

MINISTERSTWO KLIMATU I ŚRODOWISKA
KANCELARIA OGÓLNA
osobiście
2022 -04- 08
WPLYNEŁO
W DNIU
L. dz.



RPW/30033/2022 P
Data: 2022-04-08
MKiS

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KSI.410.003.01.2021

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/052 „Ochrona przeciwpożarowa w parkach narodowych”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ), ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Moskwa – Minister Klimatu i Środowiska od 26 października 2021 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej¹ pełnili: – Michał Kurtyka – Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., a od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.² – Minister Klimatu; – Michał Woś – Minister Środowiska od 21 marca 2020 r. do 6 października 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. (akta kontroli str. 4)
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór ministra właściwego do spraw środowiska nad realizacją przez parki narodowe ³ zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej ⁴ ekosystemów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ⁵ z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	Waldemar Brodziuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr KSI/59/2021 z 24 września 2021 r., nr KSI/75/2021 z 3 listopada 2021 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: „Minister”.

² Z tym, że do 20 marca 2020 r. pełnił funkcję ministra właściwego ds. środowiska.

³ Dalej w nazwach parków użyto skrótu „PN”.

⁴ Dalej: „ppoż.”

⁵ 30 listopada 2021 r.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nadzór sprawowany przez Ministra nad realizacją przez parki narodowe zadań w zakresie ochrony ppoż. ekosystemów, w okresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister nie sprawował nadzoru nad parkami narodowymi w pełnym zakresie, wymaganym art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸, uszczegółowionym w zatwierdzonym przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska, Głównego Konserwatora Przyrody, dokumencie pt. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec parków narodowych”⁹ z listopada 2012 r.¹⁰, ponieważ:

- Nie podejmował w ramach nadzoru skutecznych działań w celu wyegzekwowania przekazania mu przez wszystkie parki narodowe do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych. W efekcie do ministerstw: Środowiska, Klimatu oraz Klimatu i Środowiska¹¹ nie wpłynęły do zatwierdzenia roczne zadania rzeczowe: w 2018 r. dla 9¹², w 2019 r. dla 10¹³, w 2020 r. dla 11¹⁴ i w 2021 r. dla 8¹⁵ z 23 parków narodowych. Wskutek tego Minister nie wywiązał się w pełni z obowiązku zatwierdzenia ww. zadań określonego w art. 9 ust. 2 pkt 1 uoop. Należy przy tym zauważyć, że Departament Ochrony Przyrody (DOP) nie informował Ministra, że nie wszystkie parki narodowe przekazują do zatwierdzenia roczne zadania rzeczowe.
- Nie podejmował w ramach nadzoru działań w celu doprowadzenia do uwzględnienia zadań z zakresu ochrony ppoż. ekosystemów:
 - przez Ojcowski PN i Tatrzański PN – w rocznych zadaniach rzeczowych na lata 2018-2021 oraz
 - przez Magurski PN – w rocznych zadaniach rzeczowych na rok 2018, pomimo tego, że zadania z tego zakresu zostały ujęte w zadaniach ochronnych ustanowionych przez Ministra dla tych parków.
- Nie monitorował realizacji przez parki narodowe rocznych zadań rzeczowych, w tym zadań w zakresie ochrony ppoż. ekosystemów. Nie podejmował bowiem – w ramach nadzoru – skutecznych działań w celu wyegzekwowania przekazania mu przez wszystkie parki narodowe do analizy sprawozdań z wykonania zadań rzeczowych za rok poprzedni. W kontrolowanym przez NIK okresie tylko 2 parki narodowe przesłały do MŚ/MK/MKiŚ takie sprawozdania (1 nieterminowo) – ale ich nie analizowano.
- Kontrolę doraźną w Biebrzańskim PN przeprowadził z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁶.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, ze zm. dalej: „uooop”.

⁹ Zatwierdzonym z upoważnienia Ministra Środowiska, dalej: „Działania nadzorcze Ministra”.

¹⁰ https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/kontrola_zarzadcza/nadzor/parki_narodowe.pdf.

¹¹ Dalej odpowiednio: „MŚ”, „MK”, „MKiŚ”.

¹² Babiogórski PN, Biebrzański PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych, Narwiański PN, Pieniński PN, PN „Ujście Warty”, Wielkopolski PN, Woliński PN.

¹³ Babiogórski PN, Biebrzański PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych, Magurski PN, Narwiański PN, Pieniński PN, PN „Ujście Warty”, Wielkopolski PN, Woliński PN.

¹⁴ Babiogórski PN, Biebrzański PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych, Magurski PN, Narwiański PN, Pieniński PN, Świętokrzyski PN, PN „Ujście Warty”, Wielkopolski PN, Woliński PN.

¹⁵ Babiogórski PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych, Magurski PN, Poleski PN, PN „Ujście Warty”, Wielkopolski PN, Woliński PN.

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 224, dalej: „uokar”.

W ocenie NIK opisane wyżej postępowanie nadzorcze nie zapewniało warunków do skutecznej ochrony ppoż. ekosystemów w parkach narodowych.

Ponadto w przypadku 7 parków narodowych procedowane były projekty planów ochrony przez okres dłuższy niż 6 miesięcy, tj. niezgodnie z art. 19 ust. 5 uoop, a w 2 ustanowionych planach ochrony nie wskazano kategorii zagrożenia pożarowego, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 2a rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów¹⁷.

Minister nie sporządzał także rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych, przedkładanych przez dyrektorów tych parków, do czego był zobowiązany art. 9 ust. 3 uoop.

System kontroli zarządczej i jego funkcjonowanie w ministerstwach: Środowiska, Klimatu oraz Klimatu i Środowiska¹⁸ nie były adekwatne do realizacji celu w zakresie nadzoru nad parkami narodowymi, a ustalone mechanizmy kontroli nie doprowadziły do wyeliminowania stanów nieprawidłowych.

W okresie objętym kontrolą NIK w parkach narodowych przeprowadzono 10 kontroli z czego 1 kontrola (w Biebrzańskim PN po pożarze w 2020 r.) dotyczyła ochrony ppoż. W związku z pożarem, który wystąpił w Biebrzańskim PN w dniach 19-26 kwietnia 2020 r., Minister podjął działania zmierzające do przeglądu obowiązujących sposobów postępowania na wypadek pożaru w parkach narodowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Minister zatwierdził roczne zadania rzeczowe:

- w 2018 r. dla 14¹⁹ z 23 parków narodowych, z czego w przypadku 11²⁰ parków uwzględniały one zadania z zakresu ochrony ppoż.²¹;
- w 2019 r. dla 13²² z 23 parków narodowych, z czego w przypadku 10²³ parków uwzględniały one zadania z zakresu ochrony ppoż.²⁴;
- w 2020 r. dla 12²⁵ z 23 parków narodowych, z czego w przypadku 10²⁶ parków uwzględniały one zadania z zakresu ochrony ppoż.;
- w 2021 r. dla 11²⁷ z 23 parków narodowych, z czego w przypadku 9²⁸ parków uwzględniały one zadania z zakresu ochrony ppoż.²⁹

¹⁷ Dz. U. Nr 58 poz. 405, ze zm., dalej: „rozporządzenie MŚ ws. zabezpieczenia ppoż. lasów”.

¹⁸ Dalej odpowiednio: „MŚ”, „MK”, „MKiŚ”.

¹⁹ Białowiecki PN, PN „Bory Tucholskie”, Drawieński PN, Gorczański PN, Kampinoski PN, Karkonoski PN, Magurski PN, Ojcowski PN, Poleski PN, Roztoczański PN, Słowiński PN, Świętokrzyski PN, Tatrzański PN, Wigierski PN.

²⁰ Białowiecki PN, PN „Bory Tucholskie”, Drawieński PN, Gorczański PN, Kampinoski PN, Karkonoski PN, Poleski PN, Roztoczański PN, Słowiński PN, Świętokrzyski PN, Wigierski PN.

²¹ Oprócz Ojcowskiego PN i Tatrzańskiego PN także Magurski PN nie uwzględnił zadań z zakresu ochrony ppoż., a w kolejnych latach badanego okresu – nie przedkładał Ministrowi do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych.

²² Białowiecki PN, PN „Bory Tucholskie”, Drawieński PN, Gorczański PN, Kampinoski PN, Karkonoski PN, Ojcowski PN, Poleski PN, Roztoczański PN, Słowiński PN, Świętokrzyski PN, Tatrzański PN, Wigierski PN.

²³ Białowiecki PN, PN „Bory Tucholskie”, Drawieński PN, Gorczański PN, Kampinoski PN, Poleski PN, Roztoczański PN, Słowiński PN, Świętokrzyski PN, Wigierski PN.

²⁴ Oprócz Ojcowskiego PN i Tatrzańskiego PN także Karkonoski PN nie uwzględnił zadań z zakresu ochrony ppoż., a w pozostałych latach badanego okresu – uwzględniał te zadania w rocznych zadaniach rzeczowych.

²⁵ Białowiecki PN, PN „Bory Tucholskie”, Drawieński PN, Gorczański PN, Kampinoski PN, Karkonoski PN, Ojcowski PN, Poleski PN, Roztoczański PN, Słowiński PN, Tatrzański PN, Wigierski PN.

²⁶ Białowiecki PN, PN „Bory Tucholskie”, Drawieński PN, Gorczański PN, Kampinoski PN, Karkonoski PN, Poleski PN, Roztoczański PN, Słowiński PN, Wigierski PN.

Minister nie podejmował skutecznych działań w celu wyegzekwowania przekazania przez wszystkie parki narodowe rocznych zadań rzeczowych do zatwierdzenia. W efekcie nie otrzymał do zatwierdzenia zadań rzeczowych: w 2018 r. od 9³⁰, w 2019 r. od 10³¹, w 2020 r. od 11³² i w 2021 r. od 8³³ z 23 parków narodowych. Tym samym Minister nie wywiązał się w pełni z obowiązku określonego w art. 9 ust. 2 pkt 1 uoop (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-12, 134-136)

Minister nie podejmował także – w ramach nadzoru – działań w celu uwzględnienia przez 2 parki narodowe³⁴ zadań z zakresu ochrony ppoż. ekosystemów w rocznych zadaniach rzeczowych sporządzonych przez te parki na poszczególne lata 2018-2021 pomimo tego, że zadania z tego zakresu zostały ujęte w zadaniach ochronnych dla tych parków (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-12, 134-136)

Roczne zadania rzeczowe przesyłane były do zatwierdzenia przez Ministra w roku, na który miały obowiązywać; w 8 przypadkach przesłano je wcześniej.

(akta kontroli str. 11-12, 134-136)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił m.in., że: „Dokumentacja składa się z rocznych zadań rzeczowych, potocznie nazywanych *okładkami* oraz równoległych skanów pism zatwierdzających dokumentację przesłane przez poszczególne parki narodowe [...] Ewentualne uwagi do rocznych zadań rzeczowych, jakie mogły być zgłaszane do przekazywanych do Departamentu dokumentacji były dyskutowane wstępnie w trybie roboczym, najczęściej telefonicznie lub mailowo. Nie prowadzono w tym względzie formalnej wymiany korespondencji na piśmie. Tak więc, do Departamentu trafiają już skorygowane *okładki*, które są, po ponownej analizie, przedkładane do zatwierdzenia przez Ministra”.

(akta kontroli str. 7-9)

W MŚ/MK/MKiŚ zakres opisów stanowisk pracy pracowników Wydziału ds. Parków Narodowych w DOP nie obejmował analizy rocznych zadań rzeczowych parków narodowych i przygotowania ich do zatwierdzenia (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 304-307, 326-327)

Minister nie monitorował realizacji przez parki narodowe rocznych zadań rzeczowych, w tym działań w zakresie ochrony ppoż. Nie podejmował bowiem – w ramach sprawowanego nadzoru – skutecznych działań w celu wyegzekwowania przekazania mu przez wszystkie parki narodowe do analizy sprawozdań z wykonania zadań rzeczowych za rok poprzedni. W okresie objętym kontrolą NIK

²⁷ Białowiecki PN, PN „Bory Tucholskie”, Drawieński PN, Gorczański PN, Kampinoski PN, Narwiański PN, Ojcowski PN, Roztoczański PN, Słowiński PN, Tatrzański PN, Wigierski PN.

²⁸ Białowiecki PN, PN „Bory Tucholskie”, Drawieński PN, Gorczański PN, Kampinoski PN, Narwiański PN, Roztoczański PN, Słowiński PN, Wigierski PN.

²⁹ Roczne zadania rzeczowe dla 4 PN: Biebrzańskiego, Karkonoskiego, Pienińskiego i Świętokrzyskiego poddawane były przez pracowników MKiŚ analizie i przygotowywaniu do zatwierdzenia przez Ministra (w związku z tym nie objęto ich badaniem w dniu sporządzenia zestawienia dla NIK, tj. 16 listopada 2021 r.).

³⁰ Babogórski PN, Biebrzański PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych, Narwiański PN, Pieniński PN, PN „Ujście Warty”, Wielkopolski PN, Woliński PN.

³¹ Babogórski PN, Biebrzański PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych, Magurski PN, Narwiański PN, Pieniński PN, PN „Ujście Warty”, Wielkopolski PN, Woliński PN.

³² Babogórski PN, Biebrzański PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych, Magurski PN, Narwiański PN, Pieniński PN, Świętokrzyski PN, PN „Ujście Warty”, Wielkopolski PN, Woliński PN.

³³ Babogórski PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych, Magurski PN, Poleski PN, PN „Ujście Warty”, Wielkopolski PN, Woliński PN.

³⁴ Ojcowski PN i Tatrzański PN.

jedynie 2 parki narodowe³⁵ przesłały do MŚ/MK/MKiŚ takie sprawozdania, z tego jeden z nich – nieterminowo (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-12, 134-136, 252-258)

Jak wyjaśnił główny specjalista w DOP „Nie sprawdzałem, bo nie przypominam sobie żeby wpłynęły do mnie sprawozdania z wykonania zadań rzeczowych. Nie miałem również dyspozycji od przełożonego o konieczności monitorowania wykonania rocznych zadań rzeczowych przez parki narodowe”.

(akta kontroli str. 259-261)

Główny specjalista w Wydziale ds. Parków Narodowych wyjaśnił m.in., że: „Jeżeli został przysłany taki dokument z wykonania rocznych zadań rzeczowych to dokonuję analizy wykonania. W przypadku nieprzysłania sprawozdania z wykonania zadań rzeczowych, nie dokonuję takiej analizy. Przesłane przez parki narodowe roczne zadania rzeczowe analizuję poprzez porównanie z zadaniami ochronnymi ustanowionymi przez ministra zarządzeniem. Jeżeli są jakieś niezgodności rocznych zadań z działaniami ochronnymi, to wyjaśniamy w ramach kontaktów roboczych telefonicznie”.

(akta kontroli str. 262-264)

W okresie objętym kontrolą NIK przeprowadzono w parkach narodowych 10 kontroli, tj.:

- w 2018 r. – 5 kontroli (w Biebrzańskim PN, PN Gór Stołowych, Słowińskim PN, Magurskim PN, PN „Bory Tucholskie”;
- w 2019 r. – 3 kontrole (w Świętokrzyskim PN, PN Gór Stołowych, Wielkopolskim PN;
- w 2020 r. – 2 kontrole (w Kampinoskim PN, Biebrzańskim PN).

Jedna kontrola (w Biebrzańskim PN, po pożarze w dniach 19-26 kwietnia 2020 r.) dotyczyła ochrony ppoż.

Przeprowadzone kontrole w parkach narodowych, oprócz spraw pracowniczych i wynagrodzeń, dotyczyły m.in.: wykorzystywania nieruchomości gruntowych, problemu bezumownego korzystania z nieruchomości gruntowych, planu dochodów z dzierżaw i jego realizacji, realizacji zadań parku w zakresie ochrony zwierząt, funkcjonowania Straży Parku Narodowego, funkcjonowania parku w zakresie gospodarki transportowej, gospodarowania budynkami mieszkalnymi oraz udzielania zamówień publicznych. W 2019 r. podczas kontroli PN Gór Stołowych skontrolowano stan techniczny 6 wybranych budynków na podstawie art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane³⁶. W związku z powyższym sformułowano wniosek pokontrolny wskazujący na konieczność przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynków na podstawie art. 62 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Zalecenie zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 139-144)

W Biebrzańskim PN, 14 maja 2020 r. została przeprowadzona kontrola doraźna dotycząca ochrony ppoż. ekosystemów. W trakcie kontroli wskazano na konieczność aktualizacji *Sposobów postępowania na wypadek pożaru w Biebrzańskim Parku Narodowym*, ponieważ zostały opracowane na niewłaściwej podstawie prawnej. W dokumencie widniało rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie

³⁵ Magurski PN – sprawozdanie z wykonania rocznych zadań rzeczowych w 2017 r., Słowiński PN – sprawozdania z wykonania rocznych zadań rzeczowych: w 2017 r., w 2018 r., w 2019 r. i w 2020 r.

³⁶ Dz. U. 2020 poz.1333, ze zm.

szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, które zostało uchylone rozporządzeniem MŚ ws. zabezpieczenia ppoż. lasów.

Przedmiotową kontrolę przeprowadzono w Biebrzańskim PN z naruszeniem przepisów uokar (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 23-85)

Zgodnie z planem kontroli resortowej Biura Kontroli i Audytu na rok 2021 zaplanowano – w 3 pierwszych kwartałach – kontrole w 3 parkach narodowych (Biebrzańskim PN, Wolińskim PN i Roztoczańskim PN). Do dnia zakończenia kontroli NIK nie przedłożono wystąpień pokontrolnych z tych kontroli.

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu wyjaśniła m.in., że: „...MKiŚ w Planach kontroli uwzględniało obszary związane z bezpieczeństwem ppoż., Biuro Kontroli i Audytu w 2021 r. przeprowadziło kontrolę w Wolińskim Parku Narodowym, w ramach której sprawdzono m.in. wybrane zagadnienia w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego w Parku, a obecnie trwają prace nad projektem wystąpienia pokontrolnego z niniejszej kontroli. Kontrola ta była ujęta w Planie kontroli resortowej MKiŚ na 2021 r. [...] Ponadto, w zaplanowanych na ten rok kontrolach w Roztoczańskim Parku Narodowym i Biebrzańskim Parku Narodowym kontrolą zostaną objęte również wybrane zagadnienia w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego w Parku, co znajduje odzwierciedlenie w przygotowywanych projektach programów kontroli. Przesunięcie realizacji kontroli związane było m.in. z koniecznością realizacji zadań pozaplanowych jak i obostrzeniami związanymi z COVID-19. [...] MKiŚ w latach 2018-2020 przeprowadziło w Parkach Narodowych 3 kontrole³⁷, w których jednym z kontrolowanych zagadnień był obszar związany z ochroną ppoż., o którym mowa w treści art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, jak również w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów”.

(akta kontroli str. 13-22, 139-144)

Odnosnie do innych działań nadzorczych (poza kontrolami i zatwierdzaniem rocznych zadań rzeczowych) podejmowanych przez Ministra w odniesieniu do działalności parków narodowych – w zakresie ochrony ppoż. ekosystemów – zastępca dyrektora DOP wyjaśnił: „W zakresie ochrony ppoż., to w roku 2020 i 2021 r. były ustne wytyczne dotyczące konieczności aktualizacji sposobów postępowania”.

(akta kontroli str. 238, 252-255)

W okresie objętym kontrolą NIK Minister nie podejmował działań legislacyjnych w celu określenia zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego w parkach narodowych (w tym sposobu ustalania kategorii zagrożenia pożarowego ekosystemów nieleśnych) oraz organizacji w nich ochrony ppoż. ekosystemów nieleśnych.

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DOP: „W odniesieniu do podejmowanych działań legislacyjnych, informuję, że tego typu działania nie były podejmowane przez Ministra. Elementy zapobiegania pożarom w ekosystemach nieleśnych Parków Narodowych, stosownie do potrzeb i specyfiki danego Parku Narodowego, uwzględniane są w rocznych zadaniach ochronnych zatwierdzanych przez Ministra lub ustanawianych sukcesywnie planach ochrony, jako dokumentach planistycznych na okres 20 lat. Z kolei dla ekosystemów leśnych Parków Narodowych obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz. U. z 2006 r.

³⁷ Wielkopolski PN, Kampinoski PN, PN Gór Stołowych.

Nr 58, poz. 405 ze zm). Parki Narodowe w zdecydowanej większości zaliczone są do III kategorii zagrożenia pożarowego, a więc o małym zagrożeniu.

Temat ten jest jednak przedmiotem analiz Ministra w zakresie możliwości opracowania zasad zabezpieczenia ppoż. ekosystemów nieleśnych. Jednocześnie, na wniosek Ministra zgłoszony w ramach uzgodnień międzyresortowych do projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowej organizacji systemu ratowniczo-gaśniczego, do sposobu opracowania oceny zagrożeń na obszarze powiatu, jako jedno z kryteriów (czynników) zagrożenia wprowadzono *Zagrożenie pożarami nieleśnych ekosystemów łądowych*".

(akta kontroli str. 7-8)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił także, że: „Obecnie procedowana jest ustawa o Parkach Narodowych. Celem regulacji jest kompleksowe unormowanie działalności parków narodowych jako form ochrony przyrody oraz podmiotu instytucjonalnego (podmiot zarządzający formą ochrony przyrody). Wobec powyższego omawiany akt prawny określa zadania, zasady działalności oraz organizację parków narodowych. Zawiera także normy prawne odnoszące się do poprawy nadzoru nad funkcjonowaniem parków narodowych. Z powodu zmiany strategii dotyczącej zarządzania parkami narodowymi w Polsce, planuje się utworzenie nowego podmiotu – Polskie Parki Narodowe, który będzie obejmował Dyрекcję Polskich Parków Narodowych oraz parki narodowe. Polskie Parki Narodowe będą państwową osobą prawną. Powodem takiego działania jest konieczność usprawnienia decyzyjności w sprawach merytorycznych (ochrona przyrody) oraz administracyjnych. Przykładowo, parki narodowe, będąc odrębnymi państwowymi osobami prawnymi, natrafiały na problemy z wykonaniem swoich budżetów (braki środków), z powodów różnych sytuacji losowych. W przypadku jednej jednostki zaadresowanie szeregu zagadnień związanych z rozliczaniem dotacji lub zysków poszczególnych parków narodowych będzie łatwiejsze, co przyczyni się do poprawy realizacji głównego celu powoływania parków narodowych – ochrony przyrody. W ramach jednej osoby prawnej możliwe będą także przesunięcia środków finansowych między parkami narodowymi. Znacznie uproszczony będzie obieg dokumentów, co przyczyni się do skrócenia terminów załatwiania spraw. Zmiany będą dotyczyły także zadań związanych z planowaniem i sprawozdawczością w zakresie zadań realizowanych przez parki narodowe. Wskazane zostaną dokumenty (plany lub sprawozdania), które będą podlegały opracowaniu i zatwierdzaniu przez właściwe organy oraz terminy tych działań”.

(akta kontroli str. 393)

Po pożarze w Biebrzańskim PN w 2020 r. zastępca dyrektora DOP drogą mailową wystąpił do dyrektorów parków narodowych o przesłanie dokumentów pn. *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru w parku narodowym*. Wskazał w nim, że „Po zebraniu tych dokumentów zostaną one poddane analizie w Ministerstwie Środowiska i na tej podstawie zostaną wypracowane propozycje wytycznych dotyczących ujednolicenia tych dokumentów i opracowania ogólnego dokumentu kierunkowego do wykorzystania dla wszystkich parków narodowych. Przewidywany termin zakończenia prac – połowa maja 2020 r.”

(akta kontroli str. 303)

Wszystkie 23 parki narodowe przesłały ww. dokumenty z zakresu ochrony ppoż. do DOP ówczesnego MŚ. Po przeanalizowaniu w DOP przesłanych przez parki narodowe dokumentów sporządzono syntetyczną informację wskazującą na nieprawidłowości w 13 z nich:

- „Gorczański Park Narodowy – nie posiada dokumentu *Sposoby postępowania na wypadek pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia*. Park

posiada *Plan zabezpieczenia pożarowego terenu i obiektów Gorczańskiego Parku Narodowego w 2020 r.* oraz *Instrukcję postępowania na wypadek pożaru.*

- Park Narodowy Gór Stołowych – posiada dokument *Sposoby postępowania na wypadek pożaru*, który zawiera charakterystykę obszaru Parku, określenie kategorii zagrożenia pożarowego (na podstawie opisu nie można stwierdzić, czy w oparciu o obowiązujące przepisy).
- Narwiański Park Narodowy – posiada dokument *Sposoby postępowania na wypadek pożaru*, który zawiera skrótową i ogólną charakterystykę obszaru Parku. W dokumencie nie określono kategorii zagrożenia pożarowego. Co do zasady w przepisach sposoby określania kategorii zagrożenia pożarowego dotyczą obszarów leśnych. Park posiada niewielki obszar lasów jednak dla tego obszaru także nie określono kategorii zagrożenia pożarowego. Dokument został opracowany w 1997 r. (wynika z daty wpisanej na dokumencie) i od tego czasu jest aktualizowany, choć nie do końca właściwie, bowiem występują niespójności odnośnie wyposażenia Parku w sprzęt gaśniczy. Inna charakterystyka tego zagadnienia występuje we wstępie inna na końcu dokumentu. W dokumencie są wskazane kontakty do osób funkcyjnych w przypadku powstania pożaru, jednak sama procedura postępowania jest opisana w sposób bardzo ogólny.
- Świętokrzyski Park Narodowy – Nie można niestety stwierdzić, czy została ona określona na podstawie obowiązujących przepisów, bowiem brakuje takiego wskazania. Ponadto bardzo ogólnie określono sposób postępowania na wypadek zaistnienia pożaru (sposoby powiadamiania, osoby funkcyjne etc.), ograniczając się niemal wyłącznie do podania kontaktu do tych osób. Brakuje natomiast wskazania, kogo należy powiadomić w pierwszej kolejności i jakie działania podejmują poszczególne osoby. [...] Niestety nie można zweryfikować aktualności danych.
- Słowiński Park Narodowy – *Sposoby postępowania na wypadek wystąpienia pożaru w Słowińskim Parku Narodowym*. Ostatnia pełna aktualizacja dokumentu miała miejsce w 2017 r. Nie określono kategorii zagrożenia pożarowego.
- Wielkopolski Park Narodowy – posiada *Sposoby postępowania na wypadek wystąpienia pożaru*. Dokument zawiera określenie kategorii zagrożenia pożarowego, jednak na podstawie opisu nie jest możliwe ustalenie kiedy obliczono kategorię zagrożenia pożarowego i czy do obliczenia zastosowano właściwą metodę. pomyłono stopień zagrożenia pożarowego z kategorią zagrożenia pożarowego lasu.
- Wigierski Park Narodowy – W *Sposobach* nie określono kategorii zagrożenia pożarowego, jakkolwiek jest ona określona na podstawie obowiązujących przepisów w planie ochrony ppoż.
- Babiogórski Park Narodowy – posiada *Sposoby postępowania na wypadek wystąpienia pożaru*, wskazano numery kontaktowe do osób funkcyjnych, jednak w tym dokumencie nie określono zasad organizacji akcji ratowniczo-gaśniczej.
- Woliński Park Narodowy – posiada *Plan ochrony przeciwpożarowej Wolińskiego Parku Narodowego*. Brakuje danych teleadresowych osób funkcyjnych.
- Ojcowski Park Narodowy – posiada *Sposoby postępowania na wypadek wystąpienia pożaru*. Dokument zawiera określenie kategorii zagrożenia pożarowego, jednak na podstawie opisu nie można stwierdzić, czy zostało to

ustalone w oparciu o obowiązujące akty prawne. Brak potwierdzenia aktualizacji (uzgodnienia) w 2020 r. z komendantem PSP (potwierdzenie bez daty, dokument opracowany w 2018 r.).

- Biebrzański Park Narodowy – posiada dokument *Sposoby postępowania na wypadek pożaru* w którym ustalanie kategorii zagrożenia pożarowego oraz stopnia zagrożenia pożarowego zostało oparte na nieobowiązującym rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz. U. poz. 824).
- Tatrzański Park Narodowy – posiada *Sposoby postępowania na wypadek wystąpienia pożaru* - brak potwierdzenia aktualizacji (uzgodnienia) dokumentu w 2020 r. z komendantem PSP.
- Pieniński Park Narodowy – Kategoria zagrożenia pożarowego została określona w operacie, jednak biorąc pod uwagę datę sporządzenia operatu (2001 r.) określenie kategorii może być oparte o nieobowiązujące już przepisy".
(akta kontroli str. 23, 155-163)

Jak wyjaśniła sekretarz stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody³⁸ „W czasie wideokonferencji Ministra Środowiska w dniu 29 kwietnia 2020 r. przekazano parkom informację dotyczącą konieczności zwrócenia szczególnej uwagi na zagadnienia związane z ochroną przeciwpożarową. Ustalono także, że parki narodowe prześlą do Ministerstwa dokumenty związane z ochroną przeciwpożarową (sposoby zabezpieczenia obszaru parku na wypadek pożaru). W związku ze stwierdzonymi błędami w przesłanych dokumentach dotyczących sposobów postępowania na wypadek pożaru w styczniu 2021 r. odbyło się robocze spotkanie z dyrektorami parków narodowych (on-line), na którym przekazano wytyczne odnośnie konieczności aktualizacji sposobów postępowania na wypadek pożaru”.

(akta kontroli str. 114, 155-163, 248-251)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił m.in., że: „Syntetyczna informacja o dokumentach dotyczących ochrony ppoż. przygotowywana na podstawie materiałów przesłanych przez parki narodowe jest roboczym materiałem przygotowanym przez Departament Ochrony Przyrody. Materiał ten został przekazany do wiadomości Kierownictwa Ministerstwa i był wykorzystany w czasie roboczego spotkania (on-line) z dyrektorami parków narodowych, na którym omówiono przesłane przez parki narodowe dokumenty dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego parków narodowych. [...] z uwagi na ograniczenia związane z pandemią COVID-19 oraz zmiany organizacyjne związane z przekształceniami ministerstw (zadania przejęte z Departamentu Ochrony Przyrody), DOP nie posiada wytycznych dotyczących ujednolicenia dokumentów zabezpieczenia przeciwpożarowego parków narodowych”.

(akta kontroli str. 114, 279-282)

Również w tym samym mailu zastępca dyrektora DOP podał: „Jednocześnie zgodnie z przekazaną przez Ministra Środowiska informacją proszę o przekazywanie potrzeb poszczególnych parków narodowych w zakresie zabezpieczenia ppoż. także w zakresie modyfikacji planów zabezpieczenia ppoż. potrzeb sprzętowych, etc.”.

Na podstawie przesłanych przez parki narodowe informacji odnośnie potrzeb poszczególnych parków narodowych w zakresie zabezpieczenia ppoż., także w zakresie modyfikacji planów zabezpieczenia ppoż. potrzeb sprzętowych, w DOP

³⁸ Wykonująca kompetencje Ministra w stosunku do parków narodowych.

sporządzono zbiorcze zestawienie „Potrzeby w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego parków narodowych”.

(akta kontroli str. 115-118, 394-405)

W okresie objętym kontrolą NIK wszystkie parki narodowe przysyłały sprawozdania z wykonania planu działalności w danym roku. Sprawozdania z planów działalności nie zawierały informacji o realizowanych działaniach w zakresie ochrony ppoż. ekosystemów, a minister właściwy do spraw środowiska nie występował o uzupełnienie sprawozdań w tym zakresie.

(akta kontroli. str. 11-12)

Dyrektor DOP wyjaśnił m.in., że: „Sprawozdania z działalności Parków Narodowych wynikają z Polityki Nadzorczej Ministra Klimatu i Środowiska i zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r. (poz. 14). Wskazane elementy sprawozdawcze (mierniki) zostały wypracowane w ramach dyskusji roboczych między departamentami MKiŚ właściwymi w tej kwestii. Przyjęte mierniki są spójne z celami parku narodowego określonymi w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody i obrazują realizację przez parki narodowe najistotniejszych stawianych przed nimi zadań.

W planach działalności nie ujęto wprost ochrony ppoż. podobnie jak wielu innych zadań realizowanych przez parki narodowe (ochrona przed szkodnictwem, gospodarowanie nieruchomościami). Wszystkie te działania służą celom związanym z ochroną ekosystemów i wykonywaniem w nich działań ochronnych.

Biorąc pod uwagę, że wzór planu działalności uzyskał akceptację kierownictwa resortu, do parków narodowych nie występowano o uzupełnienie planu działalności o tę informację. Plan działalności nie jest dokumentem szczegółowym, określającym poszczególne zadania realizowane przez daną jednostkę, lecz jest to dokument zagregowany ujmujący najważniejsze jej cele i zadania. Należy podkreślić, że ochrona przeciwpożarowa realizowana jest w parkach narodowych na podstawie zatwierdzanych przez Ministra zarządzeń w sprawie zadań ochronnych dla parków narodowych lub w ustanawianych planach ochrony.

Sprawozdania z wykonania planów działalności parków narodowych są weryfikowane przez pracowników DOP. Porównywane są dane dotyczące planu i wykonania miernika. Ewentualne różnice są wyjaśniane w drodze roboczych kontaktów pracowników DOP z parkami narodowymi”.

(akta kontroli str. 293-297)

W okresie objętym kontrolą NIK Minister nie sporządzał rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych, o których mowa w art. 9 ust. 3 uoop. Sporządzano natomiast roczne sprawozdania przesyłane do Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) na potrzeby „Programu badań statystycznych statystyki publicznej” zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej³⁹ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 13-25, 308-313)

W kontrolowanym przez NIK okresie Minister ustanowił dla 6 parków narodowych⁴⁰ plany ochrony, z czego w 4 planach ochrony⁴¹ wskazano kategorię zagrożenia pożarowego (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

³⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 443, ze zm.

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Roztoczańskiego Parku Narodowego – Dz. U. z 2018 r. poz. 1081.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Babiogórskiego Parku Narodowego – Dz. U. z 2019 r. poz. 1699.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 września 2020 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Poleskiego Parku Narodowego – Dz. U. z 2020 r. poz. 1966.

Dla 3 parków narodowych plany ochrony zostały ustanowione przed 2018 r.⁴²
W przypadku 7 parków narodowych⁴³ procedowane były projekty planów ochrony,
z czego w 4 projektach⁴⁴ uwzględniono kategorię zagrożenia pożarowego.
(akta kontroli str. 11-12, 283-286)

Sekretarz stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła m.in., że:
„w Poleskim i Karkonoskim Parku Narodowym określono działania dotyczące
ochrony ppoż. natomiast nie uwzględniono potrzeby wskazania kategorii zagrożenia
pożarowego w planie ochrony. Nastąpiło to wskutek przeoczenia. W projekcie planu
ochrony dla Gorczańskiego Parku Narodowego wskazano w rozdziale I pkt 2.2. Dla
Wielkopolskiego i Drawieńskiego prace trwają i ew. braki zostaną uzupełnione”.
(akta kontroli str. 265-271)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie podejmował w ramach sprawowanego nadzoru skutecznych działań
w celu wyegzekwowania przekazania mu przez wszystkie parki narodowe do
zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony lub zadań
ochronnych. W efekcie do MŚ/MK/MKiŚ nie wpłynęły do zatwierdzenia roczne
zadania rzeczowe:

- w 2018 r. dla 9⁴⁵ z 23 parków narodowych,
- w 2019 r. dla 10⁴⁶ z 23 parków narodowych,
- w 2020 r. dla 11⁴⁷ z 23 parków narodowych,
- w 2021 r. dla 8⁴⁸ z 23 parków narodowych.

(akta kontroli str. 11-12, 134-136)

Wskutek tego Minister nie wywiązał się w pełni z obowiązku określonego w art. 9
ust. 2 pkt 1 uoop, w świetle którego nadzór Ministra nad działalnością parków
narodowych obejmuje w szczególności zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych
wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych.

Odpowiadając na pytanie, czy podejmowane były działania zobowiązujące parki
narodowe do przysyłania rocznych zadań rzeczowych w celu ich zatwierdzenia,
sekretarz stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody⁴⁹ wyjaśniła, że: „Nie
podejmowano, ponieważ nie miałam informacji, że one nie są przesyłane”. Ponadto

Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony
dla Karkonoskiego Parku Narodowego – Dz. U. z 2021 r. poz.882.

Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla
Ojcowskiego Parku Narodowego – Dz. U. z 2021 r. poz. 1432.

Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla
Tatrzańskiego Parku Narodowego – Dz. U. z 2021 r. poz. 1462.

⁴¹ Roztoczański PN, Babogórski PN, Ojcowski PN, Tatrzański PN.

⁴² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla
Parku Narodowego „Bory Tucholskie” – Dz. U. z 2008 r. Nr 230 poz. 1545.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla
Pienińskiego Parku Narodowego – Dz. U. z 2014 r. poz.1010.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla
Białowieskiego Parku Narodowego – Dz. U. z 2014 r. poz.1735.

⁴³ Wielkopolski PN, Kampinoski PN, Drawieński PN, Gorczański PN, Wigierski PN, Bieszczadzki PN, PN Gór
Stołowych.

⁴⁴ Kampinoski PN, Wigierski PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych.

⁴⁵ Babogórski PN, Biebrzański PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych, Narwiański PN, Pieniński PN, PN
„Ujście Warty”, Wielkopolski PN, Woliński PN.

⁴⁶ Babogórski PN, Biebrzański PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych, Magurski PN, Narwiański PN,
Pieniński PN, PN „Ujście Warty”, Wielkopolski PN, Woliński PN.

⁴⁷ Babogórski PN, Biebrzański PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych, Magurski PN, Narwiański PN,
Pieniński PN, Świętokrzyski PN, PN „Ujście Warty”, Wielkopolski PN, Woliński PN.

⁴⁸ Babogórski PN, Bieszczadzki PN, PN Gór Stołowych, Magurski PN, Poleski PN, PN „Ujście Warty”,
Wielkopolski PN, Woliński PN.

⁴⁹ Wykonująca kompetencje Ministra w stosunku do parków narodowych.

wyjaśniła, że: „Przesyłanie do zatwierdzenia zadań rzeczowych przez parki narodowe należy do obowiązków poszczególnych jednostek. Informacje dotyczące konieczności przesyłania zadań rzeczowych są przekazywane parkom narodowym w czasie spotkań roboczych, w ramach dyskusji o sprawach bieżących”. DOP nie informował Ministra, że nie wszystkie parki narodowe przekazują do zatwierdzenia roczne zadania rzeczowe.

(akta kontroli str. 155-163, 252-271, 287-288)

Z informacji uzyskanych w toku kontroli NIK od 20 parków narodowych⁵⁰ wynika, że w latach 2018-2021 (do 30 listopada 2021 r.) 12 parkom narodowym nie wskazywano na konieczność przesyłania Ministrowi rocznych zadań rzeczowych w celu ich zatwierdzenia, a 8 parkom narodowym przekazano taką informację ustnie podczas narad i spotkań roboczych.

Podsekretarz stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody w „Działaniach nadzorczych Ministra” wskazał w punktach:

- 4. „Nadzór w obszarze pozafinansowym” – m.in., że: „...Szeroko rozumiany nadzór Ministra Środowiska nad parkami narodowymi będzie obejmował działania wprost określone w przepisach ustawy o ochronie przyrody, jak również inne polegające na monitorowaniu pracy parków narodowych na podstawie otrzymywanych sprawozdań, analizowaniu otrzymywanych materiałów odnoszących się do realizacji zadań parków i wydawaniu na ich podstawie wytycznych zmierzających do zapewnienia właściwej realizacji zadań”;
- 1 „Działania nadzorcze w zakresie zadań dotyczących ochrony przyrody” m.in., że: „...zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza do wykonania roczne zadania rzeczowe wynikające z ustanowionego planu ochrony lub z zadań ochronnych. Zadania rzeczowe określają szczegółowy zakres przedmiotowy i rozmiar zaplanowanych do wykonania w danym roku przez park narodowy działań. Wykonanie zaplanowanego i zaakceptowanego przez ministra właściwego do spraw środowiska rozmiaru zadań będzie analizowane przez właściwą komórkę organizacyjną we współpracy z komórką organizacyjną do spraw kontroli [...], na podstawie rocznego sprawozdania, przedkładanego przez dyrektorów parków narodowych organowi nadzorującemu po zakończeniu roku (w styczniu roku następnego). Oprócz zagadnień wprost związanych z ochroną przyrody sprawozdanie będzie odnosiło się do wykonania budżetu zgodnie z wcześniejszym planem. [...] Uzupełnieniem powyższych środków nadzoru będą wytyczne i zalecenia wydawane przez organ nadzorujący, dotyczące sposobów realizacji poszczególnych zadań”.

(akta kontroli str. 370-392)

Nie egzekwując – w ramach sprawowanego nadzoru – przekazywania rocznych zadań rzeczowych przez park narodowy Minister pozbawiał się wiedzy o rozmiarze i zakresie przedmiotowym działań zaplanowanych przez park w danym roku, a także informacji, w jakim stopniu uwzględniały one zadania określone w planie ochrony lub w zadaniach ochronnych. Ponadto Minister nie wykonał wniosku pokontrolnego NIK o „egzekwowanie przedkładania przez parki narodowe rocznych zadań rzeczowych,

⁵⁰ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK wystąpiono do 23 parków narodowych o wyjaśnienia, czy Minister lub kierownictwo DOP wskazywało parkom narodowym na konieczność przesyłania rocznych zadań rzeczowych. W odpowiedzi 12 parków narodowych poinformowało, że w latach 2018-2021 (do dnia udzielenia kontrolerowi NIK odpowiedzi) nie wskazywano na konieczność przesyłania Ministrowi rocznych zadań rzeczowych w celu ich zatwierdzenia; 8 parków narodowych wskazało, że takie informacje przekazywane były ustnie podczas narad i spotkań roboczych; 3 parki narodowe do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie udzieliły odpowiedzi.

w celu ich zatwierdzenia przez Ministra Środowiska” – sformułowanego po kontroli P/13/123 „Funkcjonowanie parków narodowych” (przeprowadzonej w 2013 r.) – odnośnie do wykonania którego podsekretarz stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody informował NIK, że: „W departamencie zajmującym się nadzorem nad parkami narodowymi wzmożony zostanie nadzór nad przekazywaniem przez parki narodowe rocznych zadań rzeczowych do zatwierdzenia”.

(akta kontroli str. 418-427)

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, w MŚ/MK/MKiŚ nie dochowano standardów określonych w pkt 16 „Bieżąca informacja”, pkt 17 „Komunikacja wewnętrzna” i pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵¹. Zgodnie z tymi standardami:

- osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań (pkt 16);
- należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego (pkt 17);
- należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań (pkt 18).

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił m.in., że: „Co do zasady to Parki Narodowe są zobowiązane do przesłania zadań rzeczowych i to one powinny o tym pamiętać. My się przypominamy na spotkaniach roboczych, kiedy się one odbywają. Pisemnie nie przypominam żebyśmy wysłali informacje o konieczności przesyłania rocznych zadań rzeczowych do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska. Spotkania robocze różnie się odbywają szczególnie w okresie pandemii. Ostatnie spotkanie odbyło się online, ale dotyczyło zmiany ustawy o Parkach Narodowych. [...] w przypadku braku uwzględnienia w rocznych zadaniach zadań z zakresu ochrony ppoż., wynika to z kwestii że w danym roku nie było zaplanowanych zadań z tego zakresu”.

(akta kontroli str. 252-255)

Radca w Wydziale do spraw Parków Narodowych, odpowiedzialny za analizę wykonywania przez parki narodowe zatwierdzonych zadań rzeczowych w zakresie ochrony ekosystemów leśnych i nieleśnych oraz siedlisk przyrodniczych i siedlisk ich gatunków w ramach nadzoru Ministra, wyjaśnił m.in., że: „Mojej analizie podlegały jedynie dokumentacje przekazywane przez poszczególne parki narodowe”.

(akta kontroli str. 248-251)

Opisane wyżej postępowanie Ministra należy uznać za nierzetelne. W efekcie doprowadziło ono do niewywiązania się w pełni z obowiązku określonego w art. 9 ust. 2 pkt 1 uoop, w świetle którego nadzór Ministra nad działalnością parków narodowych obejmuje w szczególności zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych. Nieuprawniony jest pogląd, że ustawodawca założył, że Minister ma obowiązek zatwierdzania rocznych zadań rzeczowych tylko tych parków narodowych, które mu je przedłożą, a nie ma takiego obowiązku w odniesieniu do parków narodowych, które takich zadań nie przedłożą. Przedmiotowe postępowanie nadzorcze nie zapewniało warunków do skutecznej ochrony ppoż. ekosystemów w parkach narodowych.

⁵¹ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „komunikat nr 23 MF”.

2. Minister nie podejmował w ramach sprawowanego nadzoru działań w celu doprowadzenia do uwzględnienia zadań z zakresu ochrony ppoż. ekosystemów:

- przez Ojcowski PN i Tatrzański PN – w rocznych zadaniach rzeczowych na lata 2018-2021;
- przez Magurski PN – w rocznych zadaniach rzeczowych na rok 2018;

pomimo tego, że zadania z tego zakresu zostały ujęte w zadaniach ochronnych ustanowionych dla tych parków⁵². Pozostałe parki narodowe, które przesyłały do MŚ/MK/MKiŚ roczne zadania rzeczowe do zatwierdzenia, uwzględniły w nich zadania z zakresu ochrony ppoż. ekosystemów⁵³.

(akta kontroli str. 11-12, 134-136)

Sekretarz stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła m.in., że: „Kwestia uwzględniania działań ochrony ppoż. w zadaniach ochronnych jest istotna, jednak przenoszenie tych zadań do realizowanych zadań rzeczowych nie musi być obligatoryjne. Dyrektorzy parków narodowych decydują o potrzebach realizacji zadań w danym roku według bieżących potrzeb”.

(akta kontroli. 265-271)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił m.in., że: „Przesyłanie do zatwierdzenia zadań rzeczowych przez parki narodowe należy do obowiązków poszczególnych jednostek. Dyrektorzy PN decydują o potrzebach realizacji poszczególnych zadań w danym roku. [...] zadania przewidziane do realizacji (a dotyczy to wszystkich zadań, nie tylko ppoż.) na podstawie zadań ochronnych nie są realizowane *na siłę* w każdym roku kalendarzowym obowiązywania zadań ochronnych, tylko według potrzeb [...] W przypadku Ojcowskiego Parku Narodowego zadania ochronne były zadaniami wieloletnimi (2018-2019 oraz 2020-2022), w związku z czym ich realizacja była rozłożona w czasie. Ponadto przy planowanych do wykonania zadaniach wpisano, że będą one realizowane według potrzeb. W zadaniach ochronnych dla Tatrzańskiego PN kwestie związane z ochroną ppoż. były ujęte w załączniku dotyczącym identyfikacji zagrożeń dla parku narodowego. Wskazano tam, że zagrożenie pożarowe jest jednym z wielu czynników, które mogą stanowić zagrożenie dla chronionych ekosystemów, wskazując sposoby zapobiegania, gdyby konieczne było przeciwdziałanie zagrożeniu. Tym samym w obu przypadkach nie określano w zadaniach rzeczowych zadań dotyczących ochrony ppoż. gdyż nie były to zadania, które na pewno będą realizowane”.

(akta kontroli str. 272-282)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji przywołanej w ww. wyjaśnieniach, ponieważ w rocznych zadaniach rzeczowych dla Ojcowskiego PN oraz dla Tatrzańskiego PN, przyjętych przez te parki na lata 2018-2021, nie zostało uwzględnione żadne z zadań ochronnych w zakresie ochrony ppoż. ekosystemów – ustanowionych przez Ministra w drodze zarządzeń⁵⁴.

W przypadku Ojcowskiego PN Minister wydał 2 takie zarządzenia, ustanawiając przedmiotowe zadania na lata 2018-2019 oraz na lata 2020-2022. W zarządzeniach tych wymienił występowanie pożarów jako jedno z potencjalnych zagrożeń

⁵² W zarządzeniach: Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Ojcowskiego PN; Ministra Klimatu z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Ojcowskiego PN na lata 2020-2022; Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Tatrzańskiego PN; Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Tatrzańskiego PN na 2019 r.; Ministra Klimatu z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Tatrzańskiego PN na rok 2020; Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Tatrzańskiego PN na rok 2021; Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Magurskiego PN.

⁵³ Z wyjątkiem Karkonoskiego PN w 2019 r. (zadania z zakresu ochrony ppoż. ekosystemów przewidziane w zadaniach ochronnych na lata 2018-2019 uwzględniono w rocznych zadaniach rzeczowych na 2018 r.).

⁵⁴ <https://dziennikurzedowy.mos.gov.pl/skorowidz/parki-narodowe-zadania-ochronne/>.

wewnętrznych. Do sposobów eliminacji lub ograniczania tego zagrożenia i jego skutków zaliczył: coroczny przegląd dróg przeciwpożarowych i utrzymanie ich w stanie przejezdności; dozorowanie i dogaszanie pogorzeliisk; utrzymanie punktów czerpania wody; patrolowanie obszaru parku w okresach zagrożenia pożarami; zakup, utrzymanie i przeglądy sprzętu przeciwpożarowego; przeglądy przeciwpożarowe obiektów infrastruktury technicznej, w tym instalacji elektrycznych, gazowych, kominiarskich i odgromowych; modernizacja łączności przewodowej i bezprzewodowej oraz sieci internetowej (panele dyspozycyjne); aktualizacja planów przeciwpożarowych; ograniczanie ruchu turystycznego w razie zagrożenia pożarowego; zapewnienie ochrony przeciwpożarowej przez modernizację Punktu Alarmowo Dyspozycyjnego i wyposażenie w automatyczną centralę w budynku dyrekcji wraz z instalacją systemu monitoringu wizyjnego (willa Hotel pod Kazimierzem, willa Jadwiga, hotel pod Łokietkiem)⁵⁵.

W przypadku Tatrzańskiego PN Minister wydał 4 takie zarządzenia, ustanawiając zadania ochronne z zakresu ochrony ppoż. na poszczególne lata 2018-2021. W zarządzeniach tych wymienił występowanie pożarów jako jedno z potencjalnych zagrożeń wewnętrznych. Do sposobów eliminacji lub ograniczania tego zagrożenia i jego skutków zaliczył: monitoring zagrożenia pożarowego; utrzymywanie dyżurów i patroli przeciwpożarowych w okresach zagrożenia pożarowego; utrzymanie sprzętu i infrastruktury do ochrony przeciwpożarowej.

Również w rocznych zadaniach rzeczowych dla Magurskiego PN, przyjętych przez ten park na rok 2018, nie zostało uwzględnione żadne z zadań ochronnych w zakresie ochrony ppoż. ekosystemów – ustanowionych przez Ministra w drodze zarządzenia⁵⁶. Minister wydał zarządzenie, wskazując w nim zadania ochronne z zakresu ochrony ppoż. na rok 2018. W zarządzeniu tym wymienił zagrożenie pożarowe dotyczące drzewostanów sąsiadujących z łąkami jako jedno z potencjalnych zagrożeń wewnętrznych. Do sposobów eliminacji lub ograniczania tego zagrożenia i jego skutków zaliczył: wykaszanie roślin na łąkach przylegających do ekotonów i drzewostanów pasami o szerokości do 100 m; patrolowanie obszarów zagrożonych pożarami.

Uwzględniając przytoczone wyżej zapisy „Działań nadzorczych Ministra”, za nierzetelne należy uznać postępowanie polegające na niepodejmowaniu w MŚ/MK/MKiŚ działań w celu doprowadzenia do uwzględnienia przez parki narodowe⁵⁷ zadań ochronnych z zakresu ochrony ppoż. ekosystemów w rocznych zadaniach rzeczowych – przedłożonych do zatwierdzenia. W ww. przypadku nie dochowano standardu określonego w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF, zgodnie z którym należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

Opisane wyżej postępowanie nadzorcze nie zapewniało warunków do skutecznej ochrony ppoż. ekosystemów w przedmiotowych 2 parkach.

3. Minister nie monitorował realizacji przez parki narodowe rocznych zadań rzeczowych, w tym zadań w zakresie ochrony ppoż. Nie podejmował bowiem – w ramach sprawowanego nadzoru – skutecznych działań w celu wyegzekwowania przekazania mu przez wszystkie parki narodowe do analizy sprawozdań z wykonania zadań rzeczowych za rok poprzedni. W kontrolowanym przez NIK

⁵⁵ Ostatni z wymienionych sposobów został ujęty wyłącznie w zarządzeniu Ministra Klimatu z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Ojcowskiego PN na lata 2020-2022.

⁵⁶ <https://dziennikurzedowy.mos.gov.pl/skorowidz/parki-narodowe-zadania-ochronne/>.

⁵⁷ Ojcowski PN, Tatrzański PN, Magurski PN.

okresie jedynie 2 parki narodowe⁵⁸ przesłały do MŚ/MK/MKiŚ takie sprawozdania, w tym jeden z nich – nieterminowo⁵⁹.

(akta kontroli str. 11-12, 134-136, 252-258)

Podsekretarz stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody w „Działaniach nadzorczych Ministra” wskazał w punkcie 1 „Działania nadzorcze w zakresie zadań dotyczących ochrony przyrody” m.in., że: „...zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza do wykonania roczne zadania rzeczowe wynikające z ustanowionego planu ochrony lub z zadań ochronnych. Zadania rzeczowe określają szczegółowy zakres przedmiotowy i rozmiar zaplanowanych do wykonania w danym roku przez park narodowy działań. Wykonanie zaplanowanego i zaakceptowanego przez ministra właściwego do spraw środowiska rozmiaru zadań będzie analizowane przez właściwą komórkę organizacyjną we współpracy z komórką organizacyjną do spraw kontroli [...], na podstawie rocznego sprawozdania, przedkładanego przez dyrektorów parków narodowych organowi nadzorującemu po zakończeniu roku (w styczniu roku następnego). Oprócz zagadnień wprost związanych z ochroną przyrody sprawozdanie będzie odnosiło się do wykonania budżetu zgodnie z wcześniejszym planem. [...] Uzupełnieniem powyższych środków nadzoru będą wytyczne i zalecenia wydawane przez organ nadzorujący, dotyczące sposobów realizacji poszczególnych zadań”.

Sekretarz stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła m.in., że: „Działania nadzorcze [...] są dokumentem akceptowanym w 2012 r. Dokument ten, w związku ze zmianami między innymi w zakresie kontroli zarządczej, jest obecnie aktualizowany, m.in. w zakresie sprawozdań z realizacji zadań parków narodowych. Niemniej parki narodowe przedkładają ministrowi sprawozdania z wykonania planu działalności za dany rok. Sprawozdania te są spójne ze sprawozdaniami z wykonania budżetu parków narodowych (rozliczenia dotacji celowych) [...] Przepisy ustawy o ochronie przyrody nie określają obowiązku przekazywania do ministra właściwego do spraw środowiska sprawozdania z wykonania zadań rzeczowych ani żadnej formy ich analizy, czy też akceptacji [...] W przygotowywanym projekcie ustawy o parkach narodowych planuje się wprowadzenie obligatoryjnej sprawozdawczości z wykonania zadań ochronnych, ze wskazaniem terminu przekazywania sprawozdań, z realizacji tych zadań przez parki narodowe”.

(akta kontroli str. 287-290)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że: „Szczegółowego monitoringu realizacji poszczególnych zadań nie prowadzi się, natomiast w sposób zagregowany monitorowana jest realizacja zadań parków ujęta w ustawie o ochronie przyrody w ramach planu działalności”.

(akta kontroli str. 252-255)

Uwzględniając przytoczone wyżej zapisy „Działania nadzorczych Ministra” oraz wyjaśnienia, za nierzetelne należy uznać postępowanie polegające na niemonitorowaniu w MŚ/MK/MKiŚ realizacji przez parki narodowe rocznych zadań rzeczowych zatwierdzonych na lata 2018-2021, w tym działań w zakresie ochrony ppoż. ekosystemów. Realizacja rocznych zadań powinna być monitorowana z tego względu, że określone działania w zadaniach ochronnych (ustanawianych na okres

⁵⁸ Magurski PN – sprawozdanie z wykonania rocznych zadań rzeczowych w 2017 r., Słowiński PN – sprawozdania z wykonania rocznych zadań rzeczowych: w 2017 r., w 2018 r., w 2019 r. i w 2020 r.

⁵⁹ Słowiński PN – sprawozdania z wykonania rocznych zadań rzeczowych: w 2017 r., w 2018 r., w 2019 r. i w 2020 r. zostały przekazane do MŚ/MK/MKiŚ w lutym roku następnego, a powinny być przekazane w styczniu roku następnego.

od roku do 5 lat) lub w planach ochrony (ustanawianych na 20 lat) ustalane są na cały okres obowiązywania danego dokumentu. W związku z tym monitoring rocznych zadań umożliwia bieżące śledzenie postępu realizacji każdego zadania i ewentualne podjęcie czynności zaradczych w przypadku wystąpienia stanów niepożądanych.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji przywołanej w wyjaśnieniach zastępcy dyrektora DOP, że: „...w sposób zagregowany monitorowana jest realizacja zadań parków ujęta w ustawie o ochronie przyrody w ramach planu działalności”, ponieważ sprawozdania z planu działalności parku narodowego dotyczą 3 mierników⁶⁰ określających stopień realizacji 3 celów. W sprawozdaniach tych wskazano najważniejsze podjęte zadania służące realizacji celów, jednak nie podano rozmiarów tych zadań.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, w MŚ/MK/MKiŚ nie dochowano standardu określonego w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. D. „Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF, zgodnie z którym należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań. Opisane wyżej postępowanie nadzorcze nie zapewniało warunków do skutecznej ochrony ppoż. ekosystemów w parkach narodowych.

4. W okresie objętym kontrolą NIK Minister nie sporządzał rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych, o których mowa w art. 9 ust. 3 uoop.

(akta kontroli str. 13-22)

W trakcie kontroli przedłożono 10 tabelarycznych zestawień przesyłanych przez MŚ/MK/MKiŚ do GUS zawierających:

- 1) powierzchnię parku narodowego, ze wskazaniem gruntów Skarbu Państwa we władaniu parku narodowego oraz innych podmiotów;
- 2) określenie kategorii gruntów w parkach narodowych (leśne, rolne, nieużytki, etc.);
- 3) dane dotyczące turystyki w parkach narodowych, w tym przykładowo długość szlaków turystycznych, liczbę schronisk turystycznych, kempingów, miejsc biwakowych na obszarze parku, liczbę turystów odwiedzających park narodowy w danym roku;
- 4) stan liczebny głównych gatunków zwierząt łownych i objętych ochroną gatunkową;
- 5) określenie gatunków zwierząt wraz z ich liczbą w ośrodkach hodowli zwierząt (ośrodkach hodowli zachowawczej) prowadzonych przez parki narodowe;
- 6) liczebność zwierzyny oraz wykonana redukcja ogółem wybranych gatunków zwierząt łownych;
- 7) dane dotyczące regulacji populacji zwierząt łownych na obszarze parku narodowego, z uwzględnieniem naturalnych upadków;
- 8) działalność dydaktyczną parków narodowych, w tym liczbę ścieżek edukacyjnych, liczbę imprez edukacyjnych, liczbę osób odwiedzających muzea (ośrodki edukacji), liczbę nowych wydawnictw popularno naukowych, liczbę pozycji w księgozbiorze parku narodowego;
- 9) ochronę lasu w parkach narodowych, w tym zabezpieczenie upraw przed szkodami od zwierząt, liczbę skrzynek lęgowych, liczbę wykładanych pułapek na szkodniki owadzie (tradycyjne, feromonowe), liczbę prób przy jesiennych poszukiwaniach próbnym szkodników pierwotnych;
- 10) pozyskanie drewna w parkach narodowych według kategorii cięć;

⁶⁰ Powierzchni ekosystemów objętych w danym roku zabiegami ochronnymi; liczby osób odwiedzających obszar parku narodowego; liczby osób korzystających z oferty edukacyjnej parku narodowego.

11) szkodnictwo i ochrona przed szkodnictwem w parkach narodowych, w tym liczba funkcjonariuszy Straży Parku Narodowego, liczba przypadków kłusownictwa.

(akta kontroli str. 308-313)

W myśl art. 9 ust. 3 uoop minister właściwy do spraw środowiska sporządza roczne sprawozdania zbiorcze z działalności parków narodowych przygotowywane na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych, przedkładanych przez dyrektorów parków narodowych.

Dyrektor DOP wyjaśnił m.in., że: „Każdego roku DOP – na podstawie danych uzyskanych z parków narodowych (dane liczbowe) – sporządza sprawozdanie zbiorcze dla wszystkich parków narodowych odnoszące się do najważniejszych aspektów związanych z parkami narodowymi [...] Sprawozdania te są jednocześnie przekazywane na potrzeby sprawozdawczości do GUS. Dzięki takiej formie Minister jest w posiadaniu niezbędnych danych odnośnie funkcjonowania parków narodowych, nie mnożąc przy tym niepotrzebnie i biurokratycznie dodatkowych tabel i form sprawozdawczości. Tym samym nie można powiedzieć, że nie są sporządzane sprawozdania zbiorcze z działalności parków narodowych [...]”.

(akta kontroli str. 298-302)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił m.in., że: „...23 otrzymane sprawozdania z Parków Narodowych są agregowane do jednego sprawozdania i przekazywane są do GUSu. Departament Ochrony Przyrody do GUSu przesyła drogą mailową lub pisemnie. Nazywa się to potocznie *sprawozdaniem gusowskim*. Należy wskazać, że ustawa o ochronie przyrody nie przewidywała formy zbiorczego sprawozdania ministra wynikającego z art. 9 ust. 3”.

(akta kontroli str. 252-255)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji przywołanej w ww. wyjaśnieniach, ponieważ zgodnie z art. 9 ust. 3 uoop Minister powinien sporządzać roczne sprawozdania zbiorcze z działalności parków narodowych na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych otrzymanych od dyrektorów parków narodowych. Sprawozdania przesłane do GUS za lata 2018-2020 nie można uznać za zbiorcze sprawozdania z działalności parków, gdyż zakres danych liczbowych, przekazywanych przez MŚ/MK/MKiŚ na potrzeby służb statystyki publicznej nie odzwierciedla pełnego spektrum działalności nadzorczej Ministra nad parkami narodowymi. Tym samym sprawozdania przekazywane do GUS nie zawierają wszystkich informacji wykazywanych w sprawozdaniach z działalności poszczególnych parków narodowych, a więc nie spełniają wymogów wskazanych w art. 9 ust. 3 uoop.

Niesporządzanie rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych, o których mowa w art. 9 ust. 3 uoop, wskazuje na niedochowanie w pełni w MŚ/MK/MKiŚ standardu określonego w pkt 11 *Nadzór części II. Standardy kontroli zarządczej* lit. C. *Mechanizmy kontroli* załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

5. W przypadku 7 parków narodowych procedowane były projekty planów ochrony przez okres dłuższy niż 6 miesięcy, tj. z naruszeniem art. 19 ust. 5 uoop:

- Bieszczadzki PN – wpływ projektu planu do ministerstwa – na przełomie lat 2012-2013 (zastępca dyrektora DOP nie był w stanie wskazać konkretnej daty wpływu);
- PN Gór Stołowych – wpływ projektu planu do ministerstwa – czerwiec 2013 r.;
- Wielkopolski PN – wpływ projektu planu do ministerstwa – 6 marca 2015 r.;
- Wigierski PN – wpływ projektu planu do ministerstwa – 29 czerwca 2016 r.;

- Kampinoski PN – wpływ projektu planu do ministerstwa – 28 grudnia 2016 r.;
- Gorczański PN – wpływ projektu planu do ministerstwa – 20 czerwca 2017 r.;
- Drawieński PN – wpływ projektu planu do ministerstwa – 8 listopada 2018 r.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK procedowane projekty planów ochrony nie zostały ustanowione rozporządzeniem Ministra w sprawie planu ochrony dla parku narodowego.

(akta kontroli str. 283-286, 406-409)

Stosownie do art. 19 ust. 5 uoop minister właściwy do spraw środowiska ustanawia, w drodze rozporządzenia, plan ochrony dla parku narodowego w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu lub odmawia jego ustanowienia, jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody, uwzględniając konieczność dostosowania działań ochronnych do celów ochrony parku narodowego. Plan ochrony może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony przyrody.

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił m.in., że: „...Plan ochrony jest dla parku narodowego długoterminowym dokumentem służącym planowaniu ochrony przyrody na obszarze parku 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). Przykładowo, zawarcie w nim ogólnikowych stwierdzeń lub lakonicznych zapisów dotyczących konieczności wykonania określonych działań ochronnych lub niewłaściwe (nieściśle) wskazanie lokalizacji działań ochronnych może doprowadzić do niewłaściwego (w skrajnych przypadkach szkodliwego) prowadzenia działań ochronnych w chronionych ekosystemach parku narodowego. [...] W związku z tym projekty planów ochrony wpływające do Ministra są poddawane szczegółowej analizie w celu minimalizacji lub wykluczenia wspomnianych ryzyk. Uwzględniając powyższe aspekty oraz objętość dokumentów (najczęściej ponad 100 stron) 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. Niemniej jest to uzasadnione celem pracy, którym jest przygotowanie planu ochrony pozwalającego na prawidłową realizację wszystkich celów parku narodowego oraz zminimalizowanie ewentualnych ryzyk wynikających z niespójnych lub niezrozumiałych przepisów. Dodatkowo należy podnieść, że plany ochrony dla parków narodowych stają się jednocześnie planami ochrony dla obszarów Natura 2000 pokrywających się z ich obszarem, przez co konieczna jest szczegółowa analiza zaplanowanych działań zarówno w kontekście ochrony parku narodowego, jak i utrzymania bądź poprawy stanu ochrony przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000 (często więcej niż jeden obszar Natura 2000 pokrywający się z obszarem parku w całości lub w części)”.

(akta kontroli str. 402-405)

Opisane wyżej postępowanie miało negatywny wpływ na ochronę ppoż. ekosystemów w ww. parkach narodowych (plan ochrony m.in. określa kategorię zagrożenia pożarowego lasu oraz identyfikuje sposoby eliminacji lub ograniczenia zagrożeń pożarowych oraz ich skutków; nieokreślenie kategorii zagrożenia pożarowego lasu uniemożliwia sprawdzenie prawidłowości zabezpieczeń przeciwpożarowych na terenie parku).

Długotrwałe, nieterminowe procedowanie projektów planów ochrony dla ww. parków narodowych wskazuje na niedochowanie w MŚ/MK/MKiŚ standardu określonego w pkt 11 *Nadzór części II. Standardy kontroli zarządczej lit. C. Mechanizmy kontroli*

załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

6. W 2 planach ochrony nie wskazano kategorii zagrożenia pożarowego⁶¹, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 2a rozporządzenia MŚ ws. zabezpieczenia ppoż. lasów.

(akta kontroli str. 11-12, 285-286)

Zgodnie z § 2 ust. 2a ww. rozporządzenia MŚ zaliczenia lasów do kategorii zagrożenia pożarowego lasów dokonuje się dla obszaru każdego nadleśnictwa albo parku narodowego w planach urządzenia lasu, uproszczonych planach urządzenia lasu albo planach ochrony parku narodowego.

Sekretarz stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła m.in., że: „W Poleskim i Karkonoskim Parku Narodowym określono działania dotyczące ochrony ppoż. natomiast nie uwzględniono potrzeby wskazania kategorii zagrożenia pożarowego w planie ochrony. Nastąpiło to wskutek przeoczenia [...]”.

(akta kontroli str. 265-271)

Nieokreślenie w planie ochrony parku narodowego kategorii zagrożenia pożarowego lasu w parku powoduje brak możliwości skontrolowania prawidłowości zabezpieczeń przeciwpożarowych na terenie tego parku. Postępowanie takie wskazuje na niedochowanie w MŚ/MKiŚ standardu określonego w pkt 11 *Nadzór* części II. *Standardy kontroli zarządczej* lit. C. *Mechanizmy kontroli* załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

7. Kontrola doraźna w Biebrzańskim PN została przeprowadzona przez pracowników MŚ niezgodnie z uokar w zakresie:

- Podpisania „Protokołu” z kontroli doraźnej. Dokument ten nie został podpisany przez kierownika jednostki kontrolującej. W świetle art. 52 ust 4 uokar kontrola w trybie uproszczonym kończy się sporządzeniem sprawozdania z kontroli, które podpisuje kierownik jednostki kontrolującej.
- Prowadzenia akt tej kontroli. Brak w aktach kontroli wykazu ich zawartości, z podaniem nazw dokumentów i numerów stron stanowił naruszenie art. 54 ust. 2 pkt 1 uokar.
- Sporządzenia protokołu z oględzin. Brak protokołu z oględzin bazy ppoż. przy leśniczówce „Werykle” stanowił naruszenie art. 32 ust. 1 uokar.
- Przekazania kierownikowi jednostki kontrolowanej „Protokołu” z tej kontroli. Nieprzekazanie „Protokołu” z kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej uniemożliwiło mu skorzystanie z prawa przedstawienia do niego swojego stanowiska i stanowiło naruszenie art. 52 ust. 5 uokar.

(akta kontroli str. 23-85)

Sekretarz stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła m.in., że: „...kontrola doraźna w Biebrzańskim PN odbyła się na ustne polecenie Ministra Środowiska Pana Michała Wosia. Dodatkowo informuję, że w dokumentacji przejętej przez Biuro Kontroli i Audytu⁶² ze zlikwidowanego MŚ nie znajduje się dokumentacja wskazująca przyczyny podjęcia kontroli. Biorąc jednak pod uwagę istotność zdarzenia jakim był pożar w Biebrzańskim Parku Narodowym, można wysnuć

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 września 2020 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Poleskiego Parku Narodowego – Dz. U. z 2020 r. poz.1966. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Karkonoskiego Parku Narodowego – Dz. U. z 2021 r. poz.882.

⁶² TJ. komórkę właściwą co do zasady, dla realizacji kontroli przez MKiŚ.

wniosek, że decyzja o kontroli mogła zostać podjęta z uwagi na sprawowany ówczesnie nadzór ministra właściwego ds. środowiska nad Parkami Narodowymi. [...] Protokół został przekazany ówczesnemu Kierownictwu Ministerstwa Środowiska. Protokół nie został przekazany dyrektorowi Biebrzańskiego Parku Narodowego. Kontrola była kontrolą doraźną.”.

(akta kontroli str. 13-23, 145-163, 272-282)

Ponadto pomimo tego, że wskazano w protokole z kontroli doraźnej, że „Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli” to nie dokonano takiego wpisu w książce kontroli Biebrzańskiego PN. Postępowanie takie było nierzetelne.

(akta kontroli str. 60-63)

Sekretarz stanu w MKiŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła m.in., że: „...Brak wpisu w książce kontroli Biebrzańskiego PN składu zespołu kontrolnego wynikał prawdopodobnie z przeoczenia”.

(akta kontroli str. 17-21)

Przeprowadzenie kontroli doraźnej niezgodnie z przepisami uokar określającej zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych wskazuje na nieskuteczność mechanizmów kontroli tego procesu.

8. W MŚ/MK/MKiŚ nierzetelnie sporządzono opisy stanowisk pracy pracowników Wydziału ds. Parków Narodowych w DOP. Zakres tych opisów nie obejmował bowiem analizy rocznych zadań rzeczowych parków narodowych i przygotowania ich do zatwierdzenia pomimo tego, że zgodnie z § 11 pkt 1 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DOP do zadań tego Wydziału należało m.in. prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad parkami narodowymi, a w szczególności – spraw dotyczących planów ochrony i zadań ochronnych w parkach narodowych oraz wynikających z nich rocznych zadań rzeczowych. W Wydziale analizą ww. zadań i przygotowaniem ich do zatwierdzenia zajmowały się 4 osoby⁶³, ale żadnej z nich nie wskazano tego zadania w opisie stanowiska pracy.

(akta kontroli str. 304-307, 326-327)

Tym samym w MŚ/MK/MKiŚ nie dochowano standardu określonego w pkt 3 *Struktura organizacyjna* części II. *Standardy kontroli zarządczej* lit. A. *Środowisko wewnętrzne* załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Dyrektor DOP wyjaśnił, że: „W Wydziale PN przygotowywaniem do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska rocznych zadań rzeczowych zajmują się cztery osoby. Opis stanowiska pracy zawiera ogólne wskazanie zadań realizowanych na danym stanowisku, co oznacza że każda z tych osób może przygotowywać projekty zarządzeń w sprawie zadań ochronnych. Zadania rzeczowe wynikają właśnie z tych zarządzeń. Osoby które zajmują się przygotowywaniem zadań ochronnych realizują zadania związane z zadaniami rzeczowymi”.

(akta kontroli str. 301-302)

⁶³ DOP/WPN/2, DOP/WPN/6, DOP/WPN/9, DOP/WPN/11.

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:

- Uwaga Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej związane z nadzorem Ministra nad realizacją przez parki narodowe zadań w zakresie ochrony ppoż. ekosystemów nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.
- Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:
1. Podjęcie w ramach nadzoru skutecznych działań w celu zapewnienia:
 - a) przekazywania przez wszystkie parki narodowe rocznych zadań rzeczowych do zatwierdzenia, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 uoop;
 - b) uwzględniania przez park narodowy zadań z zakresu ochrony ppoż. w rocznych zadaniach rzeczowych przyjętych do wykonania w okresie obowiązywania zadań ochronnych ustanowionych dla parku i zawierających zadania z zakresu ochrony ppoż.;
 - c) terminowego przekazywania przez wszystkie parki narodowe sprawozdań z wykonania zadań rzeczowych za rok poprzedni, w celu ich analizy.
 2. Sporządzanie rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych, przygotowywanych na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych, przedkładanych przez dyrektorów tych parków.
 3. Podjęcie skutecznych działań w celu doprowadzenia w możliwie najkrótszym czasie do ustanowienia planów ochrony dla tych parków narodowych, w przypadku których projekty planów ochrony procedowane są przez okres dłuższy niż 6 miesięcy.
 4. Podjęcie skutecznych działań w celu wprowadzenia kategorii zagrożenia pożarowego do planów ochrony ustanowionych dla Poleskiego PN oraz dla Karkonoskiego PN.
 5. Wprowadzenie do opisów stanowisk pracy wybranych pracowników Wydziału ds. Parków Narodowych czynności polegającej na analizie rocznych zadań rzeczowych parków narodowych i przygotowaniu ich do zatwierdzenia przez Ministra.
 6. Usprawnienie systemu kontroli zarządczej MKiŚ – w zakresie odnoszącym się do nadzoru nad parkami narodowymi – obejmujące w szczególności:
 - a) wzmocnienie systemu nadzoru w celu zapewnienia:
 - prawidłowego sporządzania rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych,
 - terminowego procedowania projektów planów ochrony dla parków narodowych,
 - ujmowania kategorii zagrożenia pożarowego w planach ochrony dla parków narodowych,
 - prawidłowego przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych.

- b) zapewnienie przekazywania sekretarzowi stanu w MKiŚ, Głównemu Konserwatorowi Przyrody, rzetelnych informacji odnośnie do przesyłanych przez parki narodowe do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych;
- c) zapewnienie efektywnego systemu wymiany informacji z parkami narodowymi odnośnie do: przesyłania do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych, uwzględniania w tych zadaniach zadań z zakresu ochrony ppoż. oraz przesyłania do analizy sprawozdań z wykonania zadań rzeczowych za rok poprzedni;
- d) zapewnienie bieżącego aktualizowania zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników DOP.

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, 08 kwietnia 2022 r.


Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś