WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

KSI–4101-01-01/2013
P/13/123

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/123 – Funkcjonowanie parków narodowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Elżbieta Browińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82640 z dnia 15 maja 2013 r.; 2. Kinga Poprzycka-Harczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82642 z dnia 20 maja 2013 r.; 3. Kornel Drabarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82641 z dnia 15 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa (zwane dalej „MŚ").
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Korolec, Minister Środowiska. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości[1], działalność Ministra Środowiska związaną z funkcjonowaniem parków narodowych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	NIK pozytywnie ocenia w szczególności: – gospodarowanie środkami finansowymi; – ustanawianie przez Ministra Środowiska zadań ochronnych dla parków narodowych nieposiadających planu ochrony; – przeprowadzanie kontroli w parkach narodowych; – organizację konkursów na dyrektorów parków narodowych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: – niedotrzymaniu, określonego w art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*[2] (zwanej dalej *uoop*), sześciomiesięcznego terminu na ustanowienie planów ochrony dla pięciu parków narodowych; – dopuszczeniu do funkcjonowania parków narodowych, w okresie od stycznia do marca 2013 r., bez aktualnych statutów; – zamieszczeniu nieprawidłowych danych w sprawozdaniu z działalności parków narodowych za 2010 r.; – przekazaniu nierzetelnych danych dotyczących parków narodowych Głównemu Urzędowi Statystycznemu i Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów

[1] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[2] Dz.U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.

Naturalnych i Leśnictwa (za 2010 r.) oraz Ministerstwu Spraw Wewnętrznych[3] (dane do raportów o stanie bezpieczeństwa państwa za 2010 r. i 2011 r.);

- nieokreśleniu, w drodze rozporządzenia, warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą, pomimo obowiązku wynikającego z art. 103 ust. 5 *uoop*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja działalności i zarządzania w parkach narodowych oraz nadzór Ministra Środowiska nad parkami narodowymi

1.1. Nadawanie statutów parkom narodowym

Opis stanu faktycznego

W latach 2010–2012 wszystkie 23 parki narodowe, zwane również „PN", funkcjonowały w oparciu o aktualne statuty nadane przez Ministra Środowiska zarządzeniami. Statuty te, stosownie do art. 10 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*[4], zwanej dalej „ustawą *o zmianie uoop*", utraciły moc z dniem 1 stycznia 2013 r. Nowe statuty, nadane rozporządzeniami Ministra Środowiska z 18 lutego 2013 r., weszły w życie w okresie 8–11 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 135-138)

1.2. Organizacja konkursów i powoływanie dyrektorów parków narodowych

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Minister Środowiska, na podstawie art. 101 ust. 2 *uoop*, powołał, na 5-letnią kadencję, dyrektorów 21 PN[5], wyłonionych w drodze konkursu, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 7 września 2004 r. *w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora parku narodowego*[6] (zwanego dalej „rozporządzeniem *w sprawie konkursu*"). W 2012 r., w związku z odwołaniem dyrektorów Biebrzańskiego PN i Białowieskiego PN, przeprowadzony został nowy nabór na te stanowiska, w myśl przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 lipca 2012 r. *w sprawie organizacji i przeprowadzania naboru na stanowisko dyrektora parku narodowego*[7]. W wyniku naboru, we wrześniu i listopadzie 2012 r. Minister Środowiska powołał dyrektorów tych parków na czas nieokreślony, zgodnie z wprowadzonymi zmianami w *uoop*.

W dniu 28 grudnia 2012 r.[8], Minister Środowiska poinformował pozostałych 21 dyrektorów PN, że z dniem 1 stycznia 2012 r. stali się dyrektorami parku narodowego jako państwowej osoby prawnej i dotychczasowe powołanie obowiązuje bezterminowo.

(dowód: akta kontroli str. 711-716, 747-750, 1366-1368, 1385-1405, 1417-1418, 1943)

1.3. Zatrudnienie i wynagrodzenie pracowników parków narodowych

Opis stanu faktycznego

Liczba osób zatrudnionych w parkach narodowych w latach 2011–2012 utrzymywała się na podobnym poziomie. Według stanu na koniec 2011 r., przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w parkach narodowych wyniosło 1538 osób, a na koniec 2012 r. – 1539 osób. W latach 2011–2012, zatrudnienie w parkach narodowych wzrosło o ponad 400 osób w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. (1127 osób), co było wynikiem przejęcia przez parki narodowe zadań zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych[9].

(dowód: akta kontroli str. 21, 365-369, 1727-1723, 2050-2052)

---

[3] W 2011 r. do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.
[4] Dz.U. Nr 224, poz. 1337.
[5] W badanym okresie nie wybierano dyrektorów dwóch PN: Gór Stołowych i Wigierskiego, którzy zostali powołani przez Ministra Środowiska w 2008 r.
[6] Dz.U. Nr 205, poz. 2104.
[7] Dz.U. z 2012 r., poz. 839.
[8] Pismem znak: DLPpn-4102-32/52663/12/TC.
[9] W 2010 r. przeciętne zatrudnienie w gospodarstwach pomocniczych wyniosło 455 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych).

Zgodnie z art. 103 ust. 5 *uoop*, Minister Środowiska zobowiązany jest określić, w drodze rozporządzenia, warunki wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą.

Do dnia zakończenia kontroli Minister Środowiska nie wypełnił ww. delegacji ustawowej.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy *o zmianie uoop*, do czasu określenia nowych warunków wynagrodzenia za pracę, warunki pracy i płacy pracowników parków narodowych będących państwowymi osobami prawnymi pozostają bez zmian.

(dowód: akta kontroli str. 2088)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w parkach narodowych wyniosło – 3.820,3 zł w 2010 r., 3.617,8 zł w 2011 r. i 3.810,7 zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1369-1370, 2050-2052)

1.4. Nadzór Ministra Środowiska nad parkami narodowymi (w okresie 2010–2011) i nad działalnością parków narodowych (w 2012 r.)

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z przepisami *uoop*, w okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw środowiska zobowiązany był do zatwierdzania rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych (do 31 grudnia 2011 r. obowiązek ten wynikał z art. 9 ust. 2 pkt 2 *uoop*, a od 1 stycznia 2012 r. z art. 9 ust. 2 pkt 1 *uoop*).
W dokumencie pn.: „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec parków narodowych"[10], w punkcie dotyczącym nadzoru w obszarze pozafinansowym, zapisano m.in.: *„Dodatkowo (...), 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."*
Analiza realizacji powyższego obowiązku, w odniesieniu do trzech PN, wykazała, że Minister Środowiska zatwierdził ww. zadania na 2010 r., 2011 r. i 2012 r. dla Babiogórskiego PN oraz na 2010 r. i 2012 r. dla Magurskiego PN i Poleskiego PN. Minister Środowiska nie wnosił uwag do rocznych zadań rzeczowych, przedstawionych przez ww. parki.

Dyrektorzy Magurskiego Parku Narodowego i Poleskiego Parku Narodowego nie przekazali Ministrowi Środowiska do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych na 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 150-151, 524-650, 1371-1384, 1056-1075)

1.5. Kontrole parków narodowych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 4 *uoop*, a od dnia 1 stycznia 2012 r. z art. 9 ust. 2 pkt 2, w ramach nadzoru nad PN, Minister Środowiska zobowiązany jest do kontroli ich funkcjonowania. Ponadto, w myśl art. 9 ust. 2 pkt 3-6 *uoop* (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2012 r.), jest zobowiązany do kontroli: wykonywanej przez parki narodowe działalności gospodarczej; realizacji zadań parków narodowych; realizacji planów finansowych parków narodowych i działań dyrektora parku narodowego podejmowanych jako organ ochrony przyrody.
W roku 2010 pracownicy MŚ przeprowadzili cztery kontrole funkcjonowania PN, w 2011 r. – osiem kontroli, a w 2012 r. – cztery kontrole. Ponadto, w 2012 r. przeprowadzono dwie kontrole realizacji zadań PN (art. 9 ust. 2 pkt. 4 *uoop*) i dwie kontrole realizacji planów finansowych PN (art. 9 ust. 2 pkt 5 *uoop*).

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego MŚ, kontrola parków narodowych w zakresie wymienionym w art. 9 ust. 2 pkt 3 i 6 uoop, tj.: kontrola wykonywanej przez parki narodowe działalności gospodarczej i kontrola działań dyrektora parku narodowego podejmowanych jako organ ochrony przyrody, jest planowana do realizacji w latach 2013–2014.

MŚ prowadziło w latach 2010–2012 kontrole w PN, ujęte w rocznych planach kontroli resortowej, przyjmowanych na posiedzeniach kierownictwa resortu środowiska

[10] Opracowanym przez Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska w listopadzie 2012 r., zaakceptowanym z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu w MŚ, Głównego Konserwatora Przyrody

i zatwierdzanych przez Ministra Środowiska[11] oraz kontrole doraźne, podejmowane m.in. w wyniku otrzymanych skarg. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Kontroli i Audytu MŚ, wewnętrzna strategia Biura zakłada objęcie planową kontrolą każdej jednostki w okresie pięciu lat.

Spośród 20 kontroli przeprowadzonych w badanym okresie, 14 stanowiły kontrole planowe, ujęte w planach kontroli na te lata, a sześć – kontrole doraźne (poza planem). Ogółem w badanym okresie skontrolowano 14 PN. Ponadto ze wszystkich 23 PN zebrano i zestawiono dane, dotyczące bieżących i planowanych potrzeb inwestycyjnych parków.

(dowód: akta kontroli str. 25-28, 234-272, 1414-1415, 1419-1420)

W wyniku przeprowadzonych, w latach 2010–2012, kontroli (planowych i doraźnych) sformułowano łącznie 96 zaleceń pokontrolnych. W 2012 r. przeprowadzono kontrolę sprawdzającą w Biebrzańskim PN, obejmującą weryfikację stanu wdrożenia zaleceń pokontrolnych wydanych przez Ministra Środowiska w 2011 r. Ich realizacja została oceniona pozytywnie z zastrzeżeniami (w pełni wdrożono 10 z 12 zaleceń pokontrolnych, a pozostałe dwa wdrożono częściowo).
Ponadto, w wyniku przeprowadzonych kontroli, Minister Środowiska wystosował cztery zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych[12].

(dowód: akta kontroli str..25-87, 301-315, 326-334, 651-700, 918-992)

1.6. Sporządzanie rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych

Opis stanu faktycznego

W związku z obowiązkiem sporządzania rocznych sprawozdań z działalności parków narodowych[13], w MŚ opracowano i skierowano do dyrektorów wszystkich PN ujednolicony wzór sprawozdania (w formie tabelarycznej), zawierający wybrane parametry charakteryzujące parki narodowe.

W kolejnych latach badanego okresu wyznaczono dyrektorom parków narodowych różne terminy na składanie rocznych sprawozdań z ich działalności. W styczniu 2011 r. wystąpiono do dyrektorów PN o przekazanie danych za 2010 r. do dnia 28 lutego 2011 r.; w lipcu 2012 r. o dane za 2011 r. – do 30 sierpnia 2012 r. oraz w maju 2013 r. o dane za 2012 r. z terminem ich przekazania do 30 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 160-162, 190-216)

Dyrektorzy PN przekazali sprawozdania za 2010 r. i 2011 r., przy czym dokładne określenie terminu ich złożenia nie było możliwe, gdyż w Departamencie Leśnictwa i Ochrony Przyrody MŚ[14] (zwanym dalej „DLiOP") przechowano wyłącznie tabele z danymi źródłowymi. Nie archiwizowano korespondencji elektronicznej pomiędzy parkami narodowymi a DLiOP w sprawie rocznych sprawozdań z działalności poszczególnych PN, wskazującej na datę ich otrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 157-158, 740-742)

Dyrektor DLiOP podała m.in., że dodatkowe informacje z parków narodowych, w związku z przekazywanymi sprawozdaniami, dotyczyły wątpliwości w zakresie przesyłanych danych lub błędów w zestawieniach tabelarycznych. Wyjaśnienia te następowały w drodze kontaktów telefonicznych lub poczty elektronicznej, co było w pełni uzasadnione dbałością o środowisko naturalne. DLiOP archiwizuje wyłącznie dane tabelaryczne, nie przechowuje korespondencji elektronicznej pomiędzy Departamentem a parkami narodowymi w sprawie uwag do rocznych sprawozdań.

Poza danymi wymaganymi w sprawozdaniach, w bieżącej pracy wykorzystywano dane pozyskane z PN, dotyczące m.in.: wysokości kwot podatku od nieruchomości, należnych

---

[11] Plan kontroli resortowej na 2010 r. został przyjęty na posiedzeniu kierownictwa resortu w dniu 4 listopada 2009 r., na 2011 r. w dniu 1 grudnia 2010 r., a na 2012 r. w dniu 21 grudnia 2011 r.

[12] Dotyczyły one Biebrzańskiego PN (dwa zawiadomienia), Babiogórskiego PN i Białowieskiego PN.

[13] W stanie prawnym do dnia 1 stycznia 2012 r. obowiązek sporządzania przez MŚ sprawozdań z działalności PN wynikał z art. 9 ust. 2 pkt 1 uoop, obecnie z art. 9 ust. 3 uoop.

[14] Zarządzeniem nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2012 r. *w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska* (M.P. z 2012 r., poz. 202), z dniem 7 kwietnia 2012 r. utworzono w MŚ Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody. Do dnia 6 kwietnia 2012 r. właściwym do spraw parków narodowych był Departament Ochrony Przyrody.

w przypadku likwidacji zwolnienia zawartego w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych; współwłasności nieruchomości; szacunkowej liczby przetargów na rozporządzanie nieruchomościami przez PN; przewidywanych wpływów z tytułu rozporządzania nieruchomościami (najmy, dzierżawy); potrzeb wykupów gruntów w PN; bezpieczeństwa na szlakach turystycznych; nakładów związanych z udostępnieniem turystycznym PN; potrzeb w zakresie środków finansowych związanych z realizacją projektów z udziałem środków UE; potrzeb finansowych związanych z działaniami inwestycyjnymi (wydatki majątkowe); zaległości urlopowych dyrektorów PN, programów informatycznych używanych w PN.

(dowód: akta kontroli str. 157, 746, 2078-2084, 2089-2111)

Dyrektor DLiOP podała m.in., że weryfikacja danych przekazywanych przez parki narodowe następowała w trakcie ich zestawiania i porównywania z danymi z lat ubiegłych, a ewentualne błędy w zestawieniach wyjaśniano z parkiem narodowym w trybie roboczym.

(dowód: akta kontroli str. 157, 293-294)

W okresie 2010–2012 w Ministerstwie Środowiska sporządzono jedynie sprawozdanie z działalności parków narodowych w 2010 r. (w sierpniu 2011 r.). Do czasu zakończenia kontroli nie sporządzono sprawozdań z działalności parków narodowych w 2011 r. oraz w 2012 r.

Jak podała Dyrektor DLiOP, dane z parków narodowych za 2011 r. (przechowywane elektronicznie) nie zostały jeszcze zestawione całościowo, zestawiano poszczególne dane niezbędne w ramach prac Departamentu, tj. związane z zatrudnieniem w PN oraz potrzebą wykupu gruntów. Planuje się sporządzenie sprawozdań za 2011 r. oraz za 2012 r. do dnia 31 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 154-216, 742, 1729-1732, 2085, 2093, 2107-2111)

Sprawozdanie (zestawienia tabelaryczne) z działalności parków narodowych w 2010 r. obejmowało dane ze sprawozdań (również tabelarycznych) z poszczególnych PN, dotyczące m.in.: aktualnych powierzchni parków narodowych i określonych w obowiązujących rozporządzeniach o ich utworzeniu; powierzchni obszarów Natura 2000; powierzchni według własności i kategorii użytkowania oraz ochronności gruntów; gruntów obcych i projektowanych wykupów; zatrudnienia; nauki; edukacji; turystyki; pożarów; szkółek i materiałów sadzeniowych; odnowienia i pielęgnacji lasu oraz jego ochrony; ochrony lądowych ekosystemów nieleśnych oraz wodnych; redukcji zwierzyny; liczebności wybranych gatunków zwierząt w parkach narodowych; kosztów i przychodów z działalności.

W sprawozdaniu z działalności PN w 2010 r. nie ujęto problemów związanych z funkcjonowaniem PN ani nieprawidłowości odnotowanych w wyniku kontroli w parkach narodowych.

(dowód: akta kontroli str. 163-189)

Dane przekazane przez dyrektorów PN oraz dane zbiorcze były wykorzystane m.in. do opracowania dwóch materiałów na posiedzenie Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa pn. *Funkcjonowanie parków narodowych w aspekcie zmian ustawy o finansach publicznych* (maj 2011 r.) oraz *Informacja na temat funkcjonowania parków narodowych po zmianach ustawy o ochronie przyrody* (maj 2012 r.), a także przy opiniowaniu aktów prawnych.

Ponadto, niektóre dane[15] (w formie tabelarycznej), dotyczące funkcjonowania parków narodowych w 2010 r. i 2011 r., były przekazane do Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) na potrzeby publikacji: *Ochrona środowiska 2011* oraz *Ochrona środowiska 2012.*

(dowód: akta kontroli str.159, 217-233, 273-294, 1944-1949)

[15] Dotyczące 23 PN w zakresie: powierzchni według form własności, turystyki, działalności dydaktycznej, głównych gatunków zwierząt łownych i regulacji ich populacji, zwierząt chronionych, pozyskiwania drewna oraz szkodnictwa i ochrony przed szkodnictwem.

1.7. Współpraca z organizacjami społecznymi i jednostkami samorządu terytorialnego w sprawach parków narodowych

Opis stanu faktycznego

Współpraca Ministra Środowiska z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi, dotycząca spraw parków narodowych, obejmowała zagadnienia związane z powiększeniem Białowieskiego Parku Narodowego. W ramach współpracy organizowano spotkania z przedstawicielami ww. jednostek, w trakcie których dyskutowano o możliwości podjęcia działań związanych z powiększeniem obszaru tego parku.

W latach 2010–2012 nie zawierano porozumień, dotyczących współpracy MŚ w sprawach parków narodowych z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi.

(dowód: akta kontroli str. 1053-1055, 1181-1181a)

1.8. Skargi

Opis stanu faktycznego

W latach 2010–2012 do Ministerstwa Środowiska wpłynęło łącznie 38 skarg, w tym: 37 dotyczących 15 parków narodowych[16] oraz jedna skarga dotycząca wszystkich parków narodowych (nieprzypisana do żadnego z parków). W badanym okresie najwięcej skarg dotyczyło Kampinoskiego PN (sześć), Tatrzańskiego PN (pięć) oraz Wielkopolskiego PN (pięć). Spośród 38 skarg: 17 skarg dotyczyło działań dyrektorów PN, natomiast 21 funkcjonowania parków. Skargi wniosły: osoby fizyczne (28 skarg); podmioty gospodarcze (cztery skargi); organizacje pozarządowe (cztery skargi) oraz gminy (dwie skargi).

Spośród 10 skarg, poddanych analizie NIK, pięć dotyczyło nieruchomości należących do parków, natomiast pozostałe – wprowadzenia opłat za wjazd do parku; udostępnienia dla turystów rzeki leżącej na terenie parku; zalewania gruntów rolniczych położonych na terenie parku; prywatyzacji Polskich Kolei Linowych S.A., jak również mobbingu i dyskryminacji w pracy. W badanych skargach (z wyłączeniem ww. skargi dotyczącej mobbingu) zarzuty dotyczyły w dwóch przypadkach łamania przepisów obowiązujących w PN, a w siedmiu przypadkach – nieuzasadnionego (zdaniem wnoszących skargi) stosowania tych przepisów.

Celem zbadania skarg, kierowano je, zgodnie z właściwością, do rozpatrzenia przez DLiOP[17], udzielając odpowiedzi skarżącym lub kierowano (jeśli tego wymagał przedmiot skargi) do organów zewnętrznych, zgodnie z ich kompetencjami. Badane skargi rozpatrzono bez zbędnej zwłoki, a jeśli załatwienie sprawy wymagało postępowania wyjaśniającego – zasięgano dodatkowych informacji od dyrektorów parków narodowych.

Nie potwierdziły się zarzuty sformułowane w dziewięciu skargach, natomiast jedną skargę przekazano do rozpatrzenia przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska (stosownie do posiadanych kompetencji), z powiadomieniem skarżącego. Nie podejmowano kontroli w związku z powyższymi skargami.
Odpowiedzi wnoszącym skargi udzielono zgodnie z art. 237 k.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 297-300, 701-710)

1.9. Kary i sankcje

Opis stanu faktycznego

Minister Środowiska posiadał dane o wykorzystywaniu, przez funkcjonariuszy Straży Parków Narodowych, uprawnień do wymierzania grzywien w drodze mandatu karnego za naruszenie zakazów obowiązujących w PN. W latach 2010–2012 popełniono łącznie 3.387 wykroczeń, za które wymierzono grzywny na kwotę 386,4 tys. zł, w tym: w 2010 r. – 1.180 na kwotę 126,5 tys. zł; w 2011 r. – 1.038 na kwotę 117,0 tys. zł oraz w 2012 r. – 1.169 na kwotę 142,9 tys. zł.

Informacje, dotyczące m.in. liczby wykroczeń i wysokości wymierzonych grzywien za naruszenie zakazów obowiązujących w parkach narodowych, przekazywano

---

[16] Babiogórskiego, Białowieskiego, Biebrzańskiego, Bieszczadzkiego, Drawieńskiego, Kampinoskiego, Karkonoskiego, Ojcowskiego, Pienińskiego, Roztoczańskiego, Słowińskiego, Tatrzańskiego, Wielkopolskiego, Wigierskiego, Wolińskiego.

[17] Do dnia 6 kwietnia 2012 r. przez Departament Ochrony Przyrody.

do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w związku z przygotowywanymi raportami o stanie bezpieczeństwa w Polsce za poszczególne lata badanego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 101-132, 295-296)

1.10. Rady naukowe parków narodowych

Opis stanu faktycznego

Minister Środowiska w badanym okresie zapewnił funkcjonowanie rad naukowych w parkach narodowych. Rady naukowe 23 PN zostały powołane, w drodze zarządzeń, na pięcioletnią kadencję, w tym rady 22 PN w 2009 r. i jednego (Tatrzańskiego PN) w 2012 r. (po upływie kadencji Rady Naukowej powołanej w 2007 r.).

Liczebność rad naukowych w poszczególnych parkach narodowych wahała się od 14 do 20 osób, a członkami byli m.in. pracownicy naukowi wyższych uczelni, urzędów gmin oraz urzędów marszałkowskich, Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych, oraz przedstawiciele organizacji ekologicznych. Czas trwania kadencji, liczba powołanych członków rad naukowych oraz ich skład osobowy spełniały wymogi wynikające z art. 98 ust. 1 *uoop*.

(dowód: akta kontroli str. 139-142, 147-149, 153)

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Ustalone nieprawidłowości

1. Minister Środowiska do końca 2012 r. nie wydał rozporządzeń w sprawie nadania statutów 23 parkom narodowym, pomimo iż – w związku z art. 10 ww. ustawy *o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw* – z dniem 31 grudnia 2012 r. przestały obowiązywać wszystkie dotychczasowe statuty PN, a do nadania statutów zobowiązywał Ministra Środowiska art. 8f *uoop*.

   Rozporządzenia, nadające statuty poszczególnym parkom narodowym, zostały podpisane przez Ministra Środowiska dopiero w dniu 18 lutego 2013 r., zaś weszły w życie w okresie 8–11 marca 2013 r. Skutkowało to funkcjonowaniem 23 parków narodowych bez obowiązujących statutów w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia wejścia w życie powyższych rozporządzeń.

   Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody podał w wyjaśnieniach, że przyczyną opóźnienia w wydaniu powyższych rozporządzeń był przedłużający się proces legislacji.

   Ponadto, z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Parków Narodowych w DLiOP wynika, że projekty nowych statutów, zawierające m.in. organizację wewnętrzną każdego PN, zostały przygotowane w marcu 2011 r. Podano w nich strukturę szczegółową z określeniem nazwy każdej komórki organizacyjnej. W I kwartale 2012 r. struktura szczegółowa PN została zastąpiona ogólną, tj. dział, zespół, samodzielne stanowisko, która miała być uszczegółowiona w regulaminie organizacyjnym każdego PN. W dniu 16 kwietnia 2012 r. projekty statutów przesłano, celem zgłoszenia ewentualnych uwag, do: wszystkich komórek organizacyjnych MŚ, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, jak również do wszystkich PN. Następnie, do dnia 29 października 2012 r., gdy projekty przesłano do Rządowego Centrum Legislacji, zgłoszone uwagi były analizowane i uzgadniano struktury organizacyjne PN.

   (dowód: akta kontroli str. 1727-1731, 2133-2144)

2. Minister Środowiska nie wyegzekwował przekazania do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych na 2011 r. od dwóch parków narodowych (Magurskiego i Poleskiego), z trzech poddanych analizie w tym zakresie, tym samym pozbawił się elementu nadzoru nad ww. parkami.

   Naczelnik Wydziału Parków Narodowych w DLiOP wyjaśnił, że: *„(...) w ostatnich latach 2011-2012 nie wysyłaliśmy pism przypominających o konieczności przesłania rocznych zadań rzeczowych. O takiej konieczności informowałem na naradach."*

Fakt niewyegzekwowanie przez MŚ przedstawienia do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych na 2011 r. od Poleskiego PN i Magurskiego PN, NIK ocenia jako postępowanie nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 1366-1368, 1383-1384, 1416-1418)

3. Minister Środowiska nie określił, w drodze rozporządzenia, warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą, uwzględniając specyfikę i charakter pracy pracowników parków narodowych, pomimo że delegacja do wydania rozporządzenia, zawarta w art. 103 ust. 5 *uoop*, obowiązuje od 1 stycznia 2012 r.

   Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody wyjaśnił, *że: „Prace związane z wydaniem rozporządzenia Ministra Środowiska na podstawie delegacji zawartej w art. 103 ust. 5 zostały podjęte przez Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody w kwietniu 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). Należy zauważyć, że zarówno obowiązujący wówczas PUZP, jak jego nowa propozycja zawierały regulacje zbieżne z proponowanymi w projekcie rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą. Tym samym zasadne w tej sytuacji było wstrzymanie się z pracami nad projektem ww. rozporządzenia do czasu podpisania i wejścia w życie PUZP. Zaakceptowane w tym dokumencie, przez pracowników parków narodowych regulacje (...) Należy również wskazać, że pomimo braku rozporządzenia Ministra Środowiska, cały czas funkcjonowały (nadal funkcjonują) przepisy PUZP regulujące kwestie zasad wynagradzania pracowników parków narodowych oraz przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą."*

   Jednocześnie Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody podał, że przewidywany termin wejścia w życie rozporządzenia w powyższej sprawie to pierwszy kwartał 2014 r.

   (dowód: akta kontroli str. 1727-1731, 1950-2049, 2088)

4. Minister Środowiska powołał Komisje konkursowe[18], w 5-osobowych składach, w celu przeprowadzenia konkursów na stanowiska dyrektorów: Magurskiego PN i Poleskiego PN. Wszyscy członkowie Komisji konkursowych zostali zaproszeni na posiedzenia Komisji konkursowych przez Podsekretarza Stanu w MŚ, Głównego Konserwatora Przyrody, który podał, że przedmiotem posiedzenia będzie m.in. dokonanie przez Komisję oceny złożonych ofert pod kątem spełnienia wymogów formalnych. Kontrola wykazała, że w pierwszych posiedzeniach ww. Komisji nie wzięli udziału wszyscy członkowie, tj. w Komisji konkursowej na dyrektora Magurskiego PN uczestniczyło trzech członków, a w Komisji konkursowej na dyrektora Poleskiego PN – czterech członków. Z ww. posiedzeń Komisji konkursowych sporządzono protokoły, podpisane przez członków Komisji biorących udział w posiedzeniach. Komisje te, działające w niepełnym składzie, podjęły na posiedzeniach uchwały, podpisane przez członków komisji, uczestniczących w posiedzeniach.

   Zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie konkursu,* na podstawie dokumentów każdy z członków komisji ocenia kwalifikacje kandydata w skali punktowej od jednego do pięciu punktów – uzyskane punkty sumuje się. Natomiast § 8 ust. 3 powyższego rozporządzenia stanowi, że z posiedzenia komisji jest sporządzany protokół przez członka komisji wskazanego przez przewodniczącego komisji; protokół podpisują

[18] W dniu 25 stycznia 2010 r. – powołano komisję konkursową mającą na celu przeprowadzenie konkursu na stanowisko dyrektora Poleskiego PN, w dniu 9 sierpnia 2011 r. – powołano komisję konkursową mającą na celu przeprowadzenie konkursu na stanowisko dyrektora Magurskiego PN.

wszyscy członkowie komisji. Stosownie do § 8 ust. 4 tego rozporządzenia komisja podejmuje decyzję w formie uchwały zwykłą większością głosów; w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego komisji.

Przewodniczący Komisji dla przeprowadzenia konkursu na dyrektora Magurskiego PN wyjaśnił m.in., że obecni na posiedzeniu trzej członkowie Komisji, którzy podjęli uchwałę jednogłośnie, stanowili większość wobec pełnego składu Komisji. Uznano, że obecność pozostałych członków nie zmieniłaby brzmienia uchwały o dopuszczeniu wszystkich kandydatów do dalszego postępowania, nawet przy założeniu odmiennego zdania nieobecnych członków Komisji.

W ocenie NIK, powyższe działanie obydwu Komisji należy uznać za niezgodne z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 7, 717-739)

5. Ministerstwo Środowiska przekazało do GUS niewłaściwe dane za 2010 r. o powierzchni PN. Dla trzech PN[19] podano powierzchnię ogółem wynikającą z obowiązujących rozporządzeń o utworzeniu parków, natomiast dla pozostałych parków – aktualną powierzchnię. Skutkowało to podaniem na potrzeby statystyki publicznej – publikacji GUS *Ochrona środowiska 2011* – niejednorodnych danych dotyczących powierzchni parków narodowych w Polsce w 2010 r., a w konsekwencji błędnej ich ogólnej powierzchni. W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne.

   Radca Ministra w DLiOP, przekazująca powyższe dane do GUS, wyjaśniła, że przyczyną przekazania niewłaściwych danych były błędy powstałe przy zestawianiu danych otrzymanych z PN.

   (dowód: akta kontroli str. 273-274, 744-746, 2114-2116)

6. Nie weryfikowano danych za 2010 r., przekazywanych przez dyrektorów PN na potrzeby sprawozdawczości GUS z danymi, przekazywanymi przez dyrektorów PN w sprawozdaniu z działalności parków narodowych w 2010 r., skutkiem czego wystąpiły rozbieżności pomiędzy ww. danymi dotyczącymi: form własności i kategorii użytkowania gruntów; turystyki; stanu liczebnego głównych gatunków zwierząt łownych i chronionych w parkach narodowych.

   I tak np. liczba jeleni przekazana GUS wynosiła 6223, a w sprawozdaniu – 6164; liczba saren: dla GUS – 8613, w sprawozdaniu – 8618; liczba kozic: dla GUS – 489, w sprawozdaniu – 142; liczba świstaków: dla GUS – 325, w sprawozdaniu – 230; liczba głuszców: dla GUS – 112, w sprawozdaniu – 20.

   Zdaniem NIK, powyższe działanie należy uznać za nierzetelne.

   Dyrektor DLiOP wyjaśniła m.in., że: *„Brak szczegółowej weryfikacji danych przekazywanych przez dyrektorów parków narodowych na potrzeby sprawozdawczości GUS oraz sprawozdań z działalności parków narodowych wynikał z braków kadrowych w Wydziale Parków Narodowych. W badanym okresie zmianie ulegała zarówno liczba osób zatrudnionych w Wydziale, jak i zakres zadań, które Wydział realizował. Oprócz zadań związanych z realizacją bieżących obowiązków wynikających z nadzoru Ministra Środowiska nad parkami narodowymi, w Wydziale realizowano także zadania wynikające z nadzoru Ministra nad Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska. Ponadto, konieczne było oddelegowanie pracowników do realizacji innych zadań związanych m.in. z wdrażaniem Krajowej strategii ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej, Konwencji Karpackiej, a także w związku z przewodnictwem Polski w Radzie Unii Europejskiej. Jednocześnie w związku z przydzieleniem tych zadań nie zwiększono obsady kadrowej Wydziału. W latach 2010–2011 w Wydziale zatrudnionych było 10 osób, które oprócz realizacji zadań związanych z nadzorem Ministra Środowiska nad parkami narodowymi, z uwagi na konieczność wykonywały także zadania dodatkowe wskazane powyżej. Dodatkowo, we wrześniu 2011 r. zmarł jeden z pracowników Wydziału, natomiast dyrektor Departamentu nie uzyskał zgody na rozpoczęcie naboru w celu zatrudnienia nowego*

[19] PN: Drawieńskiego; Narwiańskiego i Pienińskiego.

pracownika (pismo w sprawie odmowy w załączeniu). Należy również zauważyć, że w związku z koniecznością wzmocnienia nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, w 2012 r. w Departamencie utworzono wydział zajmujący się tymi zagadnieniami. Do realizacji zadań w tym wydziale z Wydziału Parków Narodowych przeniesiono 3 osoby. Tym samym stale wzrastająca liczba zadań realizowanych przez pracowników Wydziału oraz niewielka (w odniesieniu do liczby zadań) obsada kadrowa uniemożliwiły szczegółową weryfikację danych przekazywanych przez parki narodowe, jak również sporządzenie sprawozdania z działalności parków narodowych za 2011 r. Aktualnie, od dnia 16 maja 2013 r. w Wydziale Parków Narodowych zatrudnionych jest 8 osób. Dla porównania w Krajowym Zarządzie Parków Narodowych (do 1 maja 2004 r.) zadania związane z nadzorem nad parkami narodowymi realizowało 20 osób."

(dowód: akta kontroli str. 163-189, 274-281, 2109-2113)

7. W sprawozdaniu z działalności PN za 2010 r. podano:

   a) błędną liczbę imprez edukacyjnych organizowanych przez PN, bowiem wykazano, że PN „Ujście Warty" zorganizował 190.000 imprez zamiast 190, ujętych w sprawozdaniu dyrektora PN.

   b) błędne dane dotyczące:
      - form własności i kategorii użytkowania gruntów;
      - turystyki, tj.: liczby kempingów, biwaków; schronów przeciwdeszczowych; stadionów; liczby turystów;
      - stanu liczebnego głównych gatunków zwierząt łownych i chronionych w PN (jelenia, sarny, kozicy, świstaka, głuszca).

   Dyrektor DLiOP wyjaśniła, że przyczyną powyższych błędów były m.in. pomyłki przy wprowadzaniu danych oraz niewłaściwe formatowanie komórek w arkuszu kalkulacyjnym, wykorzystywanym do zestawień tabelarycznych danych. Dodała również, iż w celu wyeliminowania takich błędów DLiOP przygotuje tabele, w których niemożliwe będzie niewłaściwe formatowanie komórek.

   (dowód: akta kontroli str. 169, 743, 2109-2113)

   W ocenie NIK, sporządzenie sprawozdania zawierającego błędne dane było działaniem nierzetelnym.

8. W materiale na posiedzenie Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa pt. *Funkcjonowanie parków narodowych w aspekcie zmian ustawy o finansach publicznych* z maja 2011 r. zamieszczono niejednorodne, bądź błędne dane o powierzchni parków narodowych, tj.:
   - w przypadku trzech PN[20] podano powierzchnię ogółem wynikającą z obowiązujących rozporządzeń o utworzeniu parków, natomiast dla pozostałych parków – aktualną powierzchnię;
   - w przypadku czterech PN[21] podana powierzchnia nie była zgodna z określoną w rozporządzeniu ani z aktualną powierzchnią parku;
   - dla Słowińskiego PN podano powierzchnię 21.573 ha, nie informując, że dotyczy to powierzchni z wyłączeniem wód przybrzeżnych Morza Bałtyckiego.

   Skutkowało to przekazaniem organowi Sejmu RP niewłaściwych danych dotyczących powierzchni parków narodowych w Polsce w 2010 r., a w konsekwencji także błędnej ich ogólnej powierzchni.

   W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne. Dyrektor DLiOP wyjaśniła m.in., że pomyłkowo podano niewłaściwe dane.

   (dowód: akta kontroli str.217-224, 746)

---

[20] Drawieńskiego, Pienińskiego oraz Wolińskiego.
[21] Bieszczadzkiego, Kampinoskiego, Magurskiego oraz Wigierskiego.

9. Dwie spośród trzech informacji, dotyczących m.in. liczby wykroczeń i wysokości wymierzonych grzywien w drodze mandatu karnego za naruszenie zakazów obowiązujących w parkach narodowych przekazywanych do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW), w związku z przygotowywanymi raportami o stanie bezpieczeństwa w Polsce za poszczególne lata badanego okresu, tj. za 2010 r. i 2011 r., zawierały błędne dane w zakresie liczby wykroczeń i kwot wymierzonych grzywien.

W informacji za 2010 r. podano łączną liczbę popełnionych wykroczeń wynoszącą 1.179 na kwotę 126.100 zł, zamiast 1.180 na kwotę 126.160 zł. Natomiast w informacji za 2011 r. podano łączną liczbę popełnionych wykroczeń wynoszącą 976 na łączną kwotę 112.760 zł, zamiast 1.038 na kwotę 116.670 zł. Skutkowało to przekazaniem MSW błędnych danych dla potrzeb raportów o stanie bezpieczeństwa Państwa za 2010 r. i 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 105-132)

W ocenie NIK, sporządzenie informacji za 2010 r. i 2011 r., zawierających błędne dane w zakresie liczby wykroczeń i kwot wymierzonych grzywien w drodze mandatu karnego za naruszenie zakazów obowiązujących w parkach narodowych, było działaniem nierzetelnym.

Główny specjalista w Wydziale Parków Narodowych DLiOP, sporządzający informacje, wyjaśnił m.in., że pomyłkowo podał błędne dane.

(dowód: akta kontroli str. 133-134)

Uwagi dotyczące badanej działalności

- We wzorze sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych i sprawozdaniu zbiorczym z działalności parków narodowych[22] nie zamieszczono danych dotyczących: planowanych wielkości, wykonania w roku poprzednim, wskaźników wykonania jak również przyczyn ewentualnych rozbieżności między wielkościami planowanymi a wykonanymi. Zdaniem NIK, brak powyższych danych skutkował podaniem w sprawozdaniach jedynie danych statystycznych, które bez możliwości ich porównania nie prezentowały pełnego obrazu działalności parków narodowych.

  Dyrektor DLiOP wyjaśniła m.in., że porównywanie danych przez ich zestawianie z wykonaniem roku poprzedniego było dokonywane w przypadku konieczności przeprowadzenia analizy w odniesieniu do konkretnego przypadku. Dodała również, iż będzie rozważona korekta tabel przekazywanych PN w ramach sprawozdawczości – uzupełnionych o kolumny wykonania w roku ubiegłym i ewentualne rozszerzenie ich o inne dane, np. wskaźniki wykonania.

  (dowód: akta kontroli str. 163-216, 740-742)

- Do czasu zakończenia kontroli nie sporządzono sprawozdań z działalności parków narodowych w 2011 r. i w 2012 r., wymaganych art. 9 ust. 3 *uoop*.

  Jak wyjaśniła Dyrektor DLiOP, przyczyną niesporządzenia sprawozdania za 2011 r. było zwiększenie zadań wynikających ze zmiany formy organizacyjno-prawnej PN (dodatkowe obowiązki związane m.in. z koniecznością opracowania rozporządzeń Ministra Środowiska oraz wykonywanie zadań dotyczących nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska). Sporządzenie ww. sprawozdań planowane jest do dnia 31 sierpnia 2013 r.

  (dowód: akta kontroli str.159, 740-742)

- NIK zwraca uwagę na niewłaściwą organizację pracy w MŚ, skutkującą generowaniem dodatkowych zadań dla pracowników zarówno PN jak i MŚ, pomimo występujących trudności kadrowych przy jednoczesnym zwiększeniu obowiązków, jak podała w wyjaśnieniach Dyrektor DLiOP.

  Dotyczy to nieskorelowania terminów sporządzenia sprawozdań przez dyrektorów PN, z przekazywaniem przez MŚ danych o PN na potrzeby GUS. W efekcie, zwracano się do dyrektorów PN o przekazanie do MŚ dwa razy takich samych danych, tj.: raz w celu

[22] Dotyczy to tabel, w których poszczególne wielkości są planowane.

sporządzenia sprawozdań z działalności PN, natomiast ponownie – na potrzeby sprawozdawczości GUS. Uzyskane dane były następnie każdorazowo zestawiane przez pracowników MŚ.

Ponadto stwierdzono, że pomimo posiadania danych z działalności PN za 2010 r. (przekazywanych MŚ do dnia 28 lutego 2011 r.) ponownie, w kwietniu 2011 r., żądano przekazania przez dyrektorów PN takich danych za 2010 r. – tym razem dla GUS (termin przekazania danych zbiorczych GUS – 30 czerwca 2011 r.).

Radca Ministra, wnioskująca do PN o dane za 2010 r. wyjaśniła m.in., że: *„W związku z natłokiem zadań oraz z faktem ograniczonej liczby pracowników w Wydziale Parków Narodowych, mogących, w owym czasie, przetworzyć (wybrać z większej liczby danych) dane przekazane przez PN do sprawozdania na potrzeby GUS – ponowna prośba o przesłanie danych była najbardziej racjonalna. Pozwalała bowiem na uniknięcie błędów tzw. omyłek pisarskich."*

Dyrektor DLiOP wyjaśniła natomiast m.in., że *„(...) z uwagi na powtarzające się dane Departament rozważa wprowadzenie krótszego, niż obecnie założony, terminu przekazywania sprawozdań z działalności parku narodowego (np. do końca I kwartału roku następującego po roku sprawozdawczym) tak by przekazane dane mogły służyć także do sprawozdawczości dla GUS."*

(dowód: akta kontroli str. 163-189, 1944-1949, 2109-2116)

- Zdaniem NIK, brak archiwizacji korespondencji elektronicznej pomiędzy parkami narodowymi a DLiOP w sprawie rocznych sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych uniemożliwia m.in. jednostkom kontrolnym sprawdzenie terminowości przekazania powyższych sprawozdań Ministrowi Środowiska, jak również uwag wniesionych przez Ministra Środowiska do przedłożonych sprawozdań.

  NIK przyjmuje wyjaśnienie Dyrektora DLiOP, że przy zbieraniu informacji za 2012 r. będą archiwizowane także dokumenty, przy których PN przekazują sprawozdania.

  (dowód: akta kontroli str. 157-158, 740-742)

- W Ministerstwie Środowiska nie żądano i nie otrzymywano informacji dotyczących wykonania przez parki narodowe rocznych zadań rzeczowych w układzie przedstawianym w zatwierdzonych przez Ministra Środowiska zadaniach rzeczowych, pomimo że formularze zatwierdzonych zadań przewidywały miejsce na podanie informacji dotyczących ich realizacji. W ocenie NIK, Minister Środowiska pozbawiał się tym samym możliwości dokładnej oceny stopnia wykonania tych zadań.

  Zastępca Dyrektora DLiOP wyjaśniła: *„Jak dotąd, zadania te nie były w sposób formalny rozliczane w tych samych tabelach, natomiast dane zbierane są od parków w formie innych zestawień (sprawozdań) z parków, w szerszym ujęciu, niż w zadaniach rzeczowych. Będą one dokładnie rozliczane w momencie uzyskania przez wszystkie parki planów ochrony."*

  (dowód: akta kontroli str. 525-650, 1168-1170, 1381-1384)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, z wyjątkiem działań związanych ze sporządzaniem sprawozdań i przekazywaniem informacji dotyczących PN, które ze względu na liczne błędy należy ocenić negatywnie.

2. Działania podejmowane w celu zachowania różnorodności biologicznej

2.1. Strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej, tworzenie nowych parków narodowych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 111 ust. 1 i 2 *uoop*, Minister Środowiska sporządził projekt „Krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Program działań na lata 2007–2013", który zostały zatwierdzony uchwałą Nr 270/2007 Rady Ministrów z dnia 26 października 2007 r. Kontrola wykazała brak ww. dokumentu na stronie internetowej MŚ. NIK przyjmuje wyjaśnienie Zastępcy Dyrektora DLiOP, że: *„Krajowa strategia ochrony*

i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań na lata 2007–2013 została opublikowana na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska. Aktualnie na skutek awarii nie jest jednak dostępna. Wydruk Krajowej strategii przekazany kontrolującym pochodzi z pliku znajdującego się w zasobach Departamentu".

Krajowa Strategia przewidywała w karcie zadań nr 76 opracowanie w 2013 r. programu działań na kolejny okres programowania 2014–2020. W wyjaśnieniach Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody podał m.in., że: *„(...) W celu przygotowania Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej z Planem Działań na lata 2014–2020 dotychczas: Minister Środowiska powołał Komitet Sterujący ds. wdrażania Krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Programu działań na lata 2007–2013, którego zadaniem jest m.in. wskazanie zagadnień, które powinny być ujęte w kolejnym Programie działań; została opracowana przez Instytut Ochrony Środowiska ekspertyza pt.: „Dostosowanie celów Krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Programem działań na lata 2007–2013 do Celów Aichi*[23]*, zgodnie z ustaleniami Planu Strategicznego Ochrony Bioróżnorodności na lata 2011–2020, przyjętego podczas Dziesiątego Posiedzenia Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej (CBD COP 10) oraz Unijnej Strategii Ochrony Bioróżnorodności"; został przygotowany przez PROP materiał roboczy pt: „Wstępna propozycja Państwowej Rady Ochrony Przyrody na temat przyszłego kształtu Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej z Planem Działań na lata 2014–2020".*

Program działań w karcie zadań nr 30 przewiduje powołanie nowych obszarów chronionych, w tym m.in.: Turnickiego PN, Jurajskiego PN, Mazurskiego PN oraz powiększenie Białowieskiego PN i Karkonoskiego PN. W latach 2010–2012 r. nie utworzono nowego PN oraz nie doszło do rozszerzenia żadnego z istniejących PN. Według wyjaśnień Dyrektora DLiOP główną przyczyną braku tworzenia nowych parków i powiększania istniejących jest negatywne nastawienie samorządów do tej idei. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DLiOP aktualna jest potrzeba utworzenia trzech PN wskazanych w Krajowej strategii oraz powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego, z uwagi na cenne walory przyrodnicze obszarów, które potencjalnie mają zostać objęte granicami parku narodowego oraz obszarów Puszczy Białowieskiej, które mogłyby być objęte tą formą ochrony przyrody. Działania te wymagają jednak porozumienia z lokalnymi samorządami. Ponadto, w MŚ wszczęto proces legislacyjny związany z powiększeniem Karkonoskiego Parku Narodowego.

W wyjaśnieniach Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody podał m.in.: *„(...) W związku z podjęciem działań dotyczących powiększenia obszaru Białowieskiego Parku Narodowego, analizy dotyczące skutków tego działania były dokonywane w odniesieniu do tego obszaru. (...) Opracowanie systemu rekompensat dla mieszkańców obszarów, na których mają być powołane nowe parki narodowe lub powiększane istniejące nie były przedmiotem prac Ministerstwa Środowiska. Stosowne projekty ustawy w tym zakresie zostały przekazane do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez posłów oraz w ramach inicjatywy obywatelskiej".*

(dowód: akta kontroli str. 751-759, 763-773, 1435-1437, 1727-1731, 1733-1924)

2.2. Charakterystyka parków narodowych

Opis stanu faktycznego

Według danych DLiOP, na dzień 31 grudnia 2010 r. powierzchnia PN wynosiła 328.132,04 ha, powierzchnia ochrony ścisłej w PN wynosiła 67.661 ha, długość ścieżek edukacyjnych wynosiła 607 km, a długość szlaków turystycznych wynosiła 3.654 km. MŚ nie gromadzi danych dotyczących liczby wszystkich gatunków roślin, zwierząt i grzybów występujących na terenie danego parku narodowego. W wyjaśnieniach Dyrektor DLiOP podała, m.in., że: *„(...) Dane takie są gromadzone dla zwierząt gatunków łownych oraz wybranych gatunków zwierząt chronionych. Należy podnieść, że szczegółowe zinwentaryzowanie wszystkich gatunków roślin, zwierząt i grzybów występujących*

[23] Plan Strategiczny Konwencji o różnorodności biologicznej określa 20 kluczowych celów (tzw. *Aichi Targets*), które mają zostać osiągnięte do 2020 r.

na terenie parków narodowych jest przedsięwzięciem trudnym, z uwagi na znaczną liczbę taksonów.(...)".

(dowód: akta kontroli str. 139-152, 2117-2118)

2.3. Plany ochrony

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie tylko PN „Bory Tucholskie" posiadał plan ochrony ustanowiony rozporządzeniem Ministra Środowiska[24]. Spośród pozostałych 22 PN, sześć[25] przekazało Ministrowi Środowiska projekty planów ochrony, w 13 PN trwają prace w zakresie inwentaryzacji zasobów przyrodniczych oraz opracowania operatów będących podstawą do sporządzania projektu rozporządzenia MŚ w sprawie ustanowienia planu ochrony. W Biebrzańskim PN nie przystąpiono do opracowywania planu ochrony, aktualnie sporządzany jest projekt zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 pokrywającego się z obszarem Parku, zaś wyniki inwentaryzacji prowadzonych w ramach tych prac będą wykorzystane do przygotowania projektu planu ochrony. W Tatrzańskim PN trwa weryfikacja projektu planu w zakresie jego uzupełnienia o elementy planu ochrony dotyczące obszaru Natura 2000, a w Karkonoskim PN opracowywany jest projekt planu, który następnie zostanie poddany konsultacjom społecznym.

Zgodnie z 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 (...). Kontrola wykazała, że dla żadnego z pięciu PN, które przekazały Ministrowi Środowiska w badanym okresie projekty planów ochrony (PN: Pieniński, Białowieski, Roztoczański, Bieszczadzki, Kampinoski), nie ustanowiono planu ochrony oraz nie odmówiono jego ustanowienia w terminie określonym w ww. przepisie, jak również do czasu zakończenia kontroli NIK.

W dniu 20 grudnia 2010 r. Minister Środowiska otrzymał projekt planu ochrony Pienińskiego PN, w dniu 20 stycznia 2011 r. Minister przekazał uwagi do ww. projektu. Do uzgodnień wewnątrzresortowych projekt ten został skierowany w dniu 9 marca 2011 r., a uzgodniony w MŚ w dniu 20 lutego 2012 r., tj. po ponad 11 miesiącach. Do uzgodnień międzyresortowych powyższy projekt został skierowany w dniu 28 marca 2012 r., a uzgodniony w dniu 22 marca 2013 r., tj. po ponad 11 miesiącach. Do dnia zakończenia kontroli, pomimo upływu trzech miesięcy, plan ochrony nie został ustanowiony.

W dniu 10 listopada 2010 r. Minister Środowiska otrzymał projekt planu ochrony Białowieskiego PN, w dniu 23 lutego 2011 r. Minister Środowiska przekazał uwagi do projektu, a w dniu 28 lipca 2011 r. otrzymał projekt uwzględniający zgłoszone uwagi. Do uzgodnień wewnątrzresortowych projekt został skierowany w dniu 28 lipca 2011 r., a uzgodniony w dniu 27 lipca 2012 r. tj. po ponad 11 miesiącach. Do dnia 13 czerwca 2013 r. ww. projekt nie został skierowany do uzgodnień międzyresortowych.

W dniu 21 października 2011 r. Minister Środowiska otrzymał projekt planu ochrony Roztoczańskiego PN, do uzgodnień wewnątrzresortowych został on skierowany w dniu 1 marca 2012 r., tj. po ponad czterech miesiącach, a został uzgodniony w MŚ w dniu 20 grudnia 2012 r., tj. po ponad dziewięciu miesiącach od przekazania do uzgodnień wewnątrzresortowych. Do dnia 13 czerwca 2013 r. nie przekazano projektu do uzgodnień międzyresortowych.

W dniu 4 września 2012 r. Minister Środowiska otrzymał projekt planu ochrony Bieszczadzkiego PN, w dniu 21 września 2012 r. Minister Środowiska przekazał uwagi do ww. projektu. Do dnia 13 czerwca 2013 r. Minister Środowiska nie otrzymał z Bieszczadzkiego PN odpowiedzi w sprawie uwag zgłoszonych do powyższego projektu.

W dniu 19 lipca 2012 r. Minister Środowiska otrzymał projekt planu ochrony Kampinoskiego PN, do którego w dniu 15 listopada 2012 r., tj. po czterech miesiącach, przekazał uwagi.

---

[24] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2008 r. *w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Parku Narodowego „Bory Tucholskie"* (Dz. U. Nr 230, poz. 1545).

[25] W okresie 2010–2012 projekty przekazały PN: Pieniński, Białowieski, Roztoczański, Bieszczadzki, Kampinoski. PN Gór Stołowych przekazał projekt planu ochrony w dniu 6 czerwca 2013 r.

W dniu 7 maja 2013 r. otrzymał projekt uwzględniający zgłoszone uwagi, który do dnia 13 czerwca 2013 r. nie został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych.

W dniu 3 listopada 2010 r. Naczelnik Wydziału Parków w Departamencie Ochrony Przyrody wystąpił do dyrektorów PN z prośbą o informację dotyczącą zaawansowania prac nad planami ochrony parków narodowych oraz o podanie problemów związanych z opracowywaniem powyższych dokumentów. Według wyjaśnień Dyrektor DLiOP kwestie związane ze sporządzaniem planów ochrony były przedmiotem dyskusji na naradach organizowanych przez Ministra Środowiska. Ponadto zbierane były informacje o zaawansowaniu prac nad planami ochrony.

(dowód: akta kontroli str. 751-756, 760-773, 1431-1434, 2072-2076)

2.4. Zadania ochronne

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 22 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 uoop, dla PN nieposiadających planu ochrony Minister Środowiska zobowiązany był ustanowić zadania ochronne. W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska ustanawiał zadania ochronne na dany rok w roku poprzednim lub na początku roku, na który zostały ustanowione. Kontrola wykazała, że dla Słowińskiego PN Minister Środowiska ustanowił zadania ochronne na okres pięciu lat. Zadania ochronne dla 13 parków narodowych ustanawiane były na okres jednego roku, dla pięciu PN[26] na okres dwóch lat, dla dwóch PN na trzy lata oraz dla jednego PN na cztery lata. Dyrektor DLiOP podała w wyjaśnieniach, że: *„(...) z uwagi na łatwość planowania i dużą zmienność warunków realizacji zadań (uzależnienie od warunków atmosferycznych) parki narodowe najczęściej przygotowują projekty zadań ochronnych na rok lub 2 kolejne lata. W przypadku Słowińskiego Parku Narodowego zadania ochronne zostały ustanowione na 5 lat, jednak z uwagi na powyższe przesłanki konieczna była ich kilkakrotna zmiana"*. Analiza zadań ochronnych ustanowionych przez Ministra Środowiska dla trzech PN[27] wykazała, że wszystkie zadania uwzględniały zakres określony w art. 22 ust. 3 *uoop* oraz spełniały wymogi art. 28 ust. 10 *uoop*, określone dla obszarów Natura 2000.

W badanym okresie Minister Środowiska wydał 33 zarządzenia zmieniające zadania ochronne PN. Dyrektor DLiOP, podała w wyjaśnieniach, że zmiany zadań ochronnych w ciągu roku wynikały z konieczności uwzględniania dodatkowych zadań do wykonania w ekosystemach parków narodowych oraz korekty omyłek, powstałych w trakcie prac nad ustanowieniem zadań ochronnych.

Analizie poddano dziewięć wniosków o zmianę planów zadań ochronnych[28] z trzech parków narodowych[29], tj. trzy wnioski z Pienińskiego PN (jeden z 2010 r. i dwa w 2011 r.), cztery wnioski z Poleskiego PN (dwa z 2010 r. i dwa z 2012 r.) oraz dwa wnioski z Magurskiego PN (obydwa z 2012 r.). Stwierdzono, że wnioskowane zmiany były uzasadnione i wynikały z bieżących potrzeb utrzymania i ochrony ekosystemów leśnych i nieleśnych. W wyjaśnieniach Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody podał m.in., że: *„Zasadność zmiany zadań ochronnych jest każdorazowo analizowana na podstawie uzasadnień przekazywanych przez dyrektorów parków narodowych wraz z projektem zmian. Konieczne jest bowiem ustalenie, czy zmiana wynika z przyczyn związanych z ochroną przyrody (podstawowy cel funkcjonowania parku narodowego), czy też z innych przyczyn (np. ekonomicznych), co może być nieuzasadnione i mieć niekorzystny wpływ na cele parku narodowego"*.

(dowód: akta kontroli str. 1436-1722, 1925-1942, 2077, 2079, 2081)

---

26 Biebrzański PN, Drawieński PN, Gorczański PN, Ojcowski PN, Wielkopolski PN.

27 Poleski PN, Pieniński PN, Babiogórski PN.

28 Siedem wniosków o zmianę zadań ochronnych dotyczyło rocznych planów zadań ochronnych i złożonych zostało w roku obowiązywania planu w miesiącach styczeń-sierpień. Dwa wnioski (z Magurskiego PN) dotyczyły zmian w planie zadań ochronnych na lata 2009-2011 i złożone zostały we wrześniu i grudniu 2010 r. w związku z zadaniami do wykonania w 2011 r.

2.5. Odstępstwa od zakazów obowiązujących w parkach narodowych

Opis stanu faktycznego

Według danych DLiOP w latach 2010–2012 Minister Środowiska, na podstawie art. 15 ust. 3 *uoop*, wydał ogółem 312 decyzji administracyjnych w sprawie zezwolenia na odstępstwa od obowiązujących zakazów na terenie parków narodowych. Analiza wybranych 15 decyzji wykazała, że Minister Środowiska wydawał powyższe decyzje, zgodnie z art. 15 ust. 3, 6 i 8 *uoop*, tj. na czas określony, nie dłuższy niż pięć lat, każdorazowo zasięgał opinii właściwego dyrektora parku narodowego oraz wskazywał warunki realizacji odstępstw wynikających z potrzeb ochrony przyrody. Z analizy 15 wniosków, na podstawie których zostały wydane powyższe decyzje, wynika że badane wnioski spełniały warunki określone w art. 15 ust. 7 *uoop*.

(dowód: akta kontroli str. 1723-1725)

2.6. Analiza efektów ochrony realizowanej w parkach narodowych

Opis stanu faktycznego

Według wyjaśnień udzielonych w trakcie kontroli NIK, prawidłowość realizacji zadań ochronnych jest sprawdzana podczas prowadzonych w parkach narodowych kontroli planowych lub kontroli doraźnych. Spośród 20 kontroli przeprowadzonych przez Ministerstwo Środowiska, w ramach 12 kontroli (przeprowadzonych w 11 parkach narodowych[30]), badano realizację rocznych zadań ochronnych PN oraz stan prac nad opracowaniem planów ochrony PN. W wyjaśnieniach Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody podał m.in., że: *„(...) Oprócz kontroli prowadzonych w parkach narodowych, w związku z nadzorem Ministra Środowiska nad parkami narodowymi organizowane są narady dyrektorów parków narodowych, na których omawia się zagadnienia związane z funkcjonowaniem parków narodowych. Ponadto, parki narodowe przesyłają każdego roku informacje z realizowanych działań związanych z udostępnianiem parków narodowych oraz prowadzoną działalnością edukacyjną w ramach prowadzonej sprawozdawczości, w tym dla GUS. Informacje przekazywane do Ministerstwa Środowiska obejmują zestawienie rzeczowe podejmowanych działań (rodzaj i rozmiar działania), jak również koszty działań i źródła ich finansowania. Informacje te są przekazywane przez parki narodowe w terminie do 30 czerwca każdego roku. Jednocześnie w przypadku konieczności zebrania informacji, które nie są ujęte w sprawozdaniach, przyjęto, że są one przekazywane przez parki narodowe w drodze korespondencji elektronicznej, w związku posiadaniem przez Ministerstwo Środowiska certyfikatu EMAS oraz ułatwieniem obróbki przesyłanych danych. (...) Dodatkowo, parki narodowe są zobowiązane do przekazywania wraz z rozliczeniem transzy dotacji informacji o wielkości środków przeznaczonych na realizację zadań, o których mowa w art. 8b ust. ustawy o ochronie przyrody. Dotychczas nie były prowadzone działania nadzorcze w zakresie wykonywanej przez parki narodowe działalności gospodarczej, bowiem parki aktualnie wykonują jedynie działania związane z celami ich powoływania, o których mowa w art. 8b ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Kontrola działań dyrektorów parków narodowych podejmowanych, jako organy ochrony przyrody polega na weryfikacji aktów administracyjnych przez nich wydawanych w prowadzonych postępowaniach administracyjnych (...)".*

(dowód: akta kontroli str. 651-700, 758, 787,918-992,1728, 1730-1731)

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ustalone nieprawidłowości

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska nie ustanowił planu ochrony dla żadnego spośród pięciu PN, które przekazały projekty planów ochrony (Pieniński PN, Białowieski PN, Roztoczański PN, Bieszczadzki PN, Kampinoski PN), w terminie określonym w art. 19 ust. 5 *uoop*, tj. w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu. Kontrola wykazała, że plan ochrony Pienińskiego PN uzgadniany był ponad dwa lata (do dnia zakończenia kontroli nie został jeszcze ustanowiony), plan ochrony Białowieskiego PN – ponad 11 miesięcy, a Roztoczańskiego PN – ponad dziewięć miesięcy. W wyjaśnieniach

[30] W Biebrzańskim PN przeprowadzono dwie kontrole obejmujące swoim zakresem m.in. ocenę systemu monitorowania realizacji zabiegów ochronnych przez ten park.

Podsekretarz Stanu MŚ, Główny Konserwator Przyrody podał, m.in., że: *„ (...) 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 (nieścisłe) wskazanie lokalizacji działań ochronnych może doprowadzić do niewłaściwego (w skrajnych przypadkach szkodliwego) prowadzenia działań ochronnych w chronionych ekosystemach parku narodowego. (...) Projekty planów ochrony, wpływające do Ministra Środowiska 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 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. Powyższych działań nie można jednak uznać za opieszałe, bowiem ich celem jest przygotowanie planu ochrony, który pozwoli na realizację wszystkich celów parku narodowego oraz zminimalizowanie ewentualnych ryzyk wynikających z niespójnych lub niezrozumiałych przepisów. Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Pienińskiego Parku Narodowego, po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych, zgodnie z procedurą określoną w uchwale Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, został przekazany Rządowemu Centrum Legislacji z prośbą o zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą. Po uzyskaniu zwolnienia albo rozpatrzeniu przez Komisję Prawniczą i ustaleniu ostatecznego tekstu, projekt będzie podpisany przez Ministra Środowiska. Długi termin uzgodnień był spowodowany tym, że projekt odnosi się do zagadnień specjalistycznych związanych z ochroną przyrody, przez co niektóre pojęcia nie były właściwie rozumiane przez podmioty uzgadniające i wymagały doprecyzowania pod względem legislacyjnym.*

Projekt planu ochrony dla Białowieskiego Parku Narodowego został już uzgodniony wewnątrzresortowo pod względem merytorycznym i aktualnie (po uwzględnieniu uwag z uzgodnień) trwają prace nad jego opracowaniem zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej.

Przed przekazaniem projektu planu ochrony do uzgodnień jest on poddawany analizie w celu wykluczenia ryzyk związanych m.in. z możliwością niewłaściwego planowania i późniejszego wykonywania zabiegów ochronnych w parku narodowym (pkt I.1.). Takiej analizie poddany został także projekt planu ochrony dla Roztoczańskiego Parku Narodowego. Szczegółowa analiza projektowanych przepisów, a także uzgodnienia z parkiem przyczyniły się do przekazania projektu do uzgodnień po 4 miesiącach od dnia jego wpływu do Ministerstwa Środowiska. Odnosząc się do projektów planów ochrony dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego i Kampinoskiego Parku Narodowego informuję, że aktualnie trwa analiza powyższych projektów, o której mowa powyżej".

(dowód: akta kontroli str.1366-1368, 1416-1418, 1431-1434)

Uwagi dotyczące badanej działalności

- Kontrola wykazała, że projekt planu ochrony Roztoczańskiego Parku Narodowego został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych dopiero po ponad czterech miesiącach od jego otrzymania przez Ministra Środowiska. Zdaniem NIK, powyższe wskazuje na opieszałość działań Ministra Środowiska w ustanawianiu planu ochrony.
- W 17 PN występowały rozbieżności pomiędzy faktyczną powierzchnią parku, a powierzchnią wynikającą z rozporządzenia o utworzeniu PN. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., różnica pomiędzy powierzchniami PN określonymi w rozporządzeniach o utworzeniu PN, a powierzchniami rzeczywistymi wynosiła ogółem 2.027,26 ha. Pismem z dnia 31 grudnia 2010 r. Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody zwrócił się do dyrektorów PN z prośbą o przygotowanie i przekazanie do MŚ projektów rozporządzeń określających granice PN. W wyjaśnieniach Dyrektor DLiOP podała, m.in. że: *„(...) Aktualnie w parkach*

narodowych trwają zaawansowane prace nad projektami planów ochrony parków, w ramach których zostanie dokładnie określony podział powierzchniowy każdego z nich (także geodezyjny). Powyższe może spowodować, że przekazany przed zakończeniem prac projekt rozporządzenia Rady Ministrów będzie nieaktualny. Dodatkowo, w związku ze zmianą formy organizacyjno-prawnej parków narodowych, zmianie uległ sposób władania nieruchomościami.(...) nie wszystkie parki zakończyły już procedurę związaną ze zmianą formy władania nieruchomościami, w związku z czym nie jest jasna sytuacja prawna wszystkich nieruchomości.(...) Niezasadnym jest rozpoczynanie procesu legislacji, w sytuacji, w której dokładne pomiary geodezyjne lub zmiana pomiotu władającego nieruchomością mogą spowodować konieczność ponownej zmiany rozporządzenia. (...) Aktualnie w odniesieniu do Poleskiego Parku Narodowego oraz Karkonoskiego Parku Narodowego Departament podjął prace legislacyjne zmierzające do zmiany rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie tych parków. W przygotowaniu są także projekty rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie Biebrzańskiego Parku Narodowego oraz Drawieńskiego Parku Narodowego".

Należy zauważyć, że na problem rozbieżności między faktyczną powierzchnia parku a powierzchnią określoną w rozporządzeniu o utworzeniu PN, NIK zwracała już uwagę we wcześniejszych kontrolach.

(dowód: akta kontroli str. 751-755, 912-913)

- W badanym okresie MŚ nie opracowało systemu wskaźników, w oparciu o które PN mogłyby w sposób jednolity monitorować stan różnorodności biologicznej. Ponadto, Dyrektor DLiOP podała, że: *„(...) aktualnie w oparciu o dokument „Działania nadzorcze wobec parków narodowych" zostaną opracowane kryteria oceny funkcjonowania parków narodowych.(...) dla oceny parków narodowych nie są stosowane europejskie wskaźniki i kwestionariusze oceny (...)".* Ponadto, Dyrektor DLiOP podała, że: *„(...) monitoring przyrodniczy (różnorodności biologicznej) jest prowadzony na podstawie jednolitej metodyki przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na podstawie wieloletnich programów państwowego monitoringu środowiska. W prowadzeniu prac związanych z monitoringiem przyrodniczym uczestniczą także parki narodowe (w odniesieniu do swojego obszaru). Uwzględniając powyższe Departament nie opracowywał odrębnych wytycznych związanych z monitoringiem przyrodniczym w parkach narodowych (...)".*

Zdaniem NIK, opracowanie takich wytycznych zapewniłoby jednolite monitorowanie stanu różnorodności biologicznej w PN, a tym samym właściwą realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 752, 758-759, 914-915)

- Kontrola wykazała, że MŚ nie gromadzi danych dotyczących monitoringu przyrodniczego przeprowadzanego w PN. Zdaniem NIK, gromadzenie takich danych byłoby celowe z punktu widzenia oceny efektów działania PN. W wyjaśnieniach Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody podał m.in., że: *„(...) Główny Inspektor Ochrony Środowiska publikuje wyniki prowadzonego monitoringu na stronie internetowej GIOŚ, jak również w formie biuletynów monitoringu przyrody. Uwzględniając powyższe nie ma potrzeby zwracania się do GIOŚ o udostępnienie danych w tym zakresie. Informacje uzyskiwane w ramach monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych są wykorzystywane w procesie przygotowywania planów ochrony dla parków narodowych oraz w prowadzonych postępowaniach administracyjnych dotyczących parków narodowych i ich otulin (...)".* W wyjaśnieniach Dyrektor DLiOP podała, że: *„W ramach prowadzonego monitoringu przyrody realizowane są następujące zadania: monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000; monitoring ptaków, w tym monitoring obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000; monitoring lasów; zintegrowany monitoring środowiska przyrodniczego. Działania te są prowadzone także w parkach narodowych, które przekazują dane na potrzeby realizowanego monitoringu w odniesieniu do elementów środowiska nim objętych. Pozyskane i publikowane dane z monitoringu przyrodniczego są wykorzystywane przez Departament. Po przeprowadzeniu szczegółowej inwentaryzacji w parkach narodowych*

na potrzeby sporządzenia projektu planu ochrony, zostanie przeprowadzona analiza i porównanie ww. danych".

(dowód: akta kontroli str. 1728, 1731, 2078-2081)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Gospodarowanie środkami finansowymi

3.1. Finasowanie działalności parków narodowych z budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W latach 2010–2012 nastąpiły zmiany w sposobie finansowania działalności parków narodowych. Do dnia 31 grudnia 2011 r. PN, zgodnie z art. 8 ust. 3 *uoop*, były państwowymi jednostkami budżetowymi, których zasady działania określone są w *ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*[31]. Jednocześnie, do dnia 31 grudnia 2010 r., przy parkach narodowych działały gospodarstwa pomocnicze, które koszty swojej działalności pokrywały z uzyskiwanych przychodów. W 2011 r. parki narodowe przejęły zadania zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych i jako jednostki budżetowe, przekazywały uzyskane dochody na rachunek dochodów budżetu państwa, uzyskując jednocześnie środki z rezerwy celowej poz. 57 pod nazwą „Skutki zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w tym sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi". Od dnia 1 stycznia 2012 r., na podstawie art. 8a *uoop*, parki narodowe zostały przekształcone w państwowe osoby prawne, w rozumieniu art. 9 pkt 14 *ustawy o finansach publicznych*. Jako państwowe osoby prawne, w 2012 r. parki narodowe otrzymywały dotacje celowe z budżetu państwa.

W latach 2010–2012 ze środków budżetu państwa sfinansowano wydatki PN w łącznej wysokości 321.817,8 tys. zł, z tego: 80.439,1 tys. zł w 2010 r.[32], 162.750,1 tys. zł w 2011 r.[33] i 78.628,6 tys. zł w 2012 r.[34] Różnice w wykonaniu wydatków ze środków budżetu państwa w latach 2010, 2011 i 2012, wynikały z dokonanych w tych latach przekształceń organizacyjnych oraz zmiany formy prawnej parków narodowych, a co za tym idzie, zmiany sposobu finansowania działalności tych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 8-24, 316-325, 368, 1171-1174, 1177-1180)

3.2. Wysokość i źródła finansowania kosztów funkcjonowania i wydatków parków narodowych

Opis stanu faktycznego

Minister Środowiska, dokonując podziału limitu na poszczególne jednostki podległe i nadzorowane (na lata 2010–2012), stosował założenia wskazane przez Ministra Finansów, które określały m.in.:

- kwotę bazową dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz wynagrodzenia osób objętych i nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń;
- prognozowane przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej;
- prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych;

---

31 Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn.zm.

32 Koszty gospodarstw pomocniczych funkcjonujących przy parkach narodowych w 2010 r. wyniosły 82.091,8 tys. zł, a przychody 82.110,3 tys. zł.

33 Z tego 89.711,5 tys. zł ze środków przekazanych w ramach limitu dla jednostek budżetowych, 42.570,0 tys. zł ze środków rezerwy celowej poz. 57 pod nazwą: „Skutki zmian systemowych wynikających z art. 94 *ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, w tym sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi", 29.663,9 tys. zł ze środków rezerwy celowej poz. 59 – „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej", 740,2 tys. zł ze środków rezerwy celowej poz. 4 – „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych" i 64,5 tys. zł ze środków rezerwy celowej poz. 19 – „Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące z 2010 r.) oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE oraz środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA".

34 W 2012 r., w związku z przekształceniem, z dniem 1 stycznia 2012 r. parków narodowych z jednostek budżetowych w państwowe osoby prawne, środki dla parków narodowych były przekazywane w formie dotacji.

- prognozowane, średnioroczne kursy walut

oraz inne zalecenia dotyczące projektu budżetu na dany rok budżetowy, np. zamrożenie wynagrodzeń na poziomie roku poprzedniego. Na podstawie powyższych wytycznych i zaleceń, Minister Środowiska dokonywał podziału środków na:

- wydatki tzw. sztywne – tj. w pierwszej kolejności zabezpieczane są środki na wynagrodzenia z pochodnymi;
- pozostałe wydatki bieżące – po uzgodnieniu przez kierownictwo MŚ zadań priorytetowych oraz konieczności finansowania nowych zadań, limity poszczególnych jednostek zwiększane były zgodnie z prognozowanym średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych. W wyniku powyższych działań otrzymywany był limit ogólny dla parków narodowych (w latach 2010–2011 dla państwowych jednostek budżetowych, a w 2012 r. na dotacje celowe dla państwowych osób prawnych). O wielkości limitu Departament Ekonomiczny MŚ informował właściwy dla parków narodowych departament merytoryczny MŚ, który dokonywał podziału środków na poszczególne parki narodowe w ramach przyznanego limitu, w oparciu o potrzeby parków, w szczególności dotyczące zabezpieczenia środków przeznaczonych na fundusz płac dla pracowników oraz możliwość pozyskania przez te jednostki (wcześniej przez gospodarstwa pomocnicze) środków własnych w ramach wykonywanych zadań. Np. w piśmie z dnia 11 kwietnia 2011 r.[35], skierowanym do Dyrektora Departamentu Ekonomicznego, Departament Ochrony Przyrody przekazał projekt podziału wstępnego limitu wydatków na 2012 r. dla parków narodowych. Limit wydatków w kwocie 75.618,0 tys. zł, został podzielony na wynagrodzenia z pochodnymi (64.199,0 tys. zł), świadczenia (2.380,0 tys. zł), pozostałe wydatki bieżące (8.314,0 tys. zł) i wydatki majątkowe (725,0 tys. zł).

Ze środków budżetu państwa parki narodowe w 2010 r. wydatkowały 80.439,1 tys. zł (tj. 67,3% wydatków ogółem parków narodowych w 2010 r. – 119.508,9 tys. zł), a w 2011 r. ze środków budżetu państwa wydatkowano 162.750,1 tys. zł (tj. 83,8% wydatków ogółem parków narodowych - 194.186,5 tys. zł). W 2012 r. wydatki MŚ na dotacje celowe dla parków narodowych wyniosły 78.628,6 tys. zł (w stosunku do przychodów zrealizowanych w 2012 r. przez parki narodowe w kwocie 202.791,3 tys. zł, dotacja celowa z budżetu państwa stanowiła 38,8%).

W kontrolowanym okresie wydatki na wynagrodzenia i pochodne ze środków budżetu państwa wyniosły 208.140,5 tys. zł (tj. 64,7% wydatków parków ze środków budżetu państwa – 321.817,8 tys. zł), wydatki bieżące 83.459.9 tys. zł (tj. 25,9% wydatków parków ze środków budżetu państwa), a wydatki majątkowe 30.217,4 tys. zł (tj. 9,4% wydatków).
W latach 2010–2012 najwyższe wydatki ze środków budżetu państwa poniosły: Kampinoski Park Narodowy (35.116,0 tys. zł) i Tatrzański PN (30.374,2 tys. zł), a najniższe wydatki ze środków budżetu państwa wystąpiły w Narwiańskim PN (4.582,1 tys. zł) i w PN „Ujście Warty" (5.762,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 8-21, 1053-1055, 1171-1174, 1177-1181a, 1211-1213, 1421-1430, 2050-2069, 2087)

W latach 2010–2012, ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, sfinansowano wydatki parków narodowych w kwocie 84.325,7 tys. zł (z tego 29.663,9 tys. zł przekazane w 2011 r. ze środków rezerwy celowej poz. 59), a wydatki ze środków UE wyniosły 43.767,6 tys. zł (z tego m.in. 34.232,4 tys. zł w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i 4.380,3 tys. zł w ramach instrumentów finansowych Life i Life+).

(dowód: akta kontroli str. 2146)

3.3. Plany finansowe parków narodowych na 2013 r.

Opis stanu faktycznego

Parki narodowe terminowo przekazały MŚ projekty planów finansowych na 2013 r. Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. *w sprawie*

[35] Znak: DOPpn-4102-290/16234/11/AN

szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013[36], druki PF-OSPR[37] należało przekazać w terminie 21 dni od otrzymania pisma przekazującego wstępne kwoty wydatków na rok 2013. Minister Finansów określił[38] datę przekazania materiałów do projektu ustawy budżetowej na dzień 17 sierpnia 2012 r. Minister Środowiska w terminie przekazał Ministrowi Finansów[39] elementy planów finansowych 23 PN, jako państwowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, tym samym zostały spełnione wymogi § 2 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2012 r. *w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego*[40] (zwanego dalej „rozporządzeniem *w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej*").

(dowód: akta kontroli str. 98-100, 398-495, 1171-1174, 1177-1180)

Uwagi MŚ do projektów planów finansowych parków narodowych na 2013 r., ze względu na krótki termin sporządzania projektów, omawiane były na roboczo z głównymi księgowymi parków (uwagi dotyczyły m.in. zwiększenia kwot wynagrodzeń osobowych lub ujęcia błędnych kwot dotacji). Do dokonania korekt w projektach planów finansowych zobowiązanych było 22 z 23 PN (z wyjątkiem Kampinoskiego PN). Wszystkie ww. 22 PN przekazały do MŚ korekty planów finansowych na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 24, 398-495)

3.4. Wyrażanie zgody na zaciąganie kredytów i pożyczek przez parki narodowe

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. Minister Środowiska wydał trzy decyzje, w których wyraził zgodę na zaciągnięcie kredytów/pożyczek przez parki narodowe (nie było przypadków decyzji odmownych). Wydanie ww. decyzji było poprzedzone analizą złożonych wniosków, która wykazała, że wnioskowane kwoty kredytów/pożyczek nie przekraczały 60% kwot ujętych w planie finansowym przychodów lub 60% kosztów na realizację zadań parku narodowego, co oznacza, że spełniony został warunek wymieniony w art. 8h ust. 3 *uoop*. Zgody zostały wydane dla następujących parków:

- Karkonoskiego PN – zgoda na za zaciągnięcie pożyczki w kwocie 1.631,3 tys. zł, z przeznaczeniem na finansowanie projektów realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej Polska – Czechy 2007 – 2013[41];
- Wolińskiego PN – zgoda na zaciągnięcie kredytu/pożyczki w kwocie 1.046,0 tys. zł na finasowanie projektów realizowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Celu 3 „Europejska Współpraca Terytorialna" – „Współpraca Transgraniczna" Krajów Meklemburgia – Pomorze Przednie/Brandenburgia i Rzeczypospolitej Polskiej (Województwo Zachodniopomorskie) 2007 – 2013[42];
- Gorczańskiego PN – zgoda na zaciągnięcie kredytu/pożyczki w kwocie 136,0 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie dwóch projektów realizowanych w ramach programu POIiŚ[43].

(dowód: akta kontroli str. 90-97, 374-397, 1055)

---

36 Dz.U z 2012 r., poz. 628.
37 tj. elementy planu finansowego agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej oraz niektórych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych.
38 Pismem z 27 lipca 2012 r., znak BP6/414/167/AJG/2012/350.
39 Pismem znak DEbrl-0310-6/32662/2012/MM.
40 Dz.U. z 2012 r., poz. 1212.
41 Decyzja znak: DLPpn-4102-235/30934/12/ŁC z 6 sierpnia 2012 r.
42 Decyzja znak: DLPpn-4102-92/50752/12/TC z 14 grudnia 2012 r.
43 Decyzja znak: DLPpn-4102-325/37442/12/ŁC z 21 września 2012 r.

3.5. Opłaty za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary

Opis stanu faktycznego

W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r. *w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty*[44], określono osiem parków, w których za wstęp pobiera się opłaty[45] oraz 13, w których opłaty pobierane są za wstęp na niektóre obszary.

Wpływy z ww. opłat wyniosły w kontrolowanym okresie łącznie 52.740,7 tys. zł, z tego 15.945,9 tys. zł w 2010 r., 17.860,0 tys. zł w 2011 r. i 18.934,8 tys. zł w 2012 r. Największe wpływy z tego tytułu dotyczyły opłat za wstęp do Tatrzańskiego PN i wyniosły w kontrolowanym okresie 18.526,6 tys. zł, co stanowiło 35,1% wpływów z opłat za wstęp do wszystkich parków narodowych lub niektórych ich obszarów.

W okresie 2010–2012 wpływów z tytułu opłat za wstęp do parku narodowego nie uzyskały dwa parki narodowe: „Ujście Warty" i Woliński[46], wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska *w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty.*
W obecnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2013 r. *w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty*[47] (które uchyliło rozporządzenie Ministra Środowiska z 2005 r.) nie ujęto PN „Ujście Warty" i Wolińskiego PN.

W MŚ przeprowadzono analizę zarządzeń dyrektorów parków w sprawie ustalenia opłat za wstęp do parku narodowego i nie stwierdzono przypadków ustalenia niewłaściwej wysokości opłat za wstęp do parków narodowych.

(dowód: akta kontroli str. 1360-1365, 2086, 2119-2121, 2154-2159)

3.6. Zatwierdzanie sprawozdań z wykonania rocznego planu finansowego na 2012 r.

Opis stanu faktycznego

Na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej*, parki narodowe zostały zobowiązane do sporządzenia rocznego sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego (zwanego dalej „rocznym sprawozdaniem"), w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym. Zgodnie § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia, park przekazuje roczne sprawozdanie ministrowi właściwemu do spraw środowiska i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie do dnia 10 kwietnia roku następującego po roku sprawozdawczym.

Wszystkie 23 PN przekazały Ministrowi Środowiska sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego na 2012 r. w terminie wymaganym powyższym rozporządzeniem. Jeden z parków (Białowieski PN) złożył korektę (w dniu 10 kwietnia 2013 r.), sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego na 2012 r., wynikającą z zaleceń biegłego rewidenta. Ponadto, wszystkie parki narodowe przekazały korekty sprawozdań (na spotkaniu z przedstawicielami MŚ w dniu 4 czerwca 2013 r.), wynikające z uwag zgłoszonych przez Departament Ekonomiczny MŚ, dotyczących niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniach finansowych (bilansach) z danymi przekazanymi w rocznych sprawozdaniach z wykonania rocznego planu finansowego na 2012 r. w części sprawozdania, dotyczącej stanów na początek roku oraz stanów na koniec roku w zakresie środków obrotowych, środków pieniężnych, należności i zobowiązań.

(dowód akta kontroli str. 23, 496-523, 1053-1075, 2061, 2068, 2070-2071)

---

[44] Dz.U. Nr 91 poz. 765 (rozporządzenie uchylone z dniem 11 kwietnia 2013 r.)

[45] Są to następujące PN: Biebrzański, „Bory Tucholskie", Bieszczadzki, Karkonoski, Narwiański; Tatrzański, Wielkopolski i Wigierski.

[46] PN „Ujście Warty" wymieniono w ww. *rozporządzeniu* jako park narodowy, na terenie którego pobiera się opłaty za wstęp na ścieżki przyrodnicze o nazwach: "Ptasim szlakiem" i "Mokradła", a Woliński Park Narodowy, jako park, gdzie pobiera się opłaty za wstęp na punkt widokowy Gosań, punkt widokowy Zielonka – Jezioro Turkusowe, punkt widokowy Kawcza Góra - Biała Góra, plaża Międzyzdroje, plaża Wisełka i plaża Świętouść.

[47] Dz.U z 2013 r., poz. 400.

W § 7 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej* określono, że: *„wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania Parku dokonuje minister właściwy do spraw środowiska"*. Minister Środowiska, w dniu 16 stycznia 2013 r., wystosował pismo do dyrektorów parków narodowych, w którym, w związku z koniecznością dokonania przez państwowe osoby prawne parki narodowe badania sprawozdania finansowego, podał m.in.: *„Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego (Dz. U. z dnia 5 listopada 2012 r.) wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania parku dokonuje minister właściwy do spraw środowiska. Biorąc pod uwagę § 7 ust. 2 tego rozporządzenia stanowiący, że koszty postępowania o zamówienie publiczne zwiazane z wyborem podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania ponosi Park, jak również znaczne zróżnicowanie kosztów badania wynikające z uwarunkowań lokalnych, zwracam się z prośbą o przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne związane z wyborem podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania przez park narodowy i niezwłocznie po dokonaniu wyboru najkorzystniejszych ofert, przedstawienie wyłonionych podmiotów do akceptacji Ministrowi Środowiska."*

W związku z ww. pismem, dyrektorzy 14 parków narodowych przedstawili do akceptacji Ministrowi Środowiska podmioty, wyłonione do badania sprawozdania finansowego. Wybór ten został zaakceptowany przez Ministra Środowiska. Nie wyłoniono podmiotów do badania sprawozdania finansowego w dziewięciu parkach narodowych, gdyż, jak wyjaśniła Dyrektor DLiOP, pozostałe parki narodowe nie były zobowiązane do badania bilansu, z uwagi na brak spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*[48].

(dowód akta kontroli str. 23, 496-523, 1053-1055, 1112, 1168-1170,1181-1181a, 1366-1368, 1416-1418)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą zawarcia w dokumencie pn. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec parków narodowych (w dziale III. „Wykonanie budżetu", pkt. 6. „Sprawozdania z wykonania planów finansowych"), zapisu o treści: *„Kierownicy jednostek nadzorowanych w terminie do 31 marca danego roku przekazują do komórki do spraw budżetu resortu sprawozdania z wykonania planów finansowych w układzie i szczegółowości planów finansowych wraz z uzasadnieniem."*, sprzecznego w zakresie terminu z § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego*, który stanowi, że *„Park przekazuje roczne sprawozdanie ministrowi właściwemu do spraw środowiska i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie do dnia 10 kwietnia roku następującego po roku sprawozdawczym."*

Ww. dokument został zaakceptowany z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu w MŚ, Głównego Konserwatora Przyrody, który wyjaśnił, że: *„Termin dotyczący przekazania przez dyrektorów parków narodowych rocznych sprawozdań, określony w dokumencie Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec parków narodowych, jest omyłką powstałą w trakcie opracowywania dokumentu."."*

(dowód: akta kontroli str. 1053-1075, 1168-1170, 1366-1368, 1416-1418)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

[48] Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*[49], wnosi o:

1) pilne podjęcie skutecznych działań w celu doprowadzenia do ustanowienia planów ochrony dla parków narodowych, które przekazały Ministrowi Środowiska projekty planów;
2) doprowadzenie do wyeliminowania rozbieżności między faktyczną powierzchnią PN a powierzchnią określoną w rozporządzeniach o utworzeniu parku narodowego;
3) ustanawianie planów ochrony PN, zgodnie z terminem określonym w art. 19 ust. 5 *uoop*;
4) egzekwowanie przedkładania przez parki narodowe rocznych zadań rzeczowych, w celu ich zatwierdzenia przez Ministra Środowiska;
5) podjęcie działań dla zapewnienia sporządzania rzetelnych sprawozdań z działalności parków narodowych;
6) pilne sporządzenie sprawozdań z działalności parków narodowych w 2011 r. i 2012 r.;
7) zapewnienie przekazywania rzetelnych danych związanych z działalnością PN podmiotom zewnętrznym oraz przesłanie korekty danych do GUS, Komisji Sejmowej Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz MSW, a także sporządzenie korekty sprawozdania z działalności PN w 2010 r.;
8) podjęcie działań umożliwiających wykorzystywanie danych ze sprawozdań z działalności PN dla potrzeb sprawozdawczości GUS;
9) doprowadzenie do zgodności dokumentu pn. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec parków narodowych" z obowiązującymi przepisami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 23 lipca 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyła

[49] Dz.U. z 2012 r., poz. 82, z późn. zm.