie otrzymaliśmy od ówczesnego Ministra Środowiska, P. Michała Wosia.

(akta kontroli str. 493, 1438, 1450)

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Z zaleceniem uwzględnienia na dalszych etapach procesu legislacyjnego uwag zgłoszonych przez Ministra Finansów (skorygowanie i doprowadzenie do spójności zapisów w tabeli w pkt 6 OSR dotyczących m.in. dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku leśnego).

Przyczyną rozpoczęcia prac nad *projektem rozporządzenia*, jak wyjaśnili zarówno Sekretarz Stanu, jak i Zastępca Dyrektora DOP, była konieczność uporządkowania przebiegu granic ŚPN oraz wskazania ich jednoznacznego przebiegu. Dodatkowo zwrócili uwagę, że *uporządkowanie przebiegu granic parków narodowych było jednym z zaleceń Najwyższej Izby Kontroli. Zalecenie to jest realizowane sukcesywnie. Dotychczas zmieniono rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Karkonoskiego Parku Narodowego i Poleskiego Parku Narodowego.*

(akta kontroli str. 1430, 1434, 1438, 1450)

Projekt rozporządzenia przewiduje zmianę granic Parku polegającą na:

- wyłączeniu trzech działek ewidencyjnych stanowiących własność Skarbu Państwa, znajdujących się w wieczystym użytkowaniu Parku, leżących na terenie gminy Nowa Słupia, o nr 2039/1, 2039/2, 2039/3 o łącznej powierzchni 1,3447 ha, tworzących enklawę na wzniesieniu Święty Krzyż, o czym mowa szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- włączeniu nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa, leżących na terenie gminy Waśniów, o nr 450/1, 450/2, 451/2, 451/2 o łącznej powierzchni 62,5500 ha;
- włączeniu nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa, znajdujących się w wieczystym użytkowaniu Parku, leżących na terenie gminy Nowa Słupia, tj. wschodniej części działki o numerze 202/2 położonej w obrębie ewidencyjnym Czastków o powierzchni 0,6000 ha (dotychczas tylko zachodnia część tej działki, obejmująca wyłącznie skarpę kserotermiczną, leżała w granicach Parku) oraz działki o numerze 547/1 położonej w obrębie ewidencyjnym Rudki o powierzchni 0,5360 ha.

(akta kontroli str. 1085-1125, 2213-2236)

Sekretarz Stanu i Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnili m.in., że w okresie ich pracy w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw środowiska nie spotkali się z przypadkiem wyłączenia z granic innych parków narodowych fragmentu/ów ich obszaru¹³.

(akta kontroli str. 1031-1033, 1430-1431, 1434, 1438, 1450)

Zgodnie z art. 10 ust. 1 uop, Rada Ministrów, wydając rozporządzenie dotyczące określenia i zmiany granic parku narodowego, kieruje się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru. Za dokumentację dotyczącą rzeczywistego stanu wartości przyrodniczych dla:

- wyłączanych działek oraz włączanych działek o nr 202/2 i 547/1 w Ministerstwie wskazano m.in. operaty do projektu planu ochrony ŚPN (stwierdzające stan na 1 stycznia 2014 r.);
- włączanych do obszaru ŚPN działek o łącznej powierzchni 62,5500 ha wskazano *Zadania ochronne dla Obszaru Natura 2000 „Ostoja Jeleniowska” PLH260028, „Ostoja Żyznów” PLH260036, „Łysogóry” PLH260002 dla Nadleśnictwa Łagów* (data opracowania 2020 r.) i szczegółowy raport z przeprowadzonych badań inwentaryzacyjnych w latach 2011-2013 w ramach *Oceny stanu ochrony zasobów przyrodniczych, występujących zagrożeń oraz efektów realizowanych sposobów ochrony, metodą stałych punktów i powierzchni monitoringowych, na terenie specjalnego obszaru ochrony Natura 2000 Łysogóry PLH 260002*. W trakcie kontroli nie okazano kontrolującym ww. zadań ochronnych oraz raportu. Zastępca Dyrektora DOP podał, że DOP nie dysponuje tymi dokumentami (na dzień 14 lipca 2021 r.). Wyjaśnił, że wskazania dokumentacji stwierdzającej rzeczywisty stan wartości przyrodniczych dokonał ŚPN. Ponadto wyjaśnił, że znajdujący się

¹³ Wojciech Hurkała zajmuje stanowisko Zastępcy Dyrektora DOP od 18 maja 2018 r. W Ministerstwie pracuje od 7 kwietnia 2012 r. (pracę rozpoczął na stanowisku naczelnika Wydziału Parków Narodowych).

w uzasadnieniu projektu rozporządzenia opis tych obszarów został również sporządzony przez ŚPN.

(akta kontroli str. 471-478, 481-488, 928-942, 1015, 1028, 1455-1456, 1460, 1469-1519)

Odnosnie powodów wyłączenia z obszaru Parku i włączenia do niego terenów w projektowanym rozporządzeniu, pomimo braku aktualnej dokumentacji stwierdzającej rzeczywisty stan wartości przyrodniczych tych terenów i odwoływaniu się do dokumentacji sprzed kilku lat, Sekretarz Stanu wyjaśniła: *opracowania wykonane na potrzeby przygotowania planu ochrony dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego, jak również innych dokumentów planistycznych w zakresie ochrony przyrody, zostały wykonane po przeprowadzeniu szczegółowych inwentaryzacji przyrodniczych obszaru. Zawartość merytoryczna tych dokumentów nie była dotąd kwestionowana, stąd należy przyjąć, że zawarte w nich ustalenia są prawidłowe.*

(akta kontroli str. 1438, 1450)

Ministerstwo nie przedłożyło dokumentacji stwierdzającej bezpowrotną utratę zarówno wartości przyrodniczych, jak i kulturowych terenów wyłączanych z obszaru ŚPN.

(akta kontroli str. 471-478, 481-488, 928-943, 1015, 1028, 1085, 1104, 2226, 2245)

Ministerstwo na etapie przygotowywania projektu rozporządzenia nie dokonało kompleksowej analizy całego obszaru ŚPN pod kątem stanu zagospodarowania (spełniania warunku do wyłączenia z obszaru Parku).

W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia wskazano, m.in. że z granic ŚPN wyłączone zostały nieruchomości gruntowe tworzące enklawę na wzgórzu Święty Krzyż. Dodano, że wyłączenie tych działek zlokalizowanych w otoczeniu budowli wynika z wieloletnich antropogenicznych wpływów związanych z zurbanizowaniem tych działek (budynki i budowle, utwardzenie nawierzchni dróg, pielęgnowane trawniki oraz zadrzewienia, itp.).

Zastępca Dyrektora DOP w odpowiedzi na pytanie o przeprowadzenie analizy pozostałych działek ewidencyjnych znajdujących się w granicach Parku pod kątem spełniania przesłanek do ich wyłączenia wskazał, że *nie dostrzeżono potrzeb wyłączenia innych działek.*

W toku prowadzonych oględzin w oparciu o dostępne ortofotomapy¹⁴ ustalono, że stan zagospodarowania n.w. działek ewidencyjnych położonych na obszarze Parku, jest zbieżny ze sposobem zagospodarowania działek wskazanych do wyłączenia w projekcie rozporządzenia:

- część południowo-zachodnią działek ewidencyjnych, nr TERYT 260402_4.0001.1712/3 oraz 260402_4.0001.1712/5, położonych w miejscowości Bodzentyn, stanowi utwardzona droga (fragment ronda) oraz chodnik;
- część południową działki ewidencyjnej nr TERYT 260402_4.0001.1711/2 położonej w miejscowości Bodzentyn, stanowi utwardzony plac postojowy;
- część zachodnią działek ewidencyjnych nr TERYT 260402_4.0001.688/4, 260402_4.0001.750/12 oraz 260402_4.0001.2967/1 położonych w miejscowości Bodzentyn, stanowią zabudowania, boiska sportowe oraz utwardzony plac i chodniki;
- działkę ewidencyjną nr TERYT 260413_4.0001.2040 oraz część zachodnią działki nr TERYT 260413_4.0001.2003 położonych na wzgórzu Święty Krzyż, stanowią zabudowania klasztorne wraz z utwardzonymi placami i drogami;

¹⁴ Ortofotomapa to mapa przedstawiająca obraz powierzchni terenu. Powstała w wyniku przetworzenia zdjęć lotniczych lub satelitarnych.

- część południowo-wschodnią działki ewidencyjnej nr TERYT 260413_4.0001.2039/4 położonej na wzgórzu Święty Krzyż, stanowią utwardzone drogi.

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że pominięcie działek, które wskazano powyżej wynikało z przeoczenia w trakcie weryfikacji map Parku.

Sekretarz Stanu wyjaśniła, że *projekt opisu granic ŚPN został sporządzony po analizie przeprowadzonej w Parku. Nie dostrzeżono wówczas potrzeby wyłączenia innych nieruchomości z granic Parku.*

(akta kontroli str. 85, 491-492, 1029, 1616-1621)

W Ministerstwie przyjęto dwie odrębne ścieżki opiniowania *projektu rozporządzenia* przez organizacje pozarządowe, tj. w trybie konsultacji publicznych prowadzonych zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów oraz opiniowania przewidzianego w art. 10 ust. 2 uop. Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *w pracach nad projektami rozporządzeń Rady Ministrów dotyczącymi określenia granic parków narodowych przyjęto, że oba tryby będą stosowane odrębnie. Opiniowanie przez organizacje pozarządowe, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, odbywa się na etapie wcześniejszym niż konsultacje publiczne, o których mowa w uchwale Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów, najczęściej po etapie uzgadniania przebiegu granic z organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego.*

(akta kontroli str. 13-16, 22-23, 25-28, 622-657, 1006-1007, 1430-1434, 2237-2238)

Pismem z 8 września 2020 r. Minister Michał Woś zaprosił dziewięć organizacji pozarządowych na spotkanie dotyczące *projektu rozporządzenia*. Jednocześnie wyznaczył im dwudniowy termin na zaopiniowanie projektu, o czym mowa szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Termin spotkania wyznaczono na 10 września 2020 r.

(akta kontroli str. 72-73)

W trakcie kontroli od tych dziewięciu organizacji pozarządowych uzyskano informacje dotyczące uczestnictwa w tym spotkaniu oraz zgłoszenia uwag do przedłożonego im *projektu rozporządzenia*. Jedna z organizacji pozarządowych poinformowała, że na spotkaniu reprezentował ją jej członek (będący jednocześnie prezesem innego stowarzyszenia zainteresowanego zmianą granic ŚPN). Trzy organizacje poinformowały, że nie wzięły udziału w spotkaniu oraz nie zgłosiły opinii do przedłożonego im projektu rozporządzenia argumentując to odpowiednio słabą znajomością specyfiki ŚPN, niewypracowaniem wspólnego stanowiska członków organizacji oraz nieotrzymaniem zaproszenia. Wspólnym powodem niewzięcia udziału w tym spotkaniu przez pięć pozostałych organizacji było wyznaczenie na nie krótkiego (dwudniowego) terminu.

Z przedłożonych kontrolującym przez organizacje pozarządowe dokumentów wynika, że do *projektu rozporządzenia* odniosły się cztery z nich, z czego członek jednej z nich pisemne stanowisko złożył w trakcie spotkania (Ministerstwo nie dysponowało tym stanowiskiem). Jedna organizacja pozarządowa zaznaczyła, że *ustawa nie mówi o opiniowaniu projektu jedynie przez organizacje wybrane przez Ministerstwo. Aby z tego prawa mogły skorzystać wszystkie organizacje, które wyrażą zainteresowanie, należy przeprowadzić otwarte konsultacje publiczne. Czas na przygotowanie opinii powinien także umożliwiać szczegółową analizę projektu oraz opracowań merytorycznych, na których się opiera. Z pewnością niecałe dwa dni nie są wystarczające do tego celu. Dlatego zaznaczamy, że niniejszy dokument nie jest opinią w rozumieniu art. 10 ust. 2 UOP, a jedynie wstępnymi uwagami oraz wnioskiem o udostępnienie informacji, na których opierano się przygotowując ten projekt. Dopiero po analizie tych danych lub na podstawie informacji o ich braku możliwe będzie sformułowanie właściwej opinii.* W piśmie skierowanym do Ministra

organizacja zarzuciła brak szczegółowych analiz stanu wartości przyrodniczych włączanego i wyłączanego obszaru, brak podania bezpowrotnej utraty walorów kulturowych i przyrodniczych wyłączanego obszaru oraz złożyła zastrzeżenia odnoszące się do terminu i wyboru organizacji do zaopiniowania projektu. Dwie organizacje negatywnie zaopiniowały *projekt rozporządzenia* wskazując m.in. na krótki termin na złożenie opinii, brak odpowiedniej analizy pod kątem wpływu ww. regulacji na środowisko niezbędnej do jego oceny oraz wątpliwości merytoryczne wyłączenia terenów z obszaru ŚPN¹⁵. Negatywnie zaopiniowano *projekt rozporządzenia* również w stanowisku złożonym w trakcie spotkania. Wskazano w nim m.in. na naruszenie art. 10 ust. 1a i 2 uoop.

Powodem nieprzedstawienia opinii do *projektu rozporządzenia* przez dwie inne organizacje pozarządowe był brak zgody na *legitymizowanie* przez nie dwudniowego terminu konsultacji.

(akta kontroli str. 140-162, 1016, 1028, 1279-1385)

Odnosząc się do nieotrzymania zaproszenia przez jedną z organizacji pozarządowych Anna Kozińska-Żywar, Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła: *z akt sprawy przejętych ze zlikwidowanego Ministerstwa Środowiska, będących w posiadaniu Departamentu Prawnego MKiŚ, nie wynika w jaki sposób przekazano do adresatów pismo Ministra Środowiska Michała Wosia z dnia 8 września 2020 r. znak DP-WL.0220.1.2020.AW stanowiące zaproszenie na spotkanie w przedmiocie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego. W ww. aktach nie ma także potwierdzenia doręczenia tego pisma. (...).*

(akta kontroli str. 1269-1271)

Brak stanowiska złożonego przez członka jednej z organizacji pozarządowych uczestniczącego w spotkaniu Zastępcę Dyrektora DOP tłumaczył: *nie będąc na spotkaniu w dniu 10 września 2020 r. nie mogę potwierdzić, że zostało tam przekazane pismo Stowarzyszenia (...). Pisma tego nie odnalazłem w aktach dotyczących projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego.*

(akta kontroli str. 1456-1457, 1460-1461)

Pismo z 8 września 2020 r. kierujące *projekt rozporządzenia* do zaopiniowania przez organizacje pozarządowe zostało przygotowane przez Departament Prawny Ministerstwa. Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że *wykaz organizacji pozarządowych, z którymi konsultowany był projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ŚPN, został określony w projekcie oceny skutków regulacji do ww. projektu rozporządzenia. Z ustaleń kontroli wynika, że w pkt 5 sporządzonej m.in. 25 maja 2020 r. i 7 września 2020 r. OSR projektu rozporządzenia wśród organizacji pozarządowych, do których zostanie przekazany projekt do zaopiniowania zgodnie z art. 10 ust. 2 uoop, nie znalazły się wszystkie organizacje pozarządowe zainteresowane określeniem i zmianą granic ŚPN, o czym szerzej mowa w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 517, 522, 611, 1085-1125)

Z ustaleń kontroli wynika, że w spotkaniu w dniu 10 września 2020 r. uczestniczyło dwóch pracowników Ministerstwa, tj. Łukasz Rejt, Dyrektor DOP (który mu przewodniczył i zapewniał wsparcie merytoryczne) i Piotr Wykrota¹⁶, przedstawiciel

¹⁵ Jedną z nich w kolejnym piśmie, odwołującym się swojej wcześniejszej korespondencji oraz pisma Ministra, m.in. pozytywnie oceniła włączenie działek przyległych do Skarpy Zapusty i powiększenia otuliny oraz negatywnie oceniła wyłączenie działek z granic Parku.

¹⁶ W swoich wyjaśnieniach podał, że w spotkaniu uczestniczył z polecenia ówczesnego dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska, Pana Michała Graczyka.

Departamentu Prawnego Ministerstwa (zapewniał wsparcie prawno-legislacyjne) oraz przedstawiciel organizacji pozarządowej.

(akta kontroli str. 494-495, 612-615, 742-743)

Kontrolującym nie przedstawiono żadnego protokołu, notatki bądź innego zapisu przebiegu spotkania. Obecni na spotkaniu dwaj przedstawiciele Ministerstwa wyjaśnili, że spotkanie było nagrywane. Piotr Wykrota wyjaśnił, że *było nagrywane prawdopodobnie na laptopa przez Pana Łukasz Rejta. Nie wiem, jednak gdzie znajduje się nagranie z tego spotkania. Dodatkowo wyjaśnił: jako uczestnik spotkania z 10 września 2020 r. w charakterze ewentualnego wsparcia prawno-legislacyjnego dla przedstawiciela departamentu merytorycznego, nie byłem zobligowany do utrwalenia przebiegu w formie notatki, protokołu oraz innego zapisu spotkania. Za przebieg spotkania był odpowiedzialny DOP w Ministerstwie Środowiska. Nie otrzymałem żadnego odrębnego polecenia w sprawie sporządzenia takiej notatki. Michał Rejt, Dyrektor DOP wyjaśnił: w tym dniu nie miałem ze sobą laptopa ani sprzętu do nagrywania i nie dokonywałem żadnych nagrań przebiegu tego spotkania. Nie wiem kto nagrywał to spotkanie. Ja na pewno nie mam nagrania z tego spotkania. Ponadto wyjaśnił: Skoro spotkanie było nagrywane uznałem za bezcelowe prowadzenie dodatkowego protokołu. Logiczne wydawało się również, że w oparciu o nagranie powstanie protokół. Odnosząc się do zgłoszonych w trakcie spotkania uwag wyjaśnił również: Na pewno były zgłaszane opinie, uwagi i postulaty. Nie jestem w stanie powiedzieć, jakie padły konkretne na tym spotkaniu.*

(akta kontroli str. 494-495, 612-615, 739, 742-743)

Dyrektor Departamentu Prawnego Anna Kozińska-Żywar wyjaśniła: (...) w związku z faktem, że we wrześniu 2020 r. odpowiedzialny za przedmiotowy projekt rozporządzenia był Minister Środowiska oraz obsługujący go urząd czyli Ministerstwo Środowiska, szczegółowe informacje w przedmiocie zarówno początkowych prac nad projektem jak również przyczyn, założeń, celu i charakteru spotkania, a także szczegółów związanych z jego organizacją mogą posiadać pracownicy ówczesnego Ministerstwa Środowiska, a obecnie pracownicy Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa Ministerstwa Klimatu i Środowiska, tj. Pan Michał Graczyk (...) oraz Pan Maciej Szmit (...). Michał Graczyk, były Dyrektor Departamentu Prawnego¹⁷ (w okresie od 20 kwietnia 2020 r. do 4 listopada 2020 r.) oraz Maciej Szmit, były Naczelnik Wydziału tego Departamentu¹⁸ (w okresie od 15 sierpnia 2020 r. do 6 października 2020 r.) wyjaśnili, że z uwagi na upływ czasu nie są w stanie przypomnieć sobie szczegółów tej sprawy. Wskazali, że Departament Prawny MKiŚ, jako komórka organizacyjna obsługująca następcę prawnego Ministra Środowiska i następcę Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska posiada dostęp do wszelkich dokumentów i informacji. Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła: (...) w aktach sprawy (w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją) znajduje się pismo ówczesnego Ministra Środowiska Michała Wosia z dnia 8 września 2020 r. znak DP-WL.0220.1.2020.AWK stanowiące zaproszenie na spotkanie w przedmiocie projektu rozporządzenia (...). W aktach sprawy w EZD będących w posiadaniu DP MKiŚ nie znajdują się żadne uwagi pisemne zgłoszone przed lub w trakcie spotkania. (...). Jednocześnie informuję, iż w aktach sprawy nie znajduje się protokół, notatka ani inny pisemny zapis jego przebiegu, w aktach sprawy nie ma także nagrania z tego spotkania.

(akta kontroli str. 496-509, 510-513, 616-621, 744-753)

¹⁷ Na dzień składania wyjaśnień (18 czerwca 2021 r.) Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.

¹⁸ Na dzień składania wyjaśnień (18 czerwca 2021 r.) Zastępca Dyrektora Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.

W dniu 6 października 2020 r. Minister przekazał *projekt rozporządzenia* (wersja z 29 września 2020 r.), w trybie określonym przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów, równocześnie do uzgodnień i konsultacji publicznych.

(akta kontroli str. 25-28, 627)

Zgodnie z § 35 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, w październiku 2020 r. *projekt rozporządzenia* (wersja z 29 września 2020 r.) został przesłany do uzgodnień członkom Rady Ministrów, Prezesowi RCL oraz Koordynatorowi Oceny Skutków Regulacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Uwagi do projektu wpłynęły: od Koordynatora Oceny Skutków Regulacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (zweryfikowanie zapisów w tabeli dotyczącej wpływu na sektor finansów publicznych tak, aby odzwierciedlały odpowiedni wzrost wydatków po stronie ŚPN; przedstawienie wpływu projektowanych zmian na spadek wydatków po stronie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe; wskazanie i omówienie zmiany obciążeń regulacyjnych związanych np. ze zmianą statusu nieruchomości wyłączonych z granic Parku; podanie terminu oraz czasu trwania konsultacji publicznych); z Ministerstwa Finansów (uzupełnienie OSR o informacje dotyczącą wpływu na wydatki ŚPN i wydatki budżetu państwa wyłączenia z granic Parku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa; wskazanie na potrzebę zaopiniowania projektu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego); z Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (ograniczenie współrzędnych x, y w załącznikach do dwóch miejsc po przecinku w celu jednoznacznego ustalenia położenia punktu z dokładnością do 1 cm; rozważenie dodania w załączniku mapy przebiegu granic Parku i otuliny Parku, określającej położenie wskazywanego obszaru) oraz z RCL (m.in. wyjaśnienie z jakiego aktu prawnego wynikają zastosowane w *projekcie rozporządzenia* oznaczenia jednostek samorządu terytorialnego umieszczone w nawiasach; uzupełnienie przepisów *projektu rozporządzenia* o odpowiednie normy przejściowe, bądź – w przypadku, gdy przepisy przejściowe są zbędne – w uzasadnieniu projektu należy zawrzeć stosowne wyjaśnienia; uzupełnienie uzasadnienia projektu o wyjaśnienie dotyczące proponowanego *vacatio legis*). Za pismami z 15 lipca 2021 r. Sekretarz Stanu (z up. Ministra Klimatu i Środowiska) przedłożyła Koordynatorowi Oceny Skutków Regulacji nową wersję OSR, a do Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii oraz RCL zaktualizowany *projekt rozporządzenia* (wersja z 2 lipca 2021 r.). Jednocześnie w tych pismach poproszono o zgłoszenie ewentualnych uwag do przedłożonych dokumentów oraz odniesiono się do zgłoszonych w październiku 2020 r. uwag (uwzględniono wszystkie uwagi, za wyjątkiem dołączenia do projektu rozporządzenia mapy przebiegu granic ŚPN i jego otuliny; w piśmie wskazano, że w *projekcie rozporządzenia*, zgodnie z *delegacją ustawową* (art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody) zawarto opis granic Parku w formie wskazania wszystkich działek, które wchodzą w obszar parku i jego otuliny, jak również opis w postaci współrzędnych punktów załamania granicy Parku i jego otuliny. Delegacja ta nie daje podstawy do dołączenia mapy obszaru parku narodowego. (...).

(akta kontroli str. 27-33, 466, 623-627, 712-730, 1008-1009, 2346-2354)

Za pismem z 6 października 2020 r.¹⁹, zgodnie z § 36 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, *projekt rozporządzenia* przedstawiono do konsultacji publicznych. Pismo to zawierało informację o zamieszczeniu *projektu rozporządzenia* na stronie internetowej RCL oraz o możliwości zajęcia stanowiska w terminie 10 dni od dnia jego udostępnienia. Nie zawierało w nim jednak informacji o planowanym terminie przedstawienia odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji. Ponadto, przy pracach nad *projektem rozporządzenia* nie prowadzono publicznej listy

¹⁹ Pismo znak: DP-WL.0220.1.2020.AWK z 6 października 2020 r. podpisane przez Ministra Michała Wosia.

interesariuszy zainteresowanych tematyką tego projektu, o czym szerzej mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 25-26, 517-518, 522)

Ustalono, że opinie zgłaszane przez organizacje pozarządowe do *projektu rozporządzenia* nie były zamieszczane na stronie BIP RCL na bieżąco, o czym szerzej mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 140-162, 712-730, 1430, 1434)

Na dzień 11 czerwca 2021 r. na stronie internetowej BIP RCL w zakładce Rządowego Procesu Legislacyjnego²⁰ dotyczącej *projektu rozporządzenia* zamieszczonych było ponad 20²¹ opinii, uwag do *projektu rozporządzenia* zgłoszonych (elektronicznie, pisemnie) przez osoby fizyczne i organizacje pozarządowe. W większości wskazywano w nich na niezapewnienie wymaganego uoop terminu przedłożenia opinii przez organizacje pozarządowe oraz wyłączenie z obszaru Parku terenu pomimo braku uzasadnienia bezpowrotnej utraty przez niego jego wartości przyrodniczych i kultowych. W terminie 10 dni od dnia udostępnienia *projektu rozporządzenia*, tj. do 16 października 2020 r. do Ministerstwa wpłynęła ponad połowa uwag, opinii, a pozostałe po tej dacie.

Stanowiska w ramach konsultacji publicznych *projektu rozporządzenia* nie przedstawiło sześć z dziewięciu organizacji pozarządowych, do których bezpośrednio Minister skierował ten projekt i zwrócił się o zajęcie stanowiska. Z informacji uzyskanych od tych organizacji wynika, że powodem było m.in. nieuwzględnienie w przedłożonym im *projekcie rozporządzenia* zgłoszonych wcześniej uwag (dwie organizacje²²); słaba znajomość specyfiki ŚPN (jedna²³); niewypracowanie wspólnego stanowiska członków organizacji (jedna), nieotrzymanie pisma od ministra (jedna); brak zgody na *legitymizowanie* niezgodnych z prawem terminów (jedna).

(akta kontroli str. 74-75, 163-221, 699-703, 712-730, 1128-1130, 1279-1385)

Udzielając odpowiedzi na pytanie, czy na stronie BIP RCL zamieszczone zostały wszystkie stanowiska, które wpłynęły do Ministerstwa Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *pracownicy DOP nie dysponują dostępem do wszystkich pism wpływających do Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Dodatkowo część korespondencji wpływa na skrzynki e-mail departamentów bądź pracowników. Pisma te mogą nie być przekazane do właściwego departamentu, choćby z uwagi na omyłkowe zakończenie. To wszystko (brak wiedzy, w zakresie o którym mowa powyżej) powoduje, że nie mogę potwierdzić, że stanowiska zgłoszone do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego w ramach konsultacji publicznych i zamieszczone na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego są wszystkimi, jakie wpłynęły do urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska (ministerstwa zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw środowiska).*

Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła: *Departament Prawny MKiŚ nie jest w posiadaniu innych opinii i stanowisk zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych do przedmiotowego projektu, niż te dokumenty, które zostały zamieszczone na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowego Procesu Legislacyjnego.*

(akta kontroli str. 1269-1271, 1430-1432, 1435)

²⁰ Dalej: RPL.

²¹ Uwagi, opinie złożone w odpowiedzi na pismo Ministra z 6 października 2020 r. Niektóre złożone więcej niż jeden raz przez tę samą organizację pozarządową.

²² W informacji dla NIK jedna z organizacji poinformowała, że jej członek brał udział w wypracowaniu stanowiska w sprawie projektu rozporządzenia, przedstawionego przez Komitet Biologii Ewolucyjnej i Środowiskowej PAN.

²³ Organizacja poinformowała, że zajmuje się głównie obszarami chronionymi północno-wschodniej Polski.

Za pismem z 15 lipca 2021 r. Sekretarz Stanu (z up. Ministra) zgodnie z art. 10 ust. 2 uoop, przekazała zaktualizowaną wersję *projektu rozporządzenia* zainteresowanym organizacjom pozarządowym, w celu zaopiniowania w terminie 30 dni. Organizacje pozarządowe negatywnie odniosły się m.in. do spełnienia warunku wynikającego z art. 10 ust. 1a uoop, tj. do tezy, że nie dochodzi do zmniejszenia obszaru Parku oraz braku przesłanek stwierdzających bezpowrotną utratę wartości przyrodniczych i kulturowych wyłączanego obszaru. Odnosząc się do tych uwag w *Raporcie z konsultacji publicznych i opiniowania projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego* wskazano, że *mimo wyłączenia z obszaru Parku działek o łącznej powierzchni ok. 1,35 ha, z uwagi na włączenie działek o łącznej powierzchni 62,50 ha, nie dojdzie do zmniejszenia obszaru Parku. Tym samym przywołany przepis nie ma zastosowania w przypadku niniejszego rozporządzenia.*

(akta kontroli str. 2355-2401)

Analiza Raportu z konsultacji publicznych i opiniowania projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego wykazała, że Ministerstwo uwzględniło tylko uwagę dotyczącą uzupełnienia OSR o informację dotyczącą granic otuliny Parku. Pozostałe uwagi nie zostały uwzględnione.

(akta kontroli str. 2239-2279)

Projekt rozporządzenia został w dniu 8 października 2021 r. przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów, a za pismem z 27 października 2021 r. przedłożony Prezesowi RCL²⁴ z prośbą skierowanie go do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą. *Projekt rozporządzenia* (z dnia 20 października 2021 r.) Komisja Prawnicza rozpatrzyła na posiedzeniu w dniu 10 listopada 2021 r., podczas którego przedstawicielka Głównego Geodety Kraju zgłosiła propozycje dotyczące dokładności podania powierzchni Parku oraz jego otuliny i rezygnacji ze sposobu określenia przebiegu granic Parku oraz jego otuliny w formie wykazu współrzędnych punktów załamania granicy. Komisja Prawnicza przeanalizowała projekt pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym oraz zaleciła m.in. zmianę pkt 12 OSR do projektu wskazującego, że nie ma potrzeby określania mierników niezbędnych do ewaluacji projektu, gdyż rozporządzenie dotyczy wyłącznie kwestii technicznych (prowadzący Komisję Prawniczą zwrócili uwagę, że projektowane zmiany nie mają wyłącznie technicznego charakteru, zwłaszcza jeżeli chodzi o kwestię wyłączeń nieruchomości z obszaru Parku), a także uwzględnienie w projekcie poprawek legislacyjnych i redakcyjnych omówionych w trakcie posiedzenia Komisji Prawniczej. Ponadto Komisja zwróciła uwagę na wymagania wynikające z art. 10 uoop, które powinny być odpowiednio odzwierciedlone w uzasadnieniu do projektu. Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *zgodnie z ustaleniami w ramach prac komisji prawniczej, Minister Klimatu i Środowiska naniósł na projekt poprawki redakcyjno-legislacyjne oraz uzupełnił uzasadnienie i OSR, wskazując utratę walorów przyrodniczych nieruchomości wyłączanych z granic Parku. Korekty były zgodne z ustaleniami z komisji prawniczej, o czym świadczy fakt ich akceptacji.*

(akta kontroli str. 2402-2431)

Pismem z 13 marca 2021 r. Minister Klimatu i Środowiska²⁵ zwrócił się do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego o wyrażenie, w terminie 30 dni, opinii do *projektu rozporządzenia*. Sekretarz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wyjaśnił: *projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie*

²⁴ Wraz z m.in. raportem z konsultacji wraz z zestawieniem uwag oraz opinią o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

²⁵ Z up. Ministra, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.

Świętokrzyskiego Parku Narodowego został zaopiniowany przez Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska KWRiST w dniu 25.03.21 r. (wideokonferencja za pośrednictwem Microsoft Teams) oraz na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 31.03.21 r. (wideokonferencji za pośrednictwem Microsoft Teams). Do rozpatrywanego projektu rozporządzenia nie wpłynęły żadne uwagi z organizacji samorządowych oraz nie było dyskusji w przedmiocie projektu. Projekt rozporządzenia uzyskał opinię pozytywną. Poniżej zamieszczam zapis z projektu protokołu Zespołu do ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska: „Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego (Ministerstwo Klimatu i Środowiska) – wysłano 15.03.21 r. Strona Samorządowa nie zgłosiła uwag. Opinia pozytywna”. Zapis z projektu protokołu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego: „Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego (Ministerstwo Klimatu i Środowiska) – wysłano 15.03.21 r. Opinia pozytywna” Ministerstwo Klimatu i Środowiska w dniu 01.04.21 r. otrzymało informację (mail) z opinią KWRiST w postaci zapisu z projektu protokołu. Informuję, że w posiedzeniach Zespołów problemowych KWRiST jak i w posiedzeniach plenarnych KWRiST uczestniczą przedstawiciele projektodawców oraz przedstawiciele organizacji samorządowych. Ze względu na formę prowadzonych spotkań w czasie pandemii (online) nie sporządzono list obecności (...). W odniesieniu do pytania, dotyczącego terminu podpisania protokołu, Departament Administracji Publicznej informuje, że nie posiada wiedzy na temat zdarzeń przyszłych²⁶.

(akta kontroli str. 34, 731-738)

Stosownie do art. 10 ust. 2 uoop, zmiana granic Parku przewidziana w projekcie rozporządzenia została uzgodniona z właściwymi miejscowo organami uchwalodawczymi jednostek samorządu terytorialnego. Ministerstwo uzyskało uchwały rad gmin (Nowa Słupia, Waśniów), rad powiatów (kieleckiego i ostrowieckiego) oraz sejmiku województwa świętokrzyskiego pozytywnie opiniujące przedmiotową zmianę granic ŚPN.

(akta kontroli str. 36-43)

Zgodnie z art. 10 ust. 1 uoop, opracowany projekt rozporządzenia²⁷ wraz z załącznikami zawierał opis obszaru ŚPN w postaci enumeratywnego wyliczenia nieruchomości znajdujących się w jego granicach oraz w granicach jego otuliny; wskazanie nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawanych w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu; opis przebiegu granicy ŚPN i jego otuliny w formie wykazu współrzędnych punktów załamania tych granic, zgodnie z państwowym systemem odniesień przestrzennych PL-1992. Weryfikacja granicy wyznaczonej na podstawie ww. współrzędnych punktów załamania granic ŚPN²⁸ oraz jej porównanie z przebiegiem granicy Parku zamieszczonej w serwisie mapowym Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska²⁹, wykazała rozbieżności w przebiegu obu tych granic. Rozbieżności te dotyczyły działki ewidencyjnej nr 1191/1 obręb Nowa Słupia (Nr TERYT 260413_4.0001.1191/1); działki ewidencyjnej nr 654/4 obręb Rudki (Nr TERYT 260413_5.0021.654/4) oraz działek ewidencyjnych nr 194, 195,

²⁶ Wyjaśnienia z 15 czerwca 2021 r.

²⁷ Analizą objęto projekt z dnia 10 marca 2021 r.

²⁸ Weryfikację przeprowadzono przy wykorzystaniu funkcjonalności oprogramowania QGIS.

²⁹ Oprócz danych opisowych (tekstowych) prezentowanych w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody (dalej: CRFOP), Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prowadzi także pod adresem <http://geoserwis.gdos.gov.pl>, interaktywny portal mapowy, który jest integralną częścią CRFOP. Prezentowane są tam lokalizacje i przebiegi granic wszystkich form ochrony przyrody obowiązujących w Polsce na tle różnych materiałów kartograficznych.

68 i 69 obręb Psary Kąty (Nr TERYT 260402_5.0011), które wg danych zamieszczonych w CRFOP znajdują się w granicach ŚPN. Nie zostały one natomiast ujęte projekcie procedowanego rozporządzenia w wykazie obszarów znajdujących się w jego granicach.

Ponadto w uzasadnieniu do *projektu rozporządzenia* w sprawie ŚPN wskazano, że w granice ŚPN zostanie włączona dz. ewid. 547/1 o powierzchni 0,5360 ha, położona w obrębie Rudki, podczas gdy zgodnie z aktualnym przebiegiem granic ŚPN dostępnym na stronie internetowej <http://geoserwis.gdos.gov.pl>, działka ta znajduje się w granicach Parku.

(akta kontroli str. 44-65, 1616-1621)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że *projekt rozporządzenia* został przygotowany przez Świętokrzyski Park Narodowy. DOP nie posiada oprogramowania pozwalającego na weryfikację współrzędnych punktów załamania granicy. Zgodnie z informacją uzyskaną ze Świętokrzyskiego Parku Narodowego działki, o których mowa nie znajdują się w granicach Parku, jakkolwiek pozostają we władaniu Parku.

(akta kontroli str. 1029)

Sekretarz Stanu wyjaśniła, że nieścisłości związane z przebiegiem granicy Świętokrzyskiego Parku Narodowego, między opisem zawartym w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego a opisem zawartym w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody będą wyjaśniane, zwłaszcza że z informacji uzyskanych z Parku wynika, że wskazane w piśmie NIK działki nie znajdują się w granicach Parku, mimo że są w jego użytkowaniu wieczystym. Ponadto w Ministerstwie zostanie wypracowana procedura weryfikacji opisów granic.

(akta kontroli str. 1453)

NIK zauważyła, że bez stosownego oprogramowania pozwalającego na weryfikację współrzędnych punktów załamania granic, DOP nie miał możliwości prowadzenia właściwego nadzoru nad rzetelnością przekazywanych przez ŚPN danych w tym zakresie. Ma to również istotne znaczenie w kontekście pozostałych, obecnie przygotowywanych w Ministerstwie, projektów aktów prawnych opisujących granice obszarów chronionych w taki sam sposób³⁰.

W treści opracowanego *projektu rozporządzenia*, jak również w jego załącznikach nie zostały zamieszczone mapy obrazujące przebieg granic ŚPN i jego otuliny, pomimo takiego wniosku przedłożonego w toku uzgodnień międzyresortowych przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii.

(akta kontroli str. 27-33, 44-65)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że art. 10 ust. 1 uoop nie daje podstawy do dołączania mapy obszaru parku narodowego. Wskazał on również, że po wejściu w życie procedowanego rozporządzenia w sprawie ŚPN, zmiany przebiegu jego granic zostaną uwzględnione w CRFOP, na podstawie którego prezentowane są mapy w portalu mapowym prowadzonym przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 879-880)

NIK zauważyła, że wprowadzić przepisy uoop nie wskazują na konieczność zamieszczania map obszaru chronionego, to jednak zamieszczenie stosownej mapy obszaru Parku w odpowiedniej skali dokładności, nie stoi w sprzeczności z treścią art. 10 ust. 1 uoop. Dokładne zobrazowanie przebiegu granic ŚPN i jego otuliny

³⁰ Np. projekty rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów ochrony w: Tatrzańskim Parku Narodowym (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321430>, dostęp w dniu 5 lipca 2021 r.) oraz Poleskim Parku Narodowym (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320306>, dostęp w dniu 5 lipca 2021 r.).

byłoby pomocne dla wszystkich zainteresowanych stron zgłaszających uwagi w procesie konsultacji publicznych. Jest to istotne również w kontekście stwierdzonych w toku kontroli rozbieżności pomiędzy przebiegiem granicy ŚPN zamieszczonym w portalu mapowym prowadzonym przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, stanowiącym wizualizację danych pochodzących z CRFOP, a przebiegiem granicy opisanym za pomocą współrzędnych punktów jej załamania.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi obowiązywały zarządzenia w sprawie wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³¹; Ministra Środowiska z dnia 26 czerwca 2019 r. (na lata 2020-2024); Ministra Klimatu z dnia 29 lipca 2020 r. (na lata 2021-2025); Ministra Środowiska z dnia 30 lipca 2020 r. (na lata 2021-2025) oraz Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 20 kwietnia 2021 r. (na lata 2021-2025).

W latach 2017-2019 (do 25 czerwca) w Ministerstwie nie został opracowany program współpracy z organizacjami pozarządowymi, o którym mowa w art. 5b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą ww. zarządzenia określały m.in. formy i sposoby współpracy Ministerstwa z organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z zapisami tych dokumentów, realizacja programu była prowadzona poprzez m.in.: [1] prowadzenie konsultacji publicznych z organizacjami pozarządowymi w zakresie opracowywanych w Ministerstwie aktów normatywnych i innych dokumentów; [2] prowadzenie na stronie Ministerstwa zakładki dotyczącej współpracy Ministra z organizacjami pozarządowymi, w której umieszczony zostanie program, informacje z zakresu nadzoru Ministra nad fundacjami oraz specjalna zakładka dotycząca prac nad projektami aktów normatywnych, zawierająca link do strony RPL; [3] wzajemny udział w spotkaniach, konferencjach, sympozjach, szkoleniach organizowanych przez Ministra, organizacje pozarządowe lub w inicjatywach wspólnych; [4] przyznawanie patronatów honorowych Ministra przedsięwzięciom organizowanym przez organizacje pozarządowe oraz udział Ministra w Komitecie honorowym przedsięwzięć organizowanych przez organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str. 1536-1574)

Na stronie internetowej Ministerstwa³² utworzono zakładkę *Nadzór i współpraca z organizacjami pozarządowymi*, w której zamieszczono obowiązujący *Wieloletni program współpracy Ministra Klimatu i Środowiska z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2021-2025*, informacje dotyczące nadzoru Ministra Klimatu i Środowiska nad fundacjami (wraz z rejestrem tych fundacji), a także zakładkę dotyczącą prac nad projektami aktów normatywnych, zawierającą link do strony RPL. Departament Edukacji i Komunikacji prowadził również wykaz organizacji pozarządowych współpracujących z Ministerstwem, zawierający m.in. nazwę organizacji, rodzaj współpracy oraz dane kontaktowe.

(akta kontroli str. 1613-1615, 1628)

Zastępca Dyrektora Departamentu Edukacji i Komunikacji Aleksander Brzózka wyjaśnił, że współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie procedowanego projektu rozporządzenia w sprawie ŚPN odbywała się w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody oraz uchwały Rady Ministrów – *Regulamin pracy Rady*

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

³² Dotyczy strony internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska <https://www.gov.pl/web/klimat>, dostęp w dniu 5 lipca 2021 r.

Ministrów, które określają m.in. udział organizacji pozarządowych w tym procesie. (...) Zgodnie z przepisami wskazanych aktów prawnych projekt rozporządzenia został przekazany organizacjom pozarządowym do zaopiniowania. Stanowiska organizacji pozarządowych, które wpłynęły do Ministerstwa zostały zamieszczone na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego.

(akta kontroli str. 1537-1538)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przygotowanym projekcie rozporządzenia przewidziano wyłączenie z obszaru ŚPN trzech działek ewidencyjnych stanowiących własność Skarbu Państwa, znajdujących się w wieczystym użytkowaniu Parku, leżących na terenie gminy Nowa Słupia, o nr 2039/1, 2039/2, 2039/3 o łącznej powierzchni 1,3447 ha, tworzących enklawę na wzgórzu Święty Krzyż, pomimo niewykazania w trakcie prac nad tym projektem bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych wyłączanego terenu. Stanowi to naruszenie art. 10 ust. 1a uoop, zgodnie z którym likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru.

(akta kontroli str. 471-478, 481-488, 1080-1125, 2213-2236)

Sekretarz Stanu i Zastępca Dyrektora DOP w złożonych wyjaśnieniach nie odnieśli się do niewykazania w trakcie prac nad projektem rozporządzenia bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych wyłączanego terenu. Wyjaśnili, że w wyniku zmiany granic ŚPN, sumarycznie powierzchnia Parku zwiększy się o ok. 62 ha. (...) Zgodnie z art. 10 ust. 1a z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...), zmniejszenie lub likwidacja obszaru parku następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru. W niniejszym przypadku, mimo wyłączenia z obszaru Parku działek o łącznej powierzchni ok. 1,35 ha, z uwagi na włączenie działek o łącznej powierzchni 62,50 ha, nie dojdzie do zmniejszenia obszaru Parku. Tym samym przywołany przepis nie ma zastosowania w przypadku projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego.

(akta kontroli str. 874, 878, 1439, 1451)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Z przepisów art. 10 ust. 1 i 1a uoop wynika, że Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dokonać zmiany granic parku narodowego w oparciu o ocenę rzeczywistego stanu wartości przyrodniczych obszaru z tym, że zmniejszenie obszaru parku może nastąpić wyłącznie w przypadku bezpowrotnej utraty jego wartości przyrodniczych i kulturowych. Planowane w projekcie rozporządzenia wyłączenie terenów położonych na Świętym Krzyżu powinno być poprzedzone ustaleniem zaistnienia ww. przesłanki. Okoliczność, że projektowana zmiana granic ŚPN spowoduje w efekcie zwiększenie jego obszaru, nie może zwalniać z obowiązku stwierdzenia, że wyłączane tereny utraciły bezpowrotnie wartości przyrodnicze i kulturowe. Zdaniem NIK przyjęta w Ministerstwie interpretacja art. 10 ust. 1a uoop może doprowadzić do wystąpienia niebezpiecznego precedensu, bowiem pod pretekstem powiększenia granic parku narodowego będzie możliwie wyłączanie z jego granic obszarów cennych przyrodniczo i kulturowo.

2. Pismem z 8 września 2020 r. Minister Środowiska zaprosił do zaopiniowania projektu rozporządzenia tylko dziewięć organizacji pozarządowych wskazanych w OSR projektu, wyznaczając im na to dwudniowy termin (do 10 września

2020 r.). Tym samym pominięto inne organizacje zainteresowane projektowaną zmianą granic ŚPN, w tym Stowarzyszenie Psychoedukacyjno-Przyrodnicze MOST, Fundację Dziedzictwo Przyrodnicze i Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-Unia. Były to organizacje, które podpisały *Apel do Prezydenta RP Andrzeja Dudy, do premiera Pana Mateusza Morawieckiego, Ministra Środowiska Pana Michała Wosia, Ministra Klimatu Michała Kurtyki, dyrektora Świętokrzyskiego Parku Narodowego Jana Reklewskiego oraz do posłów o zachowanie integralności Świętokrzyskiego Parku Narodowego*, stanowiący załącznik do e-mail z 22 grudnia 2019 r. Prezesa Stowarzyszenia Psychoedukacyjno-Przyrodniczego MOST przesłanego do Ministerstwa Klimatu pismem znak: BDK.0600.9313.2019.MG/WT z 7 stycznia 2020 r. przez Biuro Dialogu i Korespondencji Kancelarii Prezydenta RP. Powyższe działania były niezgodne z art. 10 ust. 2 uoop, z którego wynika, że określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po zaopiniowaniu, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str. 72-73, 76-95, 517-518, 522, 526-531)

Odnosnie niezachowania terminu na zgłaszanie przez organizacje pozarządowe opinii do projektu rozporządzenia, kontrolujący nie uzyskali wyjaśnień zarówno od Ministra Michała Wosia, jak również od Michała Graczyka, byłego Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska i Macieja Szmita, byłego Naczelnika Wydziału tego departamentu, w którym przygotowano projekt pisma.

(akta kontroli str. 510-513, 616-621, 744-753, 2200-2207)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *Organizacje pozarządowe wskazane w ocenie skutków regulacji, są organizacjami, które od lat aktywnie działają w zakresie ochrony przyrody, stąd należało założyć, że będą zainteresowane projektem rozporządzenia dotyczącym zmiany granic parku narodowego. Organizacje te były także uwzględnione w procedurze zmiany granic innych parków narodowych. Wskazane w piśmie kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli organizacje zostały pominięte w OSR przez pomyłkę. Niemniej wszystkie zainteresowane podmioty mogły przedstawić swoje stanowisko odnośnie projektu, bowiem był on dostępny na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego.*

(akta kontroli str. 874-875, 879, 1014-1015, 1028)

W toku kontroli skierowano do zainteresowanych organizacji pozarządowych *projekt rozporządzenia* w celu jego zaopiniowania w wymaganym terminie 30 dni.

3. W piśmie z 6 października 2020 r.³³ informującym o konsultacjach publicznych *projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego* nie wskazano planowanego terminu przedstawienia odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji. Było to niezgodne z zasadą dobrej wiary, o której mowa w części 2 rozdziału 5³⁴ podrozdziału 5.1.³⁵ *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu³⁶ oraz konsultacji*

³³ Pismo znak: DP-WL.0220.1.2020.AWK z 6 października 2020 r. podpisane przez Ministra Środowiska Michała Wosia.

³⁴ *Jak przeprowadzić konsultacje?*

³⁵ *Realizacja Siedmiu Zasad Konsultacji w praktyce.*

³⁶ Wytyczne do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o których mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

publicznych³⁷ w ramach rządowego procesu legislacyjnego (dalej: Wytyczne), zgodnie z którą organizator konsultacji powinien w szczególności w jasny i przystępny sposób przedstawić przedmiot konsultacji, jak długo mają trwać i kiedy planuje przedstawienie odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji. Ponadto przy pracach nad projektem rozporządzenia nie sporządzono publicznej listy interesariuszy, mimo że zgodnie z zasadą powszechności (część 2 rozdział 5 podrozdział 5.1. Wytycznych), organizator konsultacji powinien prowadzić publiczną listę interesariuszy zainteresowanych daną tematyką.

(akta kontroli str. 494-495, 517-518, 522, 612-615, 742-743)

Dyrektor Departamentu Prawnego akceptujący w EZD projekt pisma przed przekazaniem go do ówczesnego Ministra Środowiska wyjaśnił: (...) z uwagi na upływ czasu oraz bardzo dużą liczbę spraw prowadzonych w dawnym Departamencie Prawnym Ministerstwa Środowiska nie jestem w stanie przypomnieć sobie szczegółów przedmiotowej sprawy (...).

(akta kontroli str. 745-747)

Odnosząc się do listy interesariuszy zainteresowanych daną tematyką, Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: lista podmiotów potencjalnie zainteresowanych projektem została określona w ocenie skutków regulacji. Dokument ten, podobnie jak projekt rozporządzenia jest dostępny publicznie, w związku z czym uwagi do niego mógł wnieść każdy zainteresowany.

(akta kontroli str. 1014-1015, 1028)

4. *Uwagi do projektu rozporządzenia zgłaszane w ramach konsultacji publicznych były zamieszczane na stronie BIP RCL w zakładce RPL dotyczącej tego projektu³⁸ w terminie od 33³⁹ do 224⁴⁰ dni (dotyczy uwag zgłoszonych w terminie do 16 października 2020 r.⁴¹) i do 214⁴² dni (dotyczy uwag zgłoszonych po 16 października 2020 r.) od dnia ich wpływu do Ministerstwa. Było to sprzeczne z zasadą przejrzystości, o której mowa w części 2 rozdziału 5 podrozdziału 5.1. Wytycznych, zgodnie z którą organizator konsultacji m.in. umieszcza bez zbędnej zwłoki zgłaszane uwagi.*

(akta kontroli str. 712-730, 1126-1131)

Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła, że uwagi co do zasady były przez nią zamieszczane niezwłocznie po ich wpływie. Jednocześnie wskazała, że uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ŚPN były zamieszczane na RPL sukcesywnie w sposób zbiorczy, w następujących terminach: 1) 18 listopada 2020 r. – zamieszczono uwagi, które bezpośrednio wpłynęły do Departamentu Prawnego; 2) 14 stycznia 2021 r. – zamieszczono uwagi Komitetu Biologii Środowiskowej i Ewolucyjnej Polskiej Akademii Nauk z dnia 16 października 2020 r., które zostały przekazane do DP przez DOP pismem z dnia 30 grudnia 2020 r. znak DOP-1.055.10.2020.MŚ, z prośbą o zamieszczenie na RPL; 3) 10 maja 2021 r. – uwagi Instytutu Ochrony Przyrody PAN z dnia 8 kwietnia 2021 r. oraz uwagi Pana (...) z dnia 3 maja 2021 r. (w dniu 6 maja 2021 r. DOP zwrócił się w drodze mailowej do DP o zamieszczenie tych uwag na RPL) oraz

³⁷ Wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, o których mowa w § 36 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

³⁸ <https://legislacja.rol.gov.pl/projekt/12338951/katalog/12726351#12726351>

³⁹ Np. plik uwagi PracowaniaNa RzeczWszystkichIstot.xml.

⁴⁰ Np. plik Uwagi z 09.10.2020-1.docx, Uwagi z 09.10.2020.docx. Ponadto, plik umożliwiający odczytanie uwag Greenpeace zamieszczono po upływie 236 dni od dnia ich wpływu do Ministerstwa.

⁴¹ W terminie zgłoszenia uwag do projektu rozporządzenia, zgodnie z pismem znak: DP-WL.0220.1.2020.AWK z 6 października 2020 r.

⁴² Np. plik Uwagi z 13.10.2020.pdf, Uwagi z 12.10.2020.pdf.

poprzednie uwagi Pana (...) z dnia 7 grudnia 2020 r., po zakończeniu ich anonimizacji; 4) 21 maja 2021 r. – zamieszczono uwagi przekazane do DP przy piśmie DOP z dnia 20 maja 2021 r. znak DOP-1.0220.3.2020.MŚ. 5) 9 czerwca 2021 r. – zamieszczono uwagi Greenpeace z dnia 16 października 2020 r., po otrzymaniu informacji, że wersja tych uwag zamieszczona na RPL w dniu 18 listopada 2020 r. się nie otwiera; 6) 11 czerwca 2021 r. – zamieszczono kolejne uwagi Komitetu Biologii Środowiskowej i Ewolucyjnej Polskiej Akademii Nauk z dnia 20 maja 2021 r., które zostały udostępnione przez DOP referentowi sprawy w DP, zajmującym się zamieszczaniem na RPL, w dniu 7 czerwca 2021 r. Dodała, że (...) należy podkreślić, iż działo się to w bardzo trudnym i wyjątkowym okresie reorganizacji, łączenia urzędów i ponadnormatywnego obciążenia pracą, co wynikało z wejścia w życie z dniem 7 października z mocą od 6 października 2020 r. (...) rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie zniesienia Ministerstwa Środowiska, jak również sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 1038, 1042)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: Co do zasady stanowiska zgłoszone do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego były przekazywane przez DOP do publikacji bez zbędnej zwłoki. Opóźnienie odnośnie stanowisk przekazanych w maju 2021 r. wynika z błędów w migracji plików między systemem EZD-PUW Ministerstwa Środowiska a systemem EZD-PUW Ministerstwa Klimatu i Środowiska, po zniesieniu Ministerstwa Środowiska. Ponadto, z części przesłanych stanowisk nie wynikało wprost, że dotyczą konsultacji publicznych ww. rozporządzenia, stąd powstały trudności w ich kwalifikacji. Niemniej DOP przyjął na korzyść wnoszących uwagi, że będą one traktowane jako uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego. Jednocześnie informuję, że brak możliwości otwarcia pliku ze stanowiskiem Greenpeace nie wynika z błędu DOP, gdyż DOP nie jest odpowiedzialny za zamieszczenie plików we właściwej wersji na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego.

(akta kontroli str. 1431, 1434)

5. W latach 2017-2019 (do 25 czerwca) w ówczesnym Ministerstwie Środowiska nie został przyjęty w formie zarządzenia Ministra program współpracy z organizacjami pozarządowymi, co stanowiło naruszenie art. 5b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z przepisu tego wynika, że minister przyjmuje, w drodze zarządzenia, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, roczny lub wieloletni program współpracy z ww. organizacjami i podmiotami na okres nie dłuższy niż 5 lat.

(akta kontroli str. 1536-1574)

Zastępca Dyrektora Departamentu Edukacji i Komunikacji wyjaśnił, że prace nad projektem programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2017 r. i lata następne rozpoczęły się w 2016 r., jednakże ze względu na specyfikę obszaru współpracy, bieżące wyzwania, a także wobec potrzeby weryfikacji priorytetowych kierunków działania resortu środowiska, proces przygotowania programu uległ wydłużeniu. Zmiany reorganizacyjne na przełomie 2017/2018 r. (w tym zmiany na stanowiskach kierowniczych), a co za tym idzie trwające prace nad stworzeniem płaszczyzny do dialogu pomiędzy ówczesnym Ministrem Środowiska a organizacjami działającymi w zakresie ekologii i ochrony środowiska, w tym zwłaszcza zwiększeniem

oddziaływania społecznego na procesy podejmowania decyzji dotyczących środowiska spowodowały nieprzyjęcie programu w roku 2017 i 2018. Program współpracy Ministra Środowiska z organizacjami pozarządowymi na rok 2019, z uwagi na przedłużające się procedury związane z opiniowaniem również nie został przyjęty w ustawowym terminie tj. do 30 listopada 2018 r. Prace nad tym dokumentem trwały od stycznia do czerwca 2019 r. w wyniku czego program został przyjęty Zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 26 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 1537-1538)

OCENA CZĄSTKOWA

W projekcie rozporządzenia Ministerstwo przewidziało wyłączenie z obszaru Parku terenu położonego na wzgórzu Święty Krzyż, pomimo nieustalenia bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych tego terenu, co NIK ocenia negatywnie. Projekt rozporządzenia został w 2020 r. przekazany do zaopiniowania tylko niektórym zainteresowanym organizacjom pozarządowym, którym nie zapewniono wymaganego 30-dniowego terminu na przedstawienie opinii. Konsultacje publiczne, na podstawie Regulaminu pracy Rady Ministrów, przeprowadzono niezgodnie z obowiązującymi Wytycznymi. Dotyczyło to w szczególności niewskazania planowanego terminu przedstawienia odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji oraz zamieszczania na stronie BIP RCL z opóźnieniem części uwag do projektu rozporządzenia zgłaszanych w ramach konsultacji publicznych w 2020 r. W latach 2017-2019 (do 25 czerwca) w Ministerstwie nie został przyjęty, w formie zarządzenia Ministra, program współpracy z organizacjami pozarządowymi.

OBSZAR

2. Nadzór Ministra nad organizacją działalności i zarządzaniem ŚPN

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą prowadzenie w Ministerstwie spraw związanych z nadzorem Ministra nad parkami narodowymi należało do zakresu działania DOP. Zasady i tryb prowadzenia w tym okresie przez komórki organizacyjne Ministerstwa spraw z zakresu nadzoru nad m.in. jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra zostały uregulowane zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska⁴³ oraz zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia nadzoru przez Ministra Klimatu i Środowiska⁴⁴. W pkt 2.1 i 3.1 polityki nadzorczej Ministra stanowiącej załącznik odpowiednio do tych zarządzeń wskazano, że właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa opracowują i realizują działania nadzorcze ministra właściwego do spraw środowiska obejmujące swoim zakresem najistotniejsze obszary dotyczące funkcjonowania poszczególnych jednostek lub grup jednostek podległych lub nadzorowanych⁴⁵. Wypełnieniem obowiązku wynikającego z pkt 2.1 załącznika do zarządzenia z 2015 r. były – zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DOP – *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec parków narodowych* z listopada 2012 r. (dalej: *Działania nadzorcze z 2012 r.*). Działania nadzorcze wobec parków narodowych, stosownie do pkt 3.1 załącznika do zarządzenia z 2021 r., były w trakcie opracowywania. Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że planowane zakończenie prac nad tym dokumentem nastąpi w styczniu 2022 r.

⁴³ Dz. Urz. Min. Środ. poz. 79; obowiązywało do 15 lutego 2021 r.

⁴⁴ Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 14 (obowiązuje od 16 lutego 2021 r.).

⁴⁵ Działania nadzorcze stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie Polityki nadzorczej i mają określać m.in. przyjęte rozwiązania nadzorcze m.in. w obszarach: personalnym, finansowym, pozafinansowym oraz formalno-prawnym.

(akta kontroli str. 943-983, 1010-1011, 1026, 1047-1049, 1135-1137, 2208, 2210, 2450, 2456)

Z ustaleń kontroli wynika, że Działania nadzorcze z 2012 r. nie zostały zaktualizowane (mimo rozpoczętego w 2018 r. procesu konsultacji ich zmiany⁴⁶). W ich treści odwoływano się do uchylonych już aktów prawnych (m.in. do zarządzenia Nr 17 Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska i uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (w części dotyczącej działań nadzorczych w zakresie zadań dotyczących ochrony przyrody), komunikatu Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – gospodarka wodna i środowiska (w części poświęconej funkcjonowaniu kontroli zarządczej) oraz do uchylonego z dniem 1 stycznia 2017 r. art. 10a ust. 1 i 2 uoop (w części poświęconej działaniom nadzorczym w zakresie gospodarowania nieruchomościami pozostającymi we władaniu parków narodowych). Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *zaproponowana zmiana Działań nadzorczych Ministra Środowiska wobec parków narodowych była spowodowana przeglądem tego dokumentu i dostrzeżeniem konieczności zmian. (...) Brak opracowania ostatecznej wersji Działań nadzorczych wynikał z dużego obłożenia pracowników Wydziału Parków Narodowych pracą oraz znacznej liczby uwag do dokumentu.*

Niektóre z form Działań nadzorczych z 2012 r. nie były realizowane, o czym mowa szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 943-983, 1388, 1390-1404, 1408-1424, 1427-1429, 1457-1461)

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 uoop, Minister zatwierdził do wykonania na 2017 r. (pismem z 11 kwietnia 2017 r.), 2018 r. (pismem z 18 maja 2018 r.), 2019 r. (pismem z 7 czerwca 2019 r.) i 2021 r. (pismem z 15 listopada 2021 r.) roczne zadania rzeczowe przesłane przez ŚPN do Ministerstwa odpowiednio⁴⁷ 3 kwietnia 2017 r., 26 kwietnia 2018 r., 23 maja 2019 r. i po 8 czerwca 2021 r.⁴⁸ Minister nie wnosił uwag do przedłożonych zadań rzeczowych. Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *Zadania rzeczowe są sporządzane przez parki narodowe na podstawie obowiązujących zadań ochronnych lub planów ochrony. Sposób zatwierdzenia zadań rzeczowych nie jest uregulowany w przepisach ustawy o ochronie przyrody, w związku z czym są one zatwierdzane pismem ministra właściwego do spraw środowiska. Ustawa nie określa terminu przekazania i zatwierdzenia zadań rzeczowych. Z posiadanych dokumentów wynika, że zadania rzeczowe dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego nie były zmieniane. (...) Przepisy ustawy o ochronie przyrody nie zobowiązują do raportowania stopnia realizacji zadań rzeczowych. Może być to np. przedmiotem kontroli resortowej. Minister nie zatwierdził do wykonania na 2020 r. rocznych zadań rzeczowych wynikających z zadań ochronnych, o czym szerzej mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku zadań rzeczowych na lata 2017-2019 i 2021 rok Minister nie podjął działań zmierzających do ich przedłożenia przez ŚPN przed rozpoczęciem roku, którego dotyczyły. Sekretarz Stanu wyjaśniła, że uoop nie wskazuje terminu ich przekazywania, a Zastępca Dyrektora DOP, że nie ma przeszkód prawnych do zatwierdzania zadań rzeczowych w trakcie roku.*

⁴⁶ W marcu 2018 r. DOP przekazał dziewięciu komórkom organizacyjnym ministerstwa projekt *Działań nadzorczych Ministra Środowiska wobec parków narodowych* z prośbą o zgłaszanie ewentualnych uwag. Kontrolującym przedłożono dokument z uwagami w trybie rejestracji zmian uniemożliwiający ustalenie, który z departamentów wniósł poszczególne uwagi oraz pismo Departamentu Edukacji i Komunikacji o braku zastrzeżeń do projektu działań nadzorczych.

⁴⁷ Daty wpływu do Ministerstwa Środowiska.

⁴⁸ Kontrolującym zostały przedłożone te zadania w trakcie kontroli, ale już po tym terminie. Na przedłożonych zadaniach rzeczowych nie było adnotacji o dacie ich wpływu do Ministerstwa.

Ministerstwo nie żądało i nie otrzymywało informacji dotyczących wykonania przez ŚPN rocznych zadań rzeczowych w układzie przedstawianym w zatwierdzonych przez niego zadaniach rzeczowych. Sekretarz Stanu wyjaśniła: *ustawa o ochronie przyrody nie obliuguje do przekazywania odrębnych sprawozdań z wykonania bądź realizacji zadań rzeczowych (...). Wykonanie zadań rzeczowych jest kontrolowane w ramach prowadzonych kontroli resortowych w parkach narodowych.* Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że (...) *ustawa o ochronie przyrody nie wymaga sprawozdawania się z realizacji zadań rzeczowych. Weryfikacja odbywa się w trakcie kontroli resortowych. (...).* NIK zauważa, że nie mając okresowych informacji dotyczących wykonania przez ŚPN rocznych zadań rzeczowych, Minister nie mógł dokonywać kompleksowej oceny stopnia wykonania tych zadań.

(akta kontroli str. 518-519, 523, 536-606, 704, 740, 760-762, 764-765, 1012-1013, 1027, 1442, 1452, 2082-2115, 2208, 2210, 2450, 2453, 2456)

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 2-6 uoop, nadzór ministra właściwego do spraw środowiska obejmuje kontrolę: funkcjonowania parków narodowych, wykonywanej przez parki narodowe działalności gospodarczej, realizacji zadań parków narodowych, realizacji planów finansowych parków narodowych oraz działań dyrektora parku narodowego podejmowanych jako organ ochrony przyrody. W okresie objętym kontrolą⁴⁹ pracownicy Ministerstwa zakończyli w 2017 r.⁵⁰ kontrolę doraźną ŚPN, a w 2019 r. przeprowadzili w nim kontrolę planową⁵¹. Zakres kontroli doraźnej obejmował zagadnienia związane z funkcjonowaniem Parku w zakresie zamówień publicznych, gospodarowania nieruchomościami oraz wybranych zagadnień dotyczących realizacji planu finansowego Parku, w tym prawidłowości wykorzystania otrzymanych dotacji. Czynności kontrolne pracowników Ministerstwa wykazały nieprawidłowości i uchybienia oraz zaniedbania w zakresie sprawowanego nadzoru w tych obszarach. W wyniku tej kontroli wystosowano siedem zaleceń pokontrolnych (m.in. podjęcie działań w celu ostatecznego uregulowania stanu nieruchomości gruntowych pozostających we władaniu ŚPN w zakresie użytkowania wieczystego; określenie, w oparciu o potrzeby Parku oraz przegląd stanu budynków gospodarczych, programu utrzymania tych zasobów oraz związanych z tym kosztów; podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie uchybień wskazanych przez kontrolę w zakresie realizacji planu finansowego ŚPN, w szczególności w zakresie nadzoru). Kontrolą planową objęto zagadnienia związane z funkcjonowaniem Straży Parku, polityką kadrową, udzielaniem zamówień publicznych, weryfikacją zarzutów skargowych sformułowanych w skargach przesłanych do Ministerstwa na działalność Parku oraz realizacją zaleceń pokontrolnych wydanych przez Ministra (w tym wydanych w ramach ww. kontroli doraźnej). Na podstawie przeprowadzonego przez pracowników Ministerstwa postępowania kontrolnego działalność ŚPN w ww. zakresie została oceniona pozytywnie⁵². W wyniku przeprowadzonej w 2019 r. kontroli do Dyrektora ŚPN skierowano pięć zaleceń pokontrolnych, tj.: [1] dokonanie uaktualnienia protokolarnej oceny spełniania przez magazyn broni wymogów, o których mowa w § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania i przechowywania broni bojowej oraz broni myśliwskiej, wraz z amunicją, będącej w dyspozycji Straży

⁴⁹ Na 13 maja 2021 r.

⁵⁰ Wystąpienie pokontrolne opatrzone jest datą 3 kwietnia 2017 r. Wskazano w nim, że kontrola została przeprowadzona w dniach 17-25 sierpnia 2016 r.

⁵¹ Dotyczącą lat 2017-2018. W wystąpieniu pokontrolnym znak: BKA-I.0831.2.2019.SK z 12 sierpnia 2019 r. wskazano, że w przypadku niektórych zagadnień czynności kontrolne dotyczyły również okresu wcześniejszego, w szczególności w zakresie weryfikacji zarzutów skargowych.

⁵² Jedynie działalność ŚPN w zakresie funkcjonowania Straży Parku oceniono pozytywnie z zastrzeżeniem dotyczącym braku uaktualnionej oceny magazynu broni pomimo zmiany przepisów w przedmiotowym zakresie.

Parku⁵³; [2] rozważenie potrzeby pisemnego opracowania trybu uzgadniania z zakładowymi organizacjami związkowymi zasad podziału środków na wynagrodzenia; [3] przy tworzeniu nowego *Regulaminu premiowania* rozważenie wprowadzenia do dokumentu zapisów dotyczących szczegółowej procedury przyznawania i zatwierdzania okresowych premii dla pracowników oraz zwrócenie szczególnej uwagi na zapisy określające warunki przyznania pracownikowi tego świadczenia; [4] zaktualizowanie opracowanego wcześniej *Programu gospodarowania zasobami mieszkaniowymi*, który określiłby obecne potrzeby ŚPN w tym zakresie; [5] rozważenie możliwości cyklicznego powtarzania szkoleń oraz przeprowadzania anonimowych ankiet dla pracowników, odnoszących się do występowania zjawisk mobbingu oraz dyskryminacji w środowisku pracy. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu wyjaśniła, że *Dyrektor Parku (...) przyjął wskazane zalecenia; natomiast wdrożenie zaleceń z pkt 1 oraz 4 zostanie zweryfikowane podczas następnej kontroli w ŚPN.*

(akta kontroli str. 1132-1268)

W okresie objętym kontrolą⁵⁴ do Ministerstwa wpłynęło dziewięć anonimowych skarg dotyczących ŚPN, po jednej w 2017 r. i 2019 r. oraz siedem w 2018 r. Osiem z nich dotyczyło działań dyrekcji i funkcjonowania ŚPN, natomiast jedna skarga dotyczyła bezczynności Ministra Środowiska i została wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem Ministerstwa Środowiska. Wprawdzie, zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków⁵⁵, skargi zostały pozostawione bez rozpatrzenia, jednakże w dniu 21 czerwca 2018 r. DOP zwrócił się do Dyrektora ŚPN z prośbą o ustosunkowanie się do zarzutów przedstawionych w skargach oraz w dniu 28 czerwca 2018 r. skierował do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego pismo z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli w ŚPN. Przedmiotowa kontrola została przeprowadzona w 2019 r.⁵⁶; dokonana w jej trakcie weryfikacja sformułowanych w skargach zarzutów nie potwierdziła ich zasadności.

(akta kontroli str. 244-311)

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie sporządzano rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych, przygotowywanych na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych (w tym ŚPN), o czym mowa szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że *sprawozdania z rocznej działalności parków narodowych stanowią jednocześnie sprawozdania przygotowywane dla Głównego Urzędu Statystycznego. Sprawozdania są przekazywane w czerwcu bądź lipcu każdego roku i zestawiane przez pracowników Departamentu. Ewentualne uwagi (rozbieżności, np. rażące dotyczące liczby osobników gatunków zwierząt, w porównaniu do roku poprzedniego) są wyjaśniane między pracownikami Departamentu i parkami narodowymi w drodze kontaktów roboczych. Ponadto podał, że dane dla GUS, będące jednocześnie sprawozdaniem z działalności parku narodowego, są przekazywane przez parki narodowe w drodze elektronicznej. Dane z poszczególnych parków narodowych, w tym ze ŚPN, nie zachowały się.*

(akta kontroli str. 523, 704, 984-1005, 1012, 1027)

Zdaniem NIK, brak archiwizacji korespondencji elektronicznej pomiędzy parkami narodowymi a DOP w sprawie rocznych sprawozdań z działalności ŚPN uniemożliwia m.in. jednostkom kontrolnym sprawdzenie przedkładanych Ministrowi sprawozdań. Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *Dane przesyłane przez parki*

⁵³ Dz. U. Nr 139, poz. 1170.

⁵⁴ Stan na 20 maja 2021 r.

⁵⁵ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

⁵⁶ Wystąpienie pokontrolne z dnia 12 sierpnia 2019 r., znak sprawy BKA-I.0831.2.2019.SK.

narodowe prawdopodobnie zostały trwale usunięte. Dane za 2017 r. były przygotowywane przez pracownika, który przebywa obecnie na emeryturze i prawdopodobnie zostały przekazane do GUS wyłącznie drogą elektroniczną.

(akta kontroli str. 704, 984-1005, 1012-1013, 1027-1028)

W okresie objętym kontrolą kwestie wynagradzania pracowników parków narodowych zostały uregulowane w Ponadzakładowym Układzie Zbiorowym Pracy dla Pracowników Parków Narodowych (dalej: PUZP) zawartym 13 lutego 2013 r. (wpisanym do Rejestru Ponadzakładowych Układów Zbiorowych Pracy w dniu 2 kwietnia 2013 r.) i protokole dodatkowym nr 1 do PUZP zawartym 21 marca 2019 r. (wpisanym do Rejestru Ponadzakładowych Układów Zbiorowych Pracy w dniu 25 lipca 2019 r.). Zgodnie z art. 103 ust. 5 uoop, minister właściwy do spraw środowiska zobowiązany był określić, w drodze rozporządzenia, warunki wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą. Projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska z planowanym terminem wydania w II kw. 2021 r. Do 7 grudnia 2021 r. Minister nie zrealizował ww. delegacji ustawowej, o czym mowa szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Kontrolującym został przedłożony jedynie projekt takiego rozporządzenia.

(akta kontroli str. 436-465, 492, 519, 523, 885-927, 2450)

W uzasadnieniu przedłożonego kontrolującym projektu tego rozporządzenia zostało napisane: (...) *w związku z rozbieżnymi interpretacjami przepisów PUZP oraz przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2015 r. poz. 2099, z późn. zm.) w zakresie wynagrodzeń osób objętych tymi przepisami, parki narodowe niejednolicie regulowały zasady wypłaty niektórych świadczeń związanych z pracą (np. dodatkowe wynagrodzenie roczne). Tym samym konieczne jest wydanie rozporządzenia, które ureguluje dane zagadnienia. (...) Wejście w życie rozporządzenia uszczegółowi i ujednolici warunki wynagradzania za pracę i przyznawanie innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników parków narodowych. Efektem będzie jednolite stosowanie przepisów we wszystkich parkach narodowych w stosunku do ich pracowników, w szczególności kierownictwa (dyrektor parku, zastępcy dyrektora, główny księgowy).*

(akta kontroli str. 436-465)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *jakkolwiek minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad działalnością parków narodowych, to kwestie dotyczące ustalania wynagrodzeń zasadniczych dla pracowników parków narodowych pozostają w gestii dyrektora parku, będącego pracodawcą, w oparciu o obowiązujący Ponadzakładowy Układ Zbiorowy Pracy dla Pracowników Parków Narodowych. Stan zatrudnienia w ŚPN także znajduje się w gestii Dyrektora Parku, który zarządza jednostką i dostosowuje stan zatrudnienia do potrzeb jednostki. (...)*

(akta kontroli str. 519, 523, 885-927)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niektóre formy nadzoru nad ŚPN w okresie objętym kontrolą realizowane były przez komórkę organizacyjną Ministerstwa odpowiedzialną za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad parkami narodowymi niezgodnie z Działaniami nadzorczymi z 2012 r. – nie były sporządzane pisemne oceny okresowe Dyrektora ŚPN i funkcjonowania Parku, a także nie wyegzekwowano od ŚPN przedłożenia planów działalności oraz sprawozdań z wykonania tych

planów, sporządzonych w formie zgodnym ze wzorami stanowiącymi załącznik do ww. działań nadzorczych.

(akta kontroli str. 943-983, 1388, 1390-1404, 1408-1424, 1427-1429, 1457-1461)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że w związku z planowaną zmianą działań nadzorczych w tym zakresie nie sporządzono pisemnej oceny okresowej Dyrektora ŚPN i pisemnej oceny działalności ŚPN, a oceny te były przekazywane ustnie w trakcie spotkań z dyrektorem. Ponadto wyjaśnił, że plany działalności i sprawozdania z wykonania planów działalności parków narodowych, w tym ŚPN *były sporządzane według metodyki oraz wzorów obowiązujących w Ministerstwie wszystkie jednostki podległe i nadzorowane. Wzór dokumentu ulegał modyfikacjom w poszczególnych latach i był dostosowywany do wymogów w zakresie kontroli zarządczej.* Nieegzekwowanie od ŚPN przedkładania półrocznych sprawozdań z wykonania planu działalności wyjaśnił tym, że *sprawozdania z wykonania planów działalności parków narodowych, w tym Świętokrzyskiego Parku Narodowego były sporządzane w okresach obowiązujących w Ministerstwie wszystkie jednostki podległe i nadzorowane.* Niewymaganie od Dyrektora ŚPN przedkładania rocznego sprawozdania po zakończeniu roku (w styczniu następnego roku) wyjaśnił niezakończoną planowaną zmianą działań nadzorczych oraz przyjęciem sprawozdawczości dla GUS jako sprawozdań z działalności parków narodowych i brakiem potrzeby powielania informacji przekazywanych przez parki narodowe.

(akta kontroli str. 1457-1458, 1461)

2. Minister nie wyegzekwował od ŚPN przekazania do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych na rok 2020, pozbawiając się tym samym jednej z form nadzoru nad Parkiem sprawowanego na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 1 uoop.

(akta kontroli str. 518-519, 523, 536-606, 704, 2081-2115)

Sekretarz Stanu i Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnili: *w związku z nieprzestaniem przez ŚPN do zatwierdzenia zadań rzeczowych za 2020 (...) w ramach kontaktów roboczych z Parkiem zwrócono się o dostanie brakujących dokumentów.* Ponadto Sekretarz Stanu wyjaśniła, że *brak zatwierdzenia zadań rocznych w 2020 r. oraz ich wyegzekwowania od Parku, wynikał ze zmian organizacyjnych odnoszących się do urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska (trzykrotna zmiana ministerstw w ciągu roku).*

(akta kontroli str. 1012, 1027, 1441, 1452)

W toku kontroli Minister zatwierdził przekazane przez ŚPN roczne zadania rzeczowe na 2021 r.

3. W okresie objętym kontrolą Minister nie sporządzał – wymaganych art. 9 ust. 3 uoop – rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych przygotowywanych na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych, przedkładanych przez dyrektorów parków narodowych.

(akta kontroli str. 704, 984-1005, 1012, 1027)

Sekretarz Stanu i Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnili: *Dane pozyskiwane z parków narodowych dla potrzeb sprawozdawczości GUS obejmują cele parku narodowego określone w ustawie o ochronie przyrody, wskazując najbardziej istotne dane obejmujące funkcjonowanie parku narodowego. Ponadto są pozyskiwane corocznie według stałej metodyki, co umożliwia ich porównywalność.*

(akta kontroli str. 1012, 1027-1028, 1441, 1452)

Zdaniem NIK, wykonania obowiązku wynikającego ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁵⁷ nie można utożsamiać z realizacją obowiązku sporządzania rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych, określonego w uoop. Przyjęty w Ministerstwie sposób sprawozdawczości nie był wystarczający dla oceny funkcjonowania ŚPN. Gromadzone dane statystyczne nie zapewniały rzetelnej oceny skuteczności i efektywności realizacji przez ŚPN zadań i celów, np. nie umożliwiały oceny stopnia realizacji zadań ochronnych i ich efektów.

4. Minister nie określił, w drodze rozporządzenia, warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą, przy uwzględnieniu specyfiki i charakteru ich pracy, pomimo że obowiązek wydania takiego rozporządzenia określony został w art. 103 ust. 5 uoop, obowiązującym od 1 stycznia 2012 r.

(akta kontroli str. 436-465, 885-927, 2450)

Sekretarz Stanu i Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnili: *prace związane z wydaniem rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska na podstawie delegacji zawartej w art. 103 ust. 5 zostały podjęte przez ówczesny Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody w kwietniu w 2012 r. Parkom narodowym oraz organizacjom związkowym działającym w parkach narodowych przesłano wstępny projekt rozporządzenia z prośbą o analizę i uwagi, które pomogą w opracowaniu jego ostatecznego kształtu. Jednocześnie, Związek Pracodawców Polskich Parków Narodowych podjął z organizacjami związkowymi działającymi w parkach narodowych negocjacje w sprawie Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Parków Narodowych (PUZP). (...) zarówno obowiązujący PUZP, jak i jego nowa propozycja zawierały regulacje zbieżne z proponowanymi w projekcie rozporządzenia w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą. Ponowne rozmowy w tym zakresie zostały podjęte w 2017 r. jednak z uwagi na rozbieżne stanowiska stron (dyrektorzy parków, organizacje związków zawodowych działających w parkach narodowych) nie uzgodniono ostatecznej treści projektu rozporządzenia. Należy również wskazać, że pomimo braku rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska, cały czas funkcjonują przepisy PUZP regulujące kwestie zasad wynagradzania pracowników parków narodowych oraz przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą.*

(akta kontroli str. 462-465, 519, 523, 874, 878-879, 885-927, 1440, 1451-1452)

Ponadto Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *Ministerstwo Klimatu i Środowiska intensywnie pracuje nad projektem ustawy o parkach narodowych – regulującej w sposób kompleksowy ich funkcjonowanie. W ramach tej ustawy uregulowane zostaną także zagadnienia związane z wynagradzaniem pracowników parków narodowych (przygotowany został projekt stosownego aktu wykonawczego). Aktualnie zasady wynagradzania pracowników parków narodowych zostały uregulowane w Ponadzakładowym Układzie Zbiorowym Pracy dla Pracowników Parków Narodowych.*

(akta kontroli str. 2450, 2456)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Minister nie sporządzał rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych, które powinny być przygotowywane na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych. Ponadto nie wyegzekwował od ŚPN przekazania do zatwierdzenia rocznych zadań

⁵⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 955, ze zm.

rzeczowych na rok 2020. Departament Ministerstwa odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad parkami narodowymi nie realizował niektórych działań nadzorczych. Minister nie zrealizował, pomimo upływu prawie dziesięciu lat, ustawowego obowiązku określenia w drodze rozporządzenia warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą.

OBSZAR

3. Nadzór Ministra nad realizacją przez ŚPN wybranych ustawowych zadań

Opis stanu
faktycznego

W dniu 2 sierpnia 2017 r. do Ministerstwa wpłynął opracowany przez ŚPN projekt rozporządzenia w sprawie planu ochrony dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego wraz z załącznikami zawierającymi m.in. opinie właściwych miejscowo rad gmin, zestawienie uwag otrzymanych w ramach prowadzonych konsultacji społecznych oraz opinię Rady Naukowej ŚPN.

W dniu 24 kwietnia 2018 r. Dyrektor DOP, pismem znak: DOP-WPN.4103.19.2017.LN, przekazał Dyrektorowi Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej do zaopiniowania przez Zespół ds. Ocen Skutków Regulacji, ocenę skutków społeczno-gospodarczych projektowanego rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla ŚPN. Zespół ds. Ocen Skutków Regulacji w dniu 25 lutego 2019 r. przekazał Przewodniczącemu Zespołu notatkę zawierającą informację o przeanalizowaniu i pozytywnym zaopiniowaniu OSR do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla ŚPN.

W dniu 29 stycznia 2019 r. pracownik DOP poinformował Dyrektora ŚPN o wznowieniu prac (po blisko rocznej przerwie) nad zatwierdzeniem OSR do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla ŚPN. Zwrócił się z prośbą o przeanalizowanie projektu pod kątem ewentualnych niezbędnych aktualizacji. Wskazał również, że w przypadku naniesienia zmian prosi o nową wersję w trybie *rejestruj zmiany*, naniesioną na projekt z lipca 2017 r. lub o zwrotną informację w przypadku braku zmian.

W dniu 14 lipca 2020 r. oraz w dniu 18 marca 2021 r. ŚPN przekazał do DOP kolejne projekty planu ochrony. W trakcie kontroli kontrolerom nie przedłożono treści projektu przekazanego w dniu 14 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 524, 1626, 1767-1785, 1917-1941)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że do przekazanego projektu planu ochrony dla ŚPN w trybie roboczym zostały zgłoszone uwagi i projekt został przekazany do ŚPN. Wskazał ponadto, że prace nad projektem nie zostały ukończone, a stosownie do ustaleń roboczych z RCL (marzec 2021 r.), przedmiotowy projekt będzie korygowany, by nadać mu formę uzgodnioną dla wszystkich planów ochrony. Wyjaśnił również, że aktualnie nie przewiduje się prowadzenia dodatkowych badań i analiz. Potrzeba taka może mieć miejsce w przypadku zmiany granic i powiększenia obszaru ŚPN. Wówczas może być zasadne przeprowadzenie dodatkowych inwentaryzacji.

(akta kontroli str. 524, 1028)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił także, że *wstępna analiza* procedowanego projektu w sprawie ustanowienia planu ochrony dla ŚPN, *nie wskazuje na sprzeczność projektu z celami ochrony Parku* [art. 19 ust. 5 uoop – dop. NIK]. Wskazał również, że *projekt będzie podlegał szczegółowej analizie na dalszych etapach prac legislacyjnych*. Wyjaśnił ponadto, że *prace nad projektem planu ochrony dla parku narodowego, z uwagi na zawartość tego dokumentu są czasochłonne. Prace te są realizowane zgodnie z obowiązującą procedurą*

legislacyjną. Z chwilą przekazania projektu do Świętokrzyskiego Parku Narodowego DOP oczekiwał na przesłanie skorygowanej wersji projektu, w związku z czym nie było możliwe podejmowanie innych działań w ramach procedury legislacyjnej. Jednocześnie w kontaktach roboczych pracownicy DOP monitowali o przesłanie skorygowanego projektu.

(akta kontroli str. 1028, 1462)

Sekretarz Stanu wyjaśniła, że aktualnie trwa proces stanowienia planów ochrony dla parków narodowych. Rozpatrywany jest także projekt planu ochrony dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego. Stosownie do ustaleń roboczych z Rządowym Centrum Legislacji (marzec 2021 r.) projekt rozporządzenia w sprawie planu ochrony dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego będzie korygowany, by nadać mu formę uzgodnioną dla wszystkich planów ochrony. Jednocześnie należy zauważyć, że termin określony w art. 19 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody nie jest terminem zawitym, co oznacza, że minister właściwy do spraw środowiska nie traci uprawnień do wydania rozporządzenia w sprawie ustanowienia planu ochrony dla parku narodowego po jego upływie. Ponadto, do czasu wydania ww. rozporządzenia park narodowy realizuje swoje zadania w oparciu o zadania ochronne.

(akta kontroli str. 1452)

W wyniku analizy treści przedłożonego w toku kontroli projektu planu ochrony zawierającego naniesione korekty⁵⁸ stwierdzono, że oprócz zmian redakcyjnych dotyczyły one:

- korekty powierzchni użytków gruntowych wchodzących w skład ŚPN;
- zmian w lokalizacji obszarów ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej;
- korekty działań ochronnych oraz sposobu i zakresu ich wykonania, a także lokalizacji tych działań dla niektórych przedmiotów ochrony (np. poczwarówki zwężonej, pachnicy dębowej), gatunków zwierząt oraz ich siedlisk i stanowisk;
- korekty lokalizacji działań ochronnych w niektórych ekosystemach nieleśnych (np. łąki świeże, wilgotne i ziołorośla);
- zidentyfikowania nowych zagrożeń (zarówno potencjalnych, jak i istniejących) oraz wskazania sposobów ich eliminacji lub ograniczania w zakresie możliwości utraty czystej linii modrzewia polskiego oraz zanieczyszczenia cieków przepływającego przez teren Parku ściekami z oczyszczalni w Świętej Katarzynie; karczowania (usuwania z korzeniami) nalołu i podrostu drzew i krzewów z wywiezieniem biomasy celem poprawy warunków siedliskowych cennych gatunków roślin i grzybów związanych z siedliskami kserotermicznymi; koszenia/ścinania z wywiezieniem biomasy celem poprawy warunków siedliskowych cennych gatunków roślin i grzybów związanych z siedliskami kserotermicznymi; rzadkich i zagrożonych kalcofilnych gatunków ślimaków związanych z siedliskiem ukształtowanym dawnymi czynnikami antropogenicznymi; wzmożenia kontroli nad czystością wód wpływających do Parku mających znaczenie dla ochrony gatunków roślin związanych z ekosystemami wodno-bagiennymi;
- wskazania do realizacji nowych działań ochronnych wraz ze wskazaniem zakresu, sposobu wykonania i lokalizacji działań ochronnych w zakresie ochrony przed utratą czystej linii genotypu modrzewia polskiego;

⁵⁸ Przedłożony projekt rozporządzenia w sprawie planu ochrony dla ŚPN, opatrzony datą 18 marca 2021 r. zawierał uwagi naniesione na projekt w trybie „śledzenia zmian” przez pracownika ŚPN.

- zwiększenia liczby miejsc udostępnionych w celach edukacyjnych (wskazano m.in. ścieżki edukacyjne oraz obszary ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej);
- wskazania limitów osób mogących jednocześnie przebywać w tych miejscach oraz zmiany limitów w wykazanych już miejscach udostępnionych w celach edukacyjnych;
- zwiększenia liczby miejsc udostępnionych w celach turystycznych i rekreacyjnych (wskazano m.in. ścieżki edukacyjne);
- zmiany w przypadku niektórych z tych miejsc limitów osób mogących jednocześnie w nich przebywać;
- określenia miejsc udostępnionych w celu profesjonalnego fotografowania i filmowania.

(akta kontroli str. 1941-2080)

W okresie objętym kontrolą z uwagi na brak ustanowienia planu ochrony dla ŚPN Minister, stosownie do art. 22 ust. 2 pkt 1 uoop, w drodze zarządzenia ustanawiał dla obszaru Parku zadania ochronne. Projekty zarządzeń dla tych zadań na lata 2016-2017, 2018-2019 oraz 2020-2021 były sporządzane przez ŚPN.

(akta kontroli str. 658-698, 1629-1676)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że [Świętokrzyski – dop. NIK] *Park Narodowy jest jednostką, która na bieżąco prowadzi na swoim obszarze m.in. działania ochronne oraz monitoring zasobów przyrody, stąd najlepiej potrafi określić potrzeby parku w zakresie określenia niezbędnych zadań ochronnych na dany rok. Projekt zadań ochronnych jest weryfikowany przez pracowników ministerstwa pod kątem prawidłowości merytorycznej zadań oraz prawnej.*

(akta kontroli str. 879)

W ramach prowadzonych przez Ministerstwo uzgodnień międzyresortowych przekazywane przez ŚPN projekty były konsultowane z Departamentem Prawnym, Departamentem Leśnictwa oraz Generalną Dyрекcją Ochrony Środowiska.

W okresie objętym kontrolą w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN obowiązywały: zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 października 2015 r.⁵⁹ (dotyczy lat 2016-2017); zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2018 r.⁶⁰ (dotyczy lat 2018-2019); zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 13 stycznia 2020 r.⁶¹ (dotyczy lat 2020-2021).

W badanym okresie Minister wydał dwa zarządzenia zmieniające zadania ochronne dla ŚPN: zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 sierpnia 2017 r.⁶² i z dnia 26 czerwca 2019 r.⁶³ zmieniające zarządzenie w sprawie zadań ochronnych dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego.

Wprowadzone zmiany dotyczyły uwzględnienia: [1] chorób o charakterze epizootycznym w potencjalnych zewnętrznych zagrożeniach dla ŚPN oraz w związku z tym działania ochronnego polegającego na ograniczeniu populacji dzika; [2] przygotowania terenu pod miejsca przejściowego składowania drewna pozyskanego w ramach realizowanych zadań ochronnych na obszarach ochrony czynnej.

Analiza ww. zadań ochronnych ustanowionych przez Ministra wykazała, że zgodnie z art. 22 ust. 3 uoop, zidentyfikowane zostały istniejące i potencjalne zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. Wskazano sposoby eliminacji lub ograniczenia zagrożeń

⁵⁹ Dz. Urz. Min. Środ. poz. 69, ze zm.

⁶⁰ Dz. Urz. Min. Środ. poz. 9, ze zm.

⁶¹ Dz. Urz. Min. Klim. poz. 7.

⁶² Dz. Urz. Min. Środ. poz. 63.

⁶³ Dz. Urz. Min. Środ. poz. 36.

i ich skutków. Zamieszczono opisy sposobów ochrony czynnej ekosystemów (w podziale na ekosystemy leśne, nieleśne i wodne, z podaniem rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań) oraz czynnej ochrony gatunków roślin, zwierząt lub grzybów (w podziale na obszary ochrony czynnej i krajobrazowej). Wskazano także obszary ŚPN objęte ochroną ścisłą, czynną i krajobrazową oraz ustalono, stosownie do art. 12 ust. 2 uoop, miejsca udostępniane m.in. w celach edukacyjnych i turystycznych, a w zadaniach ochronnych na lata 2016-2017 także w celach zarobkowych wraz z określeniem maksymalnej liczby osób mogących jednocześnie przebywać w tych miejscach. W zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych na lata 2018-2019 oraz 2020-2021 wskazane zostały również miejsca na terenie Parku udostępniane w celach kulturowych.

(akta kontroli str. 2432-2444)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że *katalog [celów udostępniania – dop. NIK] został rozszerzony ze względu na obecność w granicach Świętokrzyskiego Parku Narodowego wielu obiektów o charakterze kulturowym, które powinny być udostępnione społeczeństwu. Można tu wskazać np. Klasztor na Świętym Krzyżu wraz z otoczeniem oraz inne miejsca pamięci narodowej, pomniki, historyczne cmentarze lub mogiły. Na terenie tych obiektów odbywają się wydarzenia o charakterze religijnym lub patriotycznym, dla uczczenia ważnych wydarzeń dla naszego kraju. Udostępnienie tych obszarów nie zmienia stopnia ochrony parku narodowego. Należy także zauważyć, że udostępnienie tych obszarów służy także celom edukacyjnym społeczeństwa (edukacja dotycząca ważnych wydarzeń historycznych), zgodnie z definicją udostępnienia, jednak dla podkreślenia celu udostępnienia tych obszarów w zadaniach ochronnych zostały one wskazane jako obszary udostępnione w celach kulturowych.*

(akta kontroli str. 2447-2448)

NIK zauważyła, że zgodnie z art. 5 pkt 22 uoop, przez udostępnianie należy rozumieć umożliwianie korzystania z parku narodowego lub niektórych jego obszarów i obiektów w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, filmowania, fotografowania, a także w celach zarobkowych. Z przepisu tego wynika, że katalog celów udostępniania obszaru parku narodowego nie obejmuje celów kulturowych.

W obowiązujących w okresie objętym kontrolą zarządzeniach ws. zadań ochronnych nie określano sposobu okresowego weryfikowania zakresu rzeczowego wykonywanych zadań ochronnych i efektów uzyskiwanych w wyniku realizacji działań ochronnych, a także sposobu, zakresu i terminu monitorowania oraz sprawozdawania z realizacji tych zadań. ŚPN nie sprawozdawał również w postaci odrębnej dokumentacji o stopniu realizacji zadań ochronnych (w tym zakresu rzeczowego zrealizowanych zadań) oraz uzyskanych efektów z ich przeprowadzenia.

Według wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora DOP: *ustawa o ochronie przyrody nie obliuguje do przekazywania odrębnych sprawozdań z wykonania zadań ochronnych. Wykonanie zadań ochronnych jest kontrolowane w ramach prowadzonych kontroli resortowych w parkach narodowych. Ustalono, że żadna z dwóch przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą kontroli resortowych swoim zakresem nie obejmowała weryfikacji wykonania przez ŚPN zadań ochronnych (kontrolę resortową szerzej opisano w drugim obszarze wystąpienia).*

(akta kontroli str. 879)

Zastępca Dyrektora ŚPN wyjaśnił: *Świętokrzyski Park Narodowy nie przesyła do Ministerstwa sprawozdań z realizacji oraz efektów realizacji zadań ochronnych. Corocznie przesyłane są w formie tabeli opracowanej przez Ministerstwo*

Środowiska: Plan działalności jednostek podległych i nadzorowanych oraz budżet zadaniowy.

(akta kontroli str. 1679-1680)

Zastępca Dyrektora DOP wskazał, że zarządzenie w sprawie zadań ochronnych z uwagi na brak podstawy prawnej w tym zakresie nie zawiera sposobu okresowego weryfikowania zakresu rzeczowego wykonywanych zadań ochronnych oraz efektów uzyskiwanych w wyniku ich realizacji. Fakt, że w kontrolach przeprowadzonych w kontrolowanym okresie w Świętokrzyskim Parku Narodowym nie kontrolowano tego aspektu, nie przeczy wskazaniu o weryfikacji prawidłowości realizacji zadań ochronnych w ramach kontroli resortowej. Kontrole planowe w parkach narodowych generalnie obejmują te zagadnienia.

(akta kontroli str. 1461-1462)

Sekretarz Stanu wyjaśniła, że ustawa o ochronie przyrody nie oblige do przekazywania odrębnych sprawozdań z wykonania bądź realizacji zadań rzeczowych, jak również nie wskazuje terminu ich przekazania. Wykonanie zadań rzeczowych jest kontrolowane w ramach prowadzonych kontroli resortowych w parkach narodowych.

(akta kontroli str. 1438-1454)

Zastępca Dyrektora DOP oraz Zastępca Dyrektora ŚPN wyjaśnili, że zadania ochronne oraz wskazania limitów osób mogących jednocześnie przebywać w jednym miejscu były określane na podstawie operatów sporządzanych na potrzeby opracowania planu ochrony ŚPN.

(akta kontroli str. 1028, 1679)

W obowiązujących w okresie objętym kontrolą zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2016-2017, 2018-2019 oraz 2020-2021 wskazano odpowiednio sześć oraz po 21 miejsc na obszarze ŚPN udostępnionych w celach turystycznych. W zarządzeniu w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2016-2017 w zamieszczonym wykazie miejsc udostępnionych w celach turystycznych nie zostały uwzględnione wytyczone na obszarze ŚPN szlaki turystyczne i ścieżki edukacyjne.

(akta kontroli str. 2432-2444)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody oraz stanowiskiem Departamentu Prawnego (uzgodnienia wewnątrzresortowe, w trybie roboczym) szlaki turystyczne są wyznaczane przez dyrektora parku narodowego w wydawanym przez niego zarządzeniu. Tym samym nie powinny być określane w zadaniach ochronnych. Analogiczna sytuacja dotyczy także planów ochrony.

(akta kontroli str. 1028)

Zastępca Dyrektora ŚPN wyjaśnił, że w latach 2016-2017 nie wskazywano jako miejsc udostępnianych w celach turystycznych wytyczonych szlaków turystycznych i ścieżek edukacyjnych prawdopodobnie wychodząc z założenia, że nie są to miejsca udostępniane lecz ciągi komunikacyjne i nie muszą być wykazywane w załączniku nr 5 do zadań ochronnych. Wyjaśnił również, że w zadaniach ochronnych na lata późniejsze [2018-2019 oraz 2020-2021 – dop. NIK] uznano, że należy wskazać wszystkie szlaki turystyczne i ścieżki edukacyjne na terenie Parku, zwłaszcza że ŚPN aplikując o środki z Funduszu Leśnego musiał udokumentować, że wszystkie działania dotowane przez Lasy Państwowe są wykonywane w miejscach uwzględnionych w zadaniach ochronnych.

(akta kontroli str. 1679)

NIK zauważa, że pomimo stanowiska prezentowanego wyżej w wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora DOP, szlaki turystyczne zostały wskazane jako miejsca udostępniane w obowiązujących na lata 2018-2019 oraz 2020-2021 zadaniach ochronnych dla ŚPN.

Określone w obowiązujących w okresie objętym kontrolą zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych limity osób mogących przebywać jednocześnie w miejscach udostępnionych były w niektórych przypadkach rozbieżne z danymi wskazanymi w dokumencie pn. *Operat udostępniania Parku i edukacji*, opracowanym na potrzeby sporządzenia planu ochrony ŚPN⁶⁴, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto w zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2018-2019 oraz na lata 2020-2021 wskazane zostały w wykazie miejsc udostępnionych w celach edukacyjnych, turystycznych, kulturowych, rekreacyjnych i sportowych szlaki turystyczne i ścieżki edukacyjne, które nie istniały na obszarze ŚPN, co również szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2432-2444)

Zastępca Dyrektora ŚPN w odniesieniu do monitorowania i szacowania wpływu turystyki na stan przyrody ŚPN wyjaśnił, że zadania te wykonywane są *na bieżąco*. *Pracownicy terenowi oraz pracownicy Działu Udostępniania Parku w celach turystycznych i edukacji przeprowadzają przeglądy stanu szlaków oceniając stan nawierzchni, szlaków, szerokość rozdeptywania ciągów komunikacyjnych, zaśmiecanie itp. W wyniku tych obserwacji ŚPN wprowadza działania mające zmniejszać skutki wpływu turystyki na ekosystemy, np. zatrudnianie firm sprzątających na bieżąco śmieci, udrażniając rowy odprowadzające wodę ze szlaków, budując urządzenia zapobiegające rozdeptywaniu szlaków na szerokość takie jak poręczce lub tzw. potykacze, likwidując nielegalne wjazdy. Dodatkowe kontrole przestrzegania przepisów na szlakach turystycznych i ścieżkach edukacyjnych prowadzą również funkcjonariusze Straży Parku. Wskazał również, że wnioski dotyczące potrzeb prac na szlakach i ścieżkach edukacyjnych są omawiane na zebraniach kierowników działów odbywających się co tydzień (...).*

(akta kontroli str. 1679-1680)

W zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2018-2019 oraz 2020-2021 nie wykazano miejsc udostępnianych w celach zarobkowych pomimo prowadzenia takiej działalności na obszarze Parku. Zastępca Dyrektora ŚPN wyjaśnił, że: *w latach 2018-2021 prowadzono i rozstrzygano przetargi dot. dzierżawy miejsc handlowych położonych na terenie parku jedynie na terenach objętych ochroną krajobrazową na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 5 uoop.*

(akta kontroli str. 1679, 2434-2439)

W zarządzeniu w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2020-2021, jako jeden ze sposobów ochrony czynnej ekosystemów na obszarach ochrony krajobrazowej wskazano zadanie ochronne polegające na usunięciu drzew i krzewów na terenie przewidzianym pod budowę nowego centrum edukacyjnego. Wskazano również jako działanie ochronne przebudowę lub remont parkingu w miejscowości Nowa Słupia, na działce ewidencyjnej nr 1191/1, która nie jest położona w granicach Parku. Szerzej zostało to opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2443-2444)

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo rozpatrzyło 34 wnioski o wydanie zezwolenia na odstępstwa od zakazów obowiązujących w ŚPN, z tego dziesięć w 2017 r., sześć w 2019 r., cztery w 2020 r. oraz po siedem w 2018 r. i w 2021 r.

⁶⁴ Zgodnie z informacją zawartą w operacie przedstawia on stan na 1 stycznia 2014 r.

(do 30 maja). Złożone wnioski dotyczyły m.in. prowadzenia badań i monitoringu gatunków, zbioru szyszek modrzewia polskiego, remontu (krzyż na Łysicy) i budowy nowych obiektów (drogi, ścieżki rowerowe, amfiteatr, muzeum) na obszarze ŚPN. Wszystkie wnioski objęte badaniem szczegółowym w ramach próby kontrolnej w zakresie dotyczącym odstępstwa od zakazów obowiązujących w ŚPN zostały rozpatrzone pozytywnie⁶⁵. Stosownie do art. 15 ust. 7 uoop, wnioski te zawierały: [1] imię i nazwisko oraz adres albo nazwę i siedzibę wnioskodawcy; [2] wskazanie zakazów, od których wnioskodawca zamierza uzyskać zezwolenie na odstępstwo; [3] cel wykonania wnioskowanych czynności wraz z uzasadnieniem; [4] opis planowanych czynności; [5] lokalizację wykonywania planowanych czynności; [6] uzasadnienie braku rozwiązań alternatywnych względem planowanego wariantu w przypadku realizacji inwestycji liniowych celu publicznego lub w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze parku narodowego lub rezerwatu przyrody; [7] opis przewidywanych działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na przyrodę parku narodowego. Minister właściwy do spraw środowiska, w każdym przypadku przed wydaniem decyzji na odstępstwa od zakazów zasięgał, stosownie do art. 15 ust. 3 uoop, opinii Dyrektora ŚPN.

Spośród analizowanych dziesięciu postępowań prowadzonych na podstawie wniosków o wydanie zezwolenia na odstępstwa od zakazów obowiązujących w ŚPN, osiem zostało zakończonych wydaniem decyzji z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁶ (dalej: kpa), tj. w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

(akta kontroli str. 314-435, 467-470, 608, 1622-1625, 1627)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁶⁷ Minister nie ustanowił w drodze rozporządzenia planu ochrony dla ŚPN, pomimo że sporządzony przez Dyrektora Parku projekt rozporządzenia w sprawie planu ochrony został przekazany do Ministerstwa w dniu 2 sierpnia 2017 r. Stanowiło to naruszenie art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw⁶⁸, zgodnie z którym dla parków narodowych utworzonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed 15 listopada 2008 r., dla których nie ustanowiono planu ochrony, sporządza się plan ochrony w terminie dziesięciu lat⁶⁹. Z przepisu tego wynikało zatem, że plan ochrony dla Parku powinien zostać ustanowiony do 15 listopada 2018 r. Powyższe stanowiło również naruszenie art. 19 ust. 5 uoop, zgodnie z którym, plan ochrony dla parku narodowego ustanawiany jest w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu tego planu lub w przypadku niezgodności z celami ochrony przyrody, odmawia się jego ustanowienia.

(akta kontroli str. 1626, 1767-1785)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *plan ochrony jest dla parku narodowego podstawą właściwego wykonywania ochrony przyrody na terenie parku*

⁶⁵ Szczegółowym badaniem w ramach próby kontrolnej objęto losowo wybrane po dwie procedowane sprawy w każdym roku w okresie objętym kontrolą.

⁶⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

⁶⁷ Tj. do dnia 3 grudnia 2021 r.

⁶⁸ Dz. U. Nr 201, poz. 1237, ze zm.

⁶⁹ Art. 8 tej ustawy został zmieniony z dniem 12 października 2012 r. przez art. 4 ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 985). Przed zmianą przepis ten przewidywał termin pięciu lat na sporządzenie planu ochrony.

narodowego. Powyższy dokument określa wykonywanie działań ochronnych, niezbędnych do realizacji celów parku narodowego w perspektywie 20 lat. Tym samym niezwykle istotnym jest by plan ochrony dla parku narodowego był przygotowany w sposób rzetelny, uwzględniający potrzeby ochrony przyrody oraz lokalnych społeczności (zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju). (...) W związku z tym projekty planów ochrony są poddawane szczegółowej analizie w celu minimalizacji lub wykluczenia wspomnianych ryzyk. Uwzględniając powyższe aspekty oraz objętość dokumentów wraz z materiałami stanowiącymi podstawę do przygotowania projektu rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony (operaty szczegółowe dotyczące poszczególnych ekosystemów parku narodowego) należy wskazać, że przygotowanie ostatecznej wersji projektu, jak również jego dalsze uzgodnienia (m.in. z parkiem narodowym na etapie weryfikacji przesłanego projektu) powodują przekroczenie terminu określonego w art. 19 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody. Należy także zauważyć, że przekroczenie ww. terminu nie uniemożliwia ustanowienia planu ochrony jak i realizacji działań ochronnych w parku narodowym, bowiem do czasu ustanowienia planu ochrony park narodowy prowadzi działania ochronne na podstawie zadań ochronnych. Zastępca Dyrektora DOP wskazał również, że Plan ochrony dla ŚPN jest zaplanowany do wydania po zakończeniu prac nad rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego.

(akta kontroli str. 517-606, 2450)

NIK zauważa, że ŚPN realizował działania ochronne w oparciu o ustanawiane zarządzeniami Ministra zadania ochronne. W okresie objętym kontrolą były one ustanawiane na okres dwóch lat, co zdaniem NIK może utrudniać zawieranie przez ŚPN długookresowych umów o dofinansowanie realizacji działań ochronnych. Brak planu ochrony dla ŚPN może również prowadzić do nieuwzględniania jego potrzeb w dokumentach planistycznych gmin, na obszarze których jest położony, gdyż zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 7 uoop, to plan ochrony (nie zadania ochronne) zawiera ustalenia (wskazania) do dokumentów planistycznych opracowywanych w gminach (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego)⁷⁰.

Zdaniem NIK, tak długie procedowanie nad projektem planu ochrony może również doprowadzić do dezaktualizowania niektórych jego zapisów, a tym samym wymusić konieczność jego aktualizacji.

2. Dwie spośród dziesięciu decyzji Ministra podjętych w latach 2017-2021 (do 30 maja)⁷¹ w sprawie odstępstw od zakazów obowiązujących w ŚPN, zostały wydane z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, tj. po upływie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Dotyczyło to decyzji:
 - Nr DOP-WPN.286.69.2017.RS. Wniosek o wydanie decyzji na odstępstwo od zakazów obowiązujących w parkach narodowych⁷² wpłynął w dniu 22 marca 2017 r. W toku postępowania zasięgano opinii dyrektorów parków (stosowne pisma przekazano w dniu 28 marca 2017 r.). Ostatnia z opinii wpłynęła w dniu 19 kwietnia 2017 r. Pomimo dysponowania

⁷⁰ Na zagadnienia te zwraca również uwagę Ministerstwo Klimatu i Środowiska w OSR sporządzonym do rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego wskazując jaki problem jest rozwiązywany.

⁷¹ Dotyczy spraw objętych szczegółowym badaniem w ramach próby kontrolnej.

⁷² Wniosek dotyczył zezwolenia na odstępstwo od zakazów obowiązujących w parkach narodowych: Magurskim, Białowieckim, Świętokrzyskim, Kampinoskim i Roztoczańskim.

kompletną dokumentacją, decyzja w przedmiotowej sprawie została wydana w dniu 21 czerwca 2017 r. tj. po upływie 91 dni od dnia wpływu wniosku oraz po upływie 63 dni od otrzymania ostatniej opinii dyrektora parku;

- Nr DOP-WPN.286.47.2018.RS. Wniosek o wydanie decyzji na odstępstwo od zakazów obowiązujących w ŚPN wpłynął w dniu 22 lutego 2018 r. W toku postępowania zasięgnięto opinii Dyrektora Parku (stosowne pismo przekazano dopiero w dniu 5 kwietnia 2018 r.), która wpłynęła w dniu 13 kwietnia 2018 r. Pomimo posiadania kompletnej dokumentacji, decyzja w przedmiotowej sprawie została wydana w dniu 29 maja 2018 r. tj. po upływie 96 dni od dnia wpływu wniosku oraz po upływie 46 dni od otrzymania opinii Dyrektora Parku.

(akta kontroli str. 314-435, 467-470, 608, 1622-1625, 1627)

W powyższych sprawach poza zasięgnięciem opinii dyrektorów parków w ramach postępowania wyjaśniającego nie dokonywano innych czynności.

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że przyczyną opóźnień w wydawaniu decyzji związanych z udzieleniem odstępstw od zakazów obowiązujących w parkach narodowych było znaczne obciążenie pracą pracowników DOP.

(akta kontroli str. 1029)

3. Obowiązujące zarządzenia Ministra w sprawie zadań ochronnych na lata 2018-2019 i 2020-2021 zawierały nierzetelne dane, gdyż:

- a) W zarządzeniu w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2018-2019, w wykazie miejsc udostępnionych w celach turystycznych, kulturowych, rekreacyjnych i sportowych wskazano dwa nieistniejące na obszarze ŚPN szlaki turystyczne prowadzące: od ścieżki edukacyjnej „Nasyp kolejki wąskotorowej Nowa Słupia – Hucisko – Święta Katarzyna” do Przełęczy Huckiej oraz od ścieżki edukacyjnej „Nasyp kolejki wąskotorowej Nowa Słupia – Hucisko – Święta Katarzyna” do Kapliczki „Mikołaja”;
- b) W zarządzeniu w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2020-2021 w wykazie miejsc udostępnionych w celach turystycznych, kulturowych, rekreacyjnych, sportowych oraz w celach edukacyjnych wskazano dwie nieistniejące na obszarze ŚPN ścieżki edukacyjne prowadzące: od przyrodniczo-kulturowej ścieżki edukacyjnej „Śladem kolejki wąskotorowej Nowa Słupia – Święta Katarzyna” do Przełęczy Huckiej oraz od przyrodniczo-kulturowej ścieżki edukacyjnej „Śladem kolejki wąskotorowej Nowa Słupia – Święta Katarzyna” do Kapliczki „Mikołaja”.

(akta kontroli str. 2434-2439)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że *obydwie trasy były wymieniane jako planowane trasy łącznikowe między głównymi trasami w dokumencie pn. Operat udostępniania i edukacji. Trasy te miały wieść po starych drogach leśnych, pokrywając się częściowo z istniejącymi tutaj w przeszłości szlakami turystycznymi. Świętokrzyski Park Narodowy planował utworzenie w/w ścieżek edukacyjnych dla zwiedzających. Zadania ochronne dla Świętokrzyskiego PN mają cykl dwuletni. Wskazanie w zadaniach terenów, które można udostępnić pozwala na wykonanie tam określonych prac i odpowiednie przystosowanie tych terenów do zwiedzania (zadania ochronne stanowią derogację na odstępstwo od zakazów obowiązujących w parku narodowym). Jednak ze względu na brak środków finansowych umożliwiających wykonanie tych prac, Dyrektor Parku w trosce o zasoby przyrodnicze i bezpieczeństwo zwiedzających, odstąpił od*

dopuszczenia na trasie tych ścieżek ruchu turystycznego do czasu wykonania odpowiednich prac.

(akta kontroli str. 2447-2448)

Zgodnie z art. 12 ust. 2 uoop, w zadaniach ochronnych wskazuje się miejsca, które mogą być udostępniane, a nie miejsca planowane w przyszłości do udostępniania. NIK wskazuje, że działania ochronne mające na celu udostępnienie ww. szlaków turystycznych i ścieżek edukacyjnych zostały wskazane w zadaniach ochronnych w części dotyczącej opisu sposobów ochrony czynnej. W związku z tym wykonanie określonych prac i odpowiednie przystosowanie do ruchu turystycznego, nie jest uzależnione od ich wskazania jako miejsc udostępnianych.

- c) W zarządzeniu w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2020-2021 wskazane zostało zadanie mające na celu przebudowę lub remont parkingu na działce ewidencyjnej nr 1191/1 obręb Nowa Słupia, która nie jest położona w granicach ŚPN.

(akta kontroli str. 2444)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że na skutek pomyłki wskazano, że parking Świętokrzyskiego Parku Narodowego w miejscowości Nowa Słupia zlokalizowany jest na działce o nr ewidencyjnym 1191/1, podczas gdy zlokalizowany jest na dz. nr 1193/1. Działka o nr ewidencyjnym 1193/1 zlokalizowana jest w granicach Świętokrzyskiego Parku Narodowego.

(akta kontroli str. 2447-2448)

- d) W zarządzeniu w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2020-2021 jako jeden ze sposobów ochrony czynnej ekosystemów na obszarach ochrony krajobrazowej, wskazane zostało zadanie mające na celu usunięcie drzew i krzewów na terenie przewidzianym pod budowę nowego centrum edukacyjnego.

(akta kontroli str. 2443)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że usunięcie drzew i krzewów powiązane jest ściśle z zadaniem „Przygotowanie dokumentacji projektowej i budowa Centrum Edukacyjnego ŚPN wraz z wystawą stałą”. Należy zauważyć, że prowadzenie edukacji przyrodniczej jest jednym z celów parku narodowego. Budowa nowego obiektu będzie wiązała się z koniecznością usunięcia pewnej liczby drzew i krzewów.

(akta kontroli str. 2447-2448)

NIK nie neguje zasadności realizacji zadania mającego na celu budowę Centrum Edukacyjnego ŚPN wraz z wystawą stałą, jednak wycinka drzew i krzewów pod budowę tego centrum nie jest działaniem ochrony czynnej w ekosystemach, a stanowi jeden z elementów przygotowujących teren pod budowę. W związku z tym zadanie to nie powinno być zamieszczane w opracowywanych projektach zadań ochronnych.

- e) W zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2018-2019 oraz 2020-2021 wskazane w wykazie miejsc udostępnionych limity osób mogących przebywać jednocześnie w udostępnionym miejscu były rozbieżne w danymi zawartymi w dokumencie pn. *Operat udostępniania Parku i edukacji* opracowanym na potrzeby sporządzenia planu ochrony ŚPN. Rozbieżności dotyczyły miejsc:

- teren pomnika „Krzyże Katyńskie” w Hucie Szklanej oraz teren cmentarza jeńców radzieckich na Świętym Krzyżu, dla których w operacie udostępniania parku i edukacji wskazano limit 200 osób,

podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 50 osób, a podczas uroczystości religijnych bez ograniczeń;

- zbiorowe mogiły mieszkańców zamordowanych podczas II wojny światowej w Świętej Katarzynie oraz zbiorowa mogiła mieszkańców zamordowanych podczas II wojny światowej w Nowej Słupi, dla których w ww. operacie wskazano limit 60 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 50 osób, a podczas uroczystości religijnych bez ograniczeń;
- kompleks „Leśniczówka Nowa Słupia”, dla którego w operacie udostępniania parku i edukacji wskazano limit 30 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 2000 osób;
- teren ośrodka wypoczynkowego „Jodelka” w Świętej Katarzynie, dla którego w operacie udostępniania parku i edukacji wskazano limit 500 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 300 osób;
- teren zabytkowego zespołu klasztorowego na Świętym Krzyżu. W operacie udostępniania parku i edukacji wskazano dla tego miejsca łączny limit 20 000 osób (w podziale na dwa obszary⁷³, podczas gdy w zadaniach ochronnych na lata 2018-2019 oraz 2020-2021 wskazano limit 5000 (bez podziału na dwa obszary), a podczas uroczystości religijnych nie wskazano ograniczeń. W zadaniach ochronnych na lata 2016-2017 dla jednego z obszarów (miejsce wydzielone na tzw. jałowych łąkach) wskazano limit 5000 osób, a podczas uroczystości religijnych nie wskazano ograniczeń.
- szlak czerwony Święta Katarzyna – Trzcianka, dla którego w operacie udostępniania Parku i edukacji wskazano limit 2200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 3000 osób;
- szlak niebieski Święta Katarzyna – Bodzentyn, dla którego w operacie wskazano limit 2200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 1000 osób;
- szlak niebieski Nowa Słupia – Święty Krzyż, dla którego w operacie wskazano limit 2200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 1000 osób, a podczas uroczystości religijnych nie wskazano ograniczeń;
- szlak zielony Łączna – Bodzentyn, dla którego w operacie wskazano limit 2200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 1000 osób;
- szlak żółty Klonów – Bukowa Góra, dla którego w operacie wskazano limit 2200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 500 osób;
- szlak czarny Chełmowa Góra, dla którego w operacie wskazano limit 2200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 500 osób;
- przyrodnicza ścieżka edukacyjna niebieska (Huta Szklana – Święty Krzyż), dla której w operacie wskazano limit 420 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 500 osób.

(akta kontroli str. 1677-1766, 1677-1766)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że: *projekty zarządzeń ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie zadań ochronnych dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego są przygotowywane na podstawie operatów sporządzonych na potrzeby opracowania planu ochrony,*

⁷³ Pierwszy z obszarów stanowiło miejsce wydzielone przed wejściem do Muzeum Przyrodniczego SPN, dla którego określono limit wynoszący 5000 osób. Drugi z obszarów stanowiło miejsce wydzielone na tzw. jałowych łąkach, dla którego określono limit wynoszący 15 000 osób.

co nie oznacza, że dane z operatów są wprost przenoszone do projektów zarządzeń. Należy tu wziąć pod uwagę zmiany, które mają miejsce od czasu opracowania operatów, w szczególności w zakresie udostępniania obszaru parku narodowego, które zmienia się z roku na rok, w zależności od zachowań turystów. Tym samym nie ma żadnych przeciwwskazań do dokonywania zmian (aktualizacji) w zakresie liczby osób mogących jednocześnie przebywać w danym miejscu, choćby w oparciu o własne (parku narodowego) obserwacje i analizy.

(akta kontroli str. 1435)

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił również, że: limity zawarte w Operacie przygotowywanym na potrzeby Planu Ochrony budzą pewne wątpliwości merytoryczne, bowiem większość szlaków turystycznych posiada wskazanie „2200 osób”. Trudno skorelować ten wskaźnik z długością szlaków, która (w granicach ŚPN) waha się od około 1 km dla szlaku żółtego: Klonów-Bukowa Góra, aż do 15 km dla szlaku czerwonego: Św. Katarzyna – Trzcianka. Od czasu wykonania operatu powstały również trasy (np. ścieżka czerwona Nowa Słupia – Święty Krzyż), która opisana jest w operacie jako planowana (bez wskazania limitu). Dlatego też wskazania zawarte w operacie stanowią swoistą matrycę do dalszych ustaleń organizacyjnych. Mając na uwadze powyższe, ze względu na dobro zasobów przyrodniczych oraz bezpieczeństwo zwiedzających, limity ustalone w zadaniach ochronnych mogą nie pokrywać się z danymi z operatów całkowicie, bowiem uwzględniają również najnowszy stan wiedzy.

(akta kontroli str. 2450-2451)

NIK zauważa, że poddanie w wątpliwość, w przytoczonych wyżej wyjaśnieniach, aktualności danych dotyczących limitów osób mogących przebywać w miejscach udostępnianych przedstawionych w dokumencie pn. *Operat udostępniania Parku i edukacji*, stawia również pod znakiem zapytania możliwość wykorzystania tych danych przy pracach nad projektem rozporządzenia w sprawie ustanowienia planu ochrony dla ŚPN. Wskazuje również tym samym na potrzebę aktualizacji przedmiotowego opracowania.

NIK zwraca również uwagę, że rozbieżności w wykazie miejsc udostępnionych w celach edukacyjnych, turystycznych i rekreacyjnych oraz we wskazanych limitach osób mogących jednocześnie przebywać w tych miejscach występują również w przygotowywanym w Ministerstwie projekcie rozporządzenia w sprawie planu ochrony dla ŚPN.

Zdaniem NIK nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego ustanowienia zadań ochronnych dla ŚPN świadczą o niewystarczającym nadzorze ze strony Ministra nad procesem weryfikacji otrzymywanych z Parku projektów tych zadań.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister, do dnia zakończenia kontroli, nie ustanowił w drodze rozporządzenia planu ochrony dla ŚPN, pomimo przedłożenia przez Park w dniu 2 sierpnia 2017 r. projektu tego aktu prawnego. Z uwagi na brak planu ochrony, Minister w latach 2017-2021 ustanawiał w drodze zarządzenia zadania ochronne dla Parku, jednak niektóre dane zawarte w zarządzeniach na lata 2018-2019 i 2020-2021 były nierzetelne. Stwierdzono również nieprawidłowość o charakterze formalnym dotyczącą nieterminowego wydania dwóch decyzji w sprawie odstępstw od zakazów obowiązujących w ŚPN.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | <ol style="list-style-type: none">1. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości mogą świadczyć o niezapewnieniu przez Ministra funkcjonowania w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie zagadnień objętych kontrolą.2. Wyłączenie z obszaru ŚPN terenu położonego na wzgórzu Święty Krzyż nastąpiło, pomimo że nie ustalono bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych tego terenu. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Przestrzeganie podczas konsultacji publicznych wszystkich zasad określonych w <i>Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego</i>.2. Sporządzanie zbiorczych sprawozdań z działalności parków narodowych, przygotowywanych na podstawie sprawozdań z działalności parków narodowych, przedkładanych przez dyrektorów parków narodowych.3. Określenie, w drodze rozporządzenia, warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą.4. Podjęcie skutecznych działań zapewniających doprowadzenie w możliwie najkrótszym czasie do ustanowienia planu ochrony dla ŚPN.5. Ustanawianie zadań ochronnych dla ŚPN zawierających rzetelne dane, w tym dotyczące limitów osób mogących przebywać jednocześnie w miejscach udostępnianych. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 20 grudnia 2021 r.

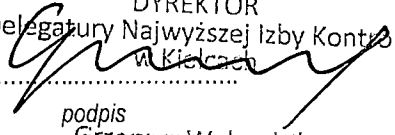
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Dyrektor
Delegatury NIK w Kielcach
Grzegorz Walendzik

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

.....
podpis
Grzegorz Walendzik