



LKI.430.001.2022
Nr ewid. 26/2022/S/21/001/LKI

Informacja o wynikach kontroli

PRZEBIEG PROCESU LEGISLACYJNEGO
DOTYCZĄCEGO PROJEKTU ROZPORZĄDZENIA
W SPRAWIE ŚWIĘTOKRZYSKIEGO PARKU NARODOWEGO
ORAZ SPRAWOWANIE NADZORU NAD JEGO DZIAŁALNOŚCIĄ

DELEGATURA W KIELCACH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego projektu rozporządzenia w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego oraz sprawowanie nadzoru nad jego działalnością

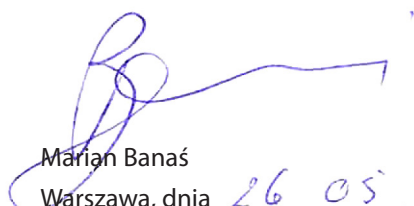
Dyrektor Delegatury NIK w Kielcach



Grzegorz Walendzik

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marijan Banaś

Warszawa, dnia 26.05.2022

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

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. Przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego zmiany granic Świętokrzyskiego Parku Narodowego	13
5.1.1. Informacje ogólne	13
5.1.2. Konsultacje publiczne <i>projektu rozporządzenia</i> prowadzone zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów	19
5.1.3. Uzgadnianie i opiniowanie <i>projektu rozporządzenia</i> w trybie uoop	24
5.2. Nadzór Ministra nad organizacją działalności i zarządzaniem Świętokrzyskiego Parku Narodowego	28
5.3. Nadzór Ministra nad realizacją przez Świętokrzyski Park Narodowy wybranych ustawowych zadań	34
5.3.1. Ustanawianie Planu ochrony dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego	35
5.3.2. Ochrona ekosystemów Świętokrzyskiego Parku Narodowego	38
6. ZAŁĄCZNIKI	45
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	45
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	47
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	51
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	53
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	54

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BIP RCL	Biuletyn Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji (https://bip.rcl.gov.pl/);
Minister	Minister właściwy do spraw środowiska (w okresie objętym kontrolą: Minister Środowiska – do 14 listopada 2019 r. ¹ , Minister Klimatu – od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. ² , Minister Środowiska – od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. ³ , Minister Klimatu i Środowiska – od 6 października 2020 r. ⁴);
Ministerstwo	Ministerstwo Środowiska – do 14 listopada 2019 r. oraz od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. ⁵ , Ministerstwo Klimatu – od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska – od 6 października 2020 r. ⁶ ;
OSR	Ocena Skutków Regulacji;
projekt rozporządzenia	projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie <i>Świętokrzyskiego Parku Narodowego</i> zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych pod numerem RD162 ⁷ ;
rozporządzenie w sprawie planu ochrony	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie <i>sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody</i> ⁸ ;
RPL	Rządowy Proces Legislacyjny (zakładka na stronie internetowej BIP RCL ⁹);
ŚPN, Park	Świętokrzyski Park Narodowy;
uoop	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o <i>ochronie przyrody</i> ¹⁰ ;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹¹ ;
Wytyczne	<i>Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu</i> ¹² oraz <i>konsultacji publicznych</i> ¹³ w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie *szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska* (Dz. U. poz. 1904, ze zm.), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie *szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska* (Dz. U. poz. 2323, ze zm.), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie *szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska* (Dz. U. poz. 96).

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie *szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu* (Dz. U. poz. 2266).

³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie *szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska* (Dz. U. poz. 494).

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie *szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska* (Dz. U. z 2021 r. poz. 941).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie *utworzenia Ministerstwa Klimatu* (Dz. U. Nr 91, poz. 1017, ze zm. – uchylone z dniem 6 października 2020 r.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie *utworzenia Ministerstwa Środowiska* (Dz. U. poz. 497).

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie *utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska* (Dz. U. poz. 1734).

⁷ Projekt zamieszczony na stronie <https://legislacja.gov.pl/projekt/12349102> oraz <https://legislacja.gov.pl/projekt/12338951> [dostęp 27.04.2022 r.].
Dz. U. Nr 94, poz. 794.

⁹ Zakładka dostępna pod adresem <https://legislacja.rcl.gov.pl/> [dostęp 27.04.2022 r.].

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 916.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

¹² Wytyczne do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2022 r. poz. 348); <https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf> [dostęp 27.04.2022 r.].

¹³ Wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, zgodnie z § 36 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów; <https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf> [dostęp 27.04.2022 r.].

1. WPROWADZENIE

Cel główny kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości funkcjonowania i gospodarki majątkowej ŚPN

Cele szczegółowe kontroli

1. Ocena prawidłowości przebiegu procesu legislacyjnego dotyczącego zmiany granic ŚPN.
2. Ocena organizacji działalności i zarządzania ŚPN.
3. Ocena prawidłowości i skuteczności realizacji przez ŚPN wybranych ustawowych zadań.

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Klimatu i Środowiska,
Świętokrzyski Park Narodowy z siedzibą w Bodzentynie

Okres objęty kontrolą

2017–2021, do dnia zakończenia kontroli (3 grudnia 2021 r.)

Niniejsza informacja o wynikach kontroli została sporządzona w związku z kontrolą *Funkcjonowanie Świętokrzyskiego Parku Narodowego*, którą objęło Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz ŚPN. Informację opracowano w oparciu o wyniki kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie, która dotyczyła prawidłowości przebiegu procesu legislacyjnego związanego z *projektem rozporządzenia*, a także sprawowania nadzoru nad organizacją działalności i zarządzaniem oraz realizacją przez Park wybranych ustawowych zadań.

Świętokrzyski Park Narodowy został utworzony na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1950 r.¹⁴ Pierwotnie jego powierzchnia wynosiła 6054,09 ha i obejmowała swym zasięgiem grunty Skarbu Państwa (5803,57 ha) oraz grunty będące własnością innych podmiotów (250,52 ha). Następnie granice Parku zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 1996 r. w *sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego*¹⁵ – jego obszar został powiększony o część wschodnią Pasma Klonowskiego i kserotermiczną Skarpę Zapusty.

W uzasadnieniu do *projektu rozporządzenia* podano, że w wyniku zmiany struktury własności gruntów w granicach Parku na skutek prowadzonych wykupów gruntów obcych oraz wejścia w życie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o *zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*¹⁶, *zaistniała potrzeba uporządkowania stanu prawnego i dokonania aktualizacji danych ewidencyjnych dotyczących nieruchomości znajdujących się w obszarze Parku oraz w jego otulinie*.

W przygotowywanym w Ministerstwie w 2019 r. projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego przewidziano wyłączenie z granic Parku nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa, znajdujących się w wieczystym użytkowaniu Parku, leżących na terenie gminy Nowa Słupia, o nr ewidencyjnych 2039/1, 2039/2, 2039/3 o łącznej powierzchni 1,3447 ha oraz działek, stanowiących własność Domu Zakonnego Misjonarzy Oblatów Maryi Niepokalanej, leżących na terenie gminy Nowa Słupia, o nr 2003 i 2040 o łącznej powierzchni 3,9736 ha, tworzących enklawę na wzgórzu Święty Krzyż. Jednak z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac, w związku z zakończeniem kadencji Rady Ministrów, procedura legislacyjna tego projektu rozporządzenia nie została zakończona. W 2020 r. Ministerstwo ponownie przystąpiło do prac nad projektem rozporządzenia przewidującym wyłączenie z granic Parku tylko trzech ww. działek ewidencyjnych o powierzchni 1,3447 ha. W dniu 2 lutego 2022 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2021 r. w *sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego*¹⁷, którym obszar ŚPN został zmniejszony o te działki.

¹⁴ Dz. U. Nr 14, poz. 133, ze zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 4, poz. 29.

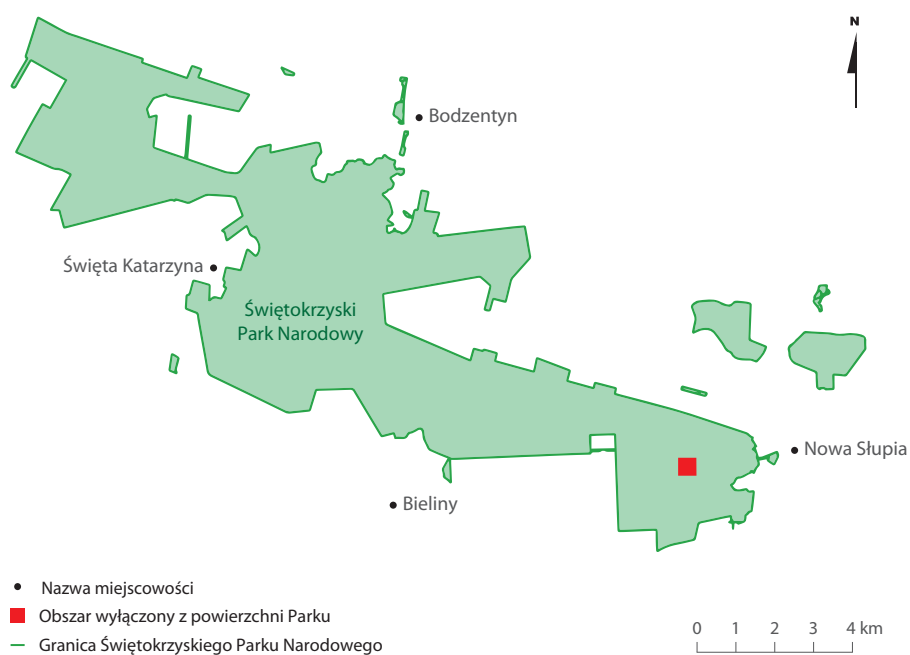
¹⁶ Dz. U. Nr 224, poz. 1337.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 113.

WPROWADZENIE

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Istotny wpływ na jej podjęcie miały również sygnały od organizacji pozarządowych i osób fizycznych dotyczące w szczególności planowanego wyłączenia działek z obszaru ŚPN oraz niewłaściwego zarządzania Parkiem.

Rycina nr 1
Obszar i granice ŚPN



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania ministra właściwego do spraw środowiska dotyczące przewidzianego, w przygotowanym projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego, wyłączenia z obszaru ŚPN terenu położonego na wzgórzu Święty Krzyż. W trakcie prac nad *projektem rozporządzenia* nie wykazano bowiem zaistnienia przesłanki bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych tego terenu, wymaganej art. 10 ust. 1a ustawy o *ochronie przyrody*.

Podczas prac legislacyjnych oraz w toku kontroli przedstawiciele Ministerstwa prezentowali stanowisko, że pomimo przewidywanego wyłączenia z obszaru Parku działek o powierzchni ok. 1,35 ha, jednocześnie planowane jest włączenie w jego granice innych działek o łącznej powierzchni 62,50 ha, a zatem nie ma miejsca sytuacja zmniejszenia obszaru ŚPN. W związku z tym uznawano, że do *projektu rozporządzenia* nie ma zastosowania art. 10 ust. 1a uoop, z którego wynika, że zmniejszenie obszaru parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru. Taka interpretacja tego przepisu może doprowadzić do wystąpienia niebezpiecznego precedensu, bowiem pod pretekstem powiększenia obszaru parku narodowego będzie możliwe wyłączanie z jego granic terenów cennych przyrodniczo i kulturowo. Należy podkreślić, że w *Raporcie z konsultacji publicznych i opiniowania projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego* stwierdzono, że nigdzie nie jest wskazane, że nieruchomości na Świętym Krzyżu utraciły bezpowrotnie wartości kulturowe. Podano w nim, że wartości te nadal istnieją i jest to potwierdzone wpisem do rejestru zabytków oraz ustanowieniem przez Prezydenta RP pomnika kultury na tym obszarze.

Nieprawidłowo przebiegał proces opiniowania i konsultacji publicznych *projektu rozporządzenia*. We wrześniu 2020 r. projekt przekazany został tylko dziewięciu wybranym organizacjom pozarządowym, którym nie zapewniono wymaganego 30-dniowego terminu na przedstawienie opinii, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 2 uoop. Ponadto w Ministerstwie nie przestrzegano niektórych zasad określonych wytycznymi Rady Ministrów dotyczącymi prowadzenia konsultacji publicznych. Dotyczyło to w szczególności niewskazania planowanego terminu przedstawienia odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji oraz zamieszczania na stronie BIP RCL z opóźnieniem części uwag do *projektu rozporządzenia* zgłaszanych w ramach konsultacji publicznych w 2020 r.

Minister nie sprawował właściwie nadzoru nad działalnością Parku. Do zakończenia kontroli nie ustanowił w drodze rozporządzenia planu ochrony dla ŚPN, pomimo że ustawowy termin na jego sporządzenie upłynął w listopadzie 2018 r., a Dyrektor Parku projekt tego rozporządzenia przekazał do Ministerstwa w sierpniu 2017 r. W związku z brakiem planu ochrony dla ŚPN, w okresie objętym kontrolą Minister ustanawiał (w cyklach dwuletnich) w formie zarządzenia zadania ochronne dla ŚPN – sporządzane w oparciu o projekty tych zadań opracowywane przez ŚPN. Zadania ochronne uwzględniały wymagania uoop, jednak informacje zawarte w dwóch zarządzeniach były nierzetelne. W szczególności wskazano w nich nieistniejące na obszarze ŚPN szlaki turystyczne i ścieżki edukacyjne, a dane dotyczące limitów osób mogących jednocześnie przebywać w miejscach udostępnianych były rozbieżne z danymi zawartymi w opracowaniu eksperckim pn. *Operat udostępniania Parku i edukacji*, wykonanym na potrzeby sporządzenia planu ochrony dla ŚPN.

Minister nie sporządzał, wymaganych art. 9 ust. 3 uoop, rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych (w tym ŚPN). Dodatkowo przez 10 lat nie wykonał delegacji ustawowej z art. 103 ust. 5 uoop, zobowiązującej go do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą.

Nieprawidłowy przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego zmiany granic ŚPN oraz niewłaściwy nadzór nad działalnością Parku

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Brak przesłanek do wyłączenia działek z granic ŚPN

W przygotowanym *projekcie rozporządzenia* przewidziano wyłączenie z obszaru ŚPN trzech działek ewidencyjnych stanowiących własność Skarbu Państwa, znajdujących się w wieczystym użytkowaniu Parku, leżących na terenie gminy Nowa Słupia, o nr 2039/1, 2039/2, 2039/3 o łącznej powierzchni 1,3447 ha, tworzących enklawę na wzgórzu Święty Krzyż, pomimo niewykazania w trakcie prac nad tym projektem bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych wyłączanego terenu. Stanowiło to naruszenie art. 10 ust. 1a uoop, zgodnie z którym likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru. Podczas prac legislacyjnych oraz w toku kontroli przedstawiciele Ministerstwa wskazywali, że pomimo przewidywanego wyłączenia z obszaru Parku działek o łącznej powierzchni 1,35 ha, jednocześnie planowane jest włączenie w jego granice innych działek o łącznej powierzchni 62,50 ha. Uznano zatem, że nie ma miejsca sytuacja zmniejszenia obszaru ŚPN, a tym samym art. 10 ust. 1a uoop nie ma zastosowania. Taka interpretacja tego przepisu może doprowadzić do wystąpienia niebezpiecznego precedensu, bowiem pod pretekstem powiększenia obszaru parku narodowego będzie możliwe wyłączanie z jego granic terenów cennych przyrodniczo i kulturowo. Na uwagę zasługuje stanowisko ministerstwa wyrażone w *Raporcie z konsultacji publicznych i opiniowania projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego*. Stwierdzono w nim, że nigdzie nie jest wskazane, że nieruchomości na Świętym Krzyżu utraciły bezpowrotnie wartości kulturowe. Podkreślono w nim, że wartości te nadal istnieją i jest to potwierdzone wpisem do rejestru zabytków oraz ustanowieniem przez Prezydenta RP pomnika kultury na tym obszarze.

[str. 15–16, 24]

Brak rozpoznania całego obszaru ŚPN pod kątem spełnienia przesłanek wyłączenia działek z obszaru Parku

W uzasadnieniu do *projektu rozporządzenia* wskazano, m.in. że z granic ŚPN wyłączone zostały nieruchomości gruntowe tworzące enklawę na wzgórzu Święty Krzyż. Dodano, że wyłączenie tych działek zlokalizowanych w otoczeniu budowli wynika z wieloletnich antropogenicznych wpływów związanych z zurbanizowaniem tych działek (budynki i budowle, utwardzenie nawierzchni dróg, pielęgnowane trawniki oraz zadrzewienia, itp.). W toku kontroli zidentyfikowano co najmniej dziewięć działek położonych na obszarze Parku, których stan zagospodarowania był zbieżny ze sposobem zagospodarowania działek wskazanych do wyłączenia w *projekcie rozporządzenia*, a mimo to nie zostały one przewidziane do wyłączenia z granic Parku.

[str. 16–17]

Nieprawidłowości w procesie opiniowania projektu rozporządzenia przez organizację pozarządową

Projekt rozporządzenia został we wrześniu 2020 r. przekazany do zaopiniowania tylko niektórym zainteresowanym organizacjom pozarządowym, którym wyznaczono na to dwudniowy termin. Powyższe działania były niezgodne z art. 10 ust. 2 uoop, z którego wynika, że określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po zaopiniowaniu, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. W toku kontroli, w lipcu 2021 r., Ministerstwo ponownie poddało *projekt rozporządzenia* opiniowaniu przez zainteresowane organizacje pozarządowe zapewniając im wymagany ustawą termin na złożenie uwag.

[str. 24–25]

Stosownie do art. 10 ust. 2 uoop, zmiana granic Parku przewidziana w *projekcie rozporządzenia* została uzgodniona z organami stanowiącymi właściwych jednostek samorządu terytorialnego. [str. 24]

Uzgodnienie zmian granic Parku z jednostkami samorządu terytorialnego

W piśmie, w którym skierowano *projekt rozporządzenia* do konsultacji publicznych nie wskazano planowanego terminu przedstawienia odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji. Było to niezgodne z zasadą dobrej wiary, o której mowa w części 2 rozdziału 5¹⁸ podrozdziału 5.1.¹⁹ Wytycznych, zgodnie z którą organizator konsultacji powinien w szczególności w jasny i przystępny sposób przedstawić przedmiot konsultacji, jak długo mają trwać i kiedy planuje przedstawienie odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji. Przy pracach nad *projektem rozporządzenia* nie sporządzono publicznej listy interesariuszy, mimo że zgodnie z zasadą powszechności (część 2 rozdział 5 podrozdział 5.1. Wytycznych), *organizator konsultacji powinien prowadzić publiczną listę interesariuszy zainteresowanych daną tematyką*. Ponadto uwagi do *projektu rozporządzenia* zgłaszane w ramach konsultacji publicznych nie były zamieszczane niezwłocznie na stronie BIP RCL w zakładce RPL dotyczącej tego projektu. Było to niezgodne z zasadą przejrzystości, o której mowa w części 2 rozdziału 5 podrozdziału 5.1. Wytycznych, zgodnie z którą organizator konsultacji m.in. umieszcza bez zbędnej zwłoki zgłaszane uwagi. [str. 19–21]

Naruszenie niektórych zasad konsultacji publicznych

Zgodnie z § 35 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, Minister przekazał *projekt rozporządzenia* do uzgodnień członkom Rady Ministrów, Prezesowi RCL oraz Koordynatorowi Oceny Skutków Regulacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W toku uzgodnień Minister uwzględniał uwagi zgłoszone przez ww. organy, za wyjątkiem dołączenia do *projektu rozporządzenia* – w formie załącznika – mapy przebiegu granic ŚPN i jego otuliny. Ministerstwo nie uwzględniło tej uwagi argumentując to tym, że delegacja ustawowa określona w art. 10 ust. 1 uoop nie daje ku temu podstaw. Również w trakcie konsultacji publicznych niektóre organizacje pozarządowe wskazywały, że brak takiej mapy znacząco utrudnia analizę skutków *projektu rozporządzenia*. [str. 21–22]

Prawidłowo prowadzono uzgodnienia projektu rozporządzenia

Minister nie ustanowił w drodze rozporządzenia planu ochrony dla ŚPN. Ustawowy termin na sporządzenie tego planu upłynął w 2018 r., a projekt odpowiedniego rozporządzenia został przedłożony przez Dyrektora Parku ponad cztery lata temu (w sierpniu 2017 r.). Stanowiło to naruszenie art. 8 ustawy z dnia 8 października 2008 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*²⁰, zgodnie z którym dla parków narodowych utworzonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed 15 listopada 2008 r., dla których nie ustanowiono planu ochrony, sporządza się plan ochrony w terminie dziesięciu lat (tj. do 15 listopada 2018 r.) oraz naruszenie art. 19 ust. 5 uoop, zgodnie z którym, plan ochrony dla parku narodowego ustanawiany jest w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu tego planu lub w przypadku niezgodności z celami ochrony przyrody, odmawia się jego ustanowienia. [str. 37–38]

Nieustanowienie przez Ministra planu ochrony dla ŚPN

¹⁸ *Jak przeprowadzić konsultacje?*

¹⁹ *Realizacja Siedmiu Zasad Konsultacji w praktyce.*

²⁰ Dz. U. Nr 201, poz. 1237, ze zm.

**Nierzetelnie informacje
w zarządzeniach
w sprawie
zadań ochronnych**

Z uwagi na brak ustanowienia planu ochrony dla ŚPN, w okresie objętym kontrolą Minister przyjmował w formie zarządzenia zadania ochronne, tj. zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 5 października 2015 r.²¹ (dotyczy lat 2016–2017); zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2018 r.²² (dotyczy lat 2018–2019); zarządzeniem Ministra Klimatu z dnia 13 stycznia 2020 r.²³ (dotyczy lat 2020–2021). Z ustaleń kontroli wynika, że zadania ochronne na lata 2018–2019 i 2020–2021, sporządzane w oparciu o projekty tych zadań opracowywane przez ŚPN, zawierały nierzetelne dane. W zadaniach ochronnych na lata 2018–2019 wskazano bowiem nieistniejące na obszarze ŚPN szlaki turystyczne, natomiast w zadaniach ochronnych na lata 2020–2021: podano nieistniejące ścieżki edukacyjne; jako jeden ze sposobów ochrony czynnej ekosystemów na obszarach ochrony krajobrazowej wskazano planowane do realizacji zadanie mające na celu usunięcie drzew i krzewów na terenie przewidzianym pod budowę nowego centrum edukacyjnego; w wykazie miejsc udostępnionych w zadaniach ochronnych na lata 2018–2019 i 2020–2021 wskazano limity osób mogących przebywać jednocześnie w udostępnionym miejscu, które były rozbieżne z danymi zawartymi w opracowaniu eksperckim pn. *Operat udostępniania Parku i edukacji* sporządzonym na potrzeby sporządzenia planu ochrony ŚPN. [str. 40–43]

**Nie wymagano
określenia zakresu
rzeczowego
wykonanych zadań
ochronnych i ich
efektów**

W obowiązujących w okresie objętym kontrolą zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych nie określano sposobu okresowego weryfikowania zakresu rzeczowego wykonywanych zadań ochronnych i efektów uzyskiwanych w wyniku realizacji działań ochronnych, a także sposobu, zakresu i terminu monitorowania oraz sprawozdawania z realizacji tych zadań. ŚPN nie sprawozdawał również w postaci odrębnej dokumentacji o stopniu realizacji zadań ochronnych (w tym zakresu rzeczowego zrealizowanych zadań) oraz uzyskanych efektów z ich przeprowadzenia. [str. 43]

**Niewłaściwa realizacja
działań nadzorczych
nad parkami**

Departament Ochrony Przyrody²⁴ Ministerstwa odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad parkami narodowymi nie realizował niektórych działań nadzorczych – nie były sporządzane pisemne oceny okresowe Dyrektora ŚPN i funkcjonowania Parku, a także nie wyegzekwowano od ŚPN przedłożenia planów działalności oraz sprawozdań z wykonania tych planów, sporządzonych w formacie zgodnym ze wzorami stanowiącymi załącznik do tych działań nadzorczych. [str. 28–30]

**Niezatwierdzenie
zadań rzeczowych
na 2020 r.**

Minister nie wyegzekwował od ŚPN przekazania do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych na rok 2020, pozbawiając się tym samym jednej z form nadzoru nad Parkiem sprawowanego na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 1 uoop. Ponadto Ministerstwo nie żądało i nie otrzymywało informacji dotyczących wykonania przez ŚPN rocznych zadań rzeczowych w układzie przedstawianym w zatwierdzonych przez niego zadaniach rzeczowych. [str. 30]

²¹ Dz. Urz. Min. Środ. poz. 69, ze zm.

²² Dz. Urz. Min. Środ. poz. 9, ze zm.

²³ Dz. Urz. Min. Klim. poz. 7.

²⁴ Dalej: DOP.

W okresie objętym kontrolą Minister nie sporządzał – wymaganych art. 9 ust. 3 uoop – rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych przygotowywanych na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych, przedkładanych przez dyrektorów parków narodowych. Za realizację tego obowiązku w Ministerstwie przyjęto prowadzenie sprawozdawczości na potrzeby statystyki publicznej.

[str. 31]

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

[str. 31–33]

**Niesporządzenie
rocznych sprawozdań
zbiorczych
z działalności parków
narodowych**

**Nieokreślenie
w drodze rozporządzenia
warunków wynagradzania
za pracę pracowników
parków narodowych**

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów *wniosek de lege ferenda* Mając na uwadze wyniki przeprowadzonej kontroli, wskazujące na brak przesłanek do wyłączenia trzech działek z obszaru ŚPN, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu nowelizację rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie *Świętokrzyskiego Parku Narodowego*, polegającą na ponownym włączeniu w granice ŚPN działek ewidencyjnych stanowiących własność Skarbu Państwa, leżących na terenie gminy Nowa Słupia, o nr 2039/1, 2039/2, 2039/3 o łącznej powierzchni 1,3447 ha, tworzących enklawę na wzgórzu Święty Krzyż.

Minister Klimatu i Środowiska NIK wnosi o:

- wnioski de lege ferenda*
- 1) wydanie rozporządzenia określającego warunki wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą, na podstawie art. 103 ust. 5 uoop;
 - 2) wydanie rozporządzenia ustanawiającego plan ochrony dla ŚPN, na podstawie art. 19 ust. 5 uoop.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego zmiany granic ŚPN

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

Zdjęcie nr 1

Obszar wyłączony z powierzchni ŚPN (kolor czerwony)



Źródło: archiwum ROT WŚ.

5.1.1. Informacje ogólne

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

Przyczyny rozpoczęcia prac nad projektem rozporządzenia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wpis do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów

Wyjaśnienia Ministra wnioskującego o wprowadzenie projektu rozporządzenia do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów

Projektowana zmiana granic ŚPN

Na wniosek Ministra Środowiska Zespół do spraw Programowania Prac Rządu wyraził zgodę na wprowadzenie *projektu rozporządzenia* do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów²⁵. W wykazie tym *projekt rozporządzenia* został opublikowany 25 czerwca 2020 r. pod numerem RD162.

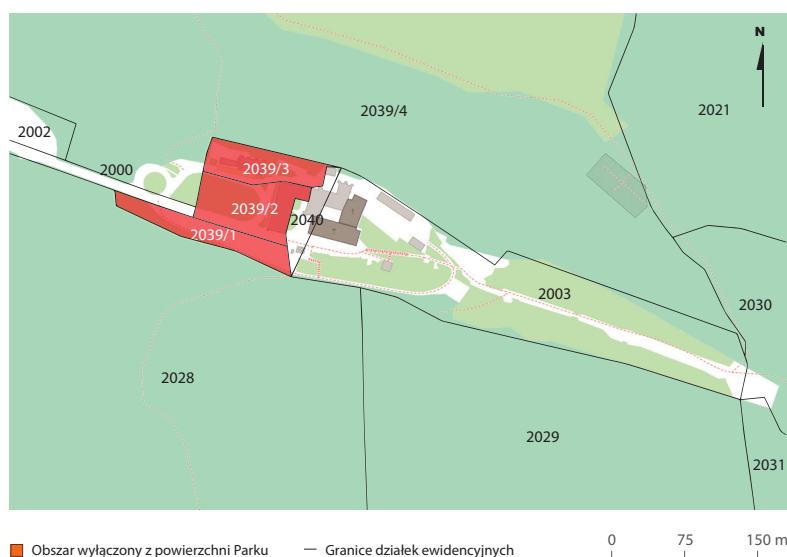
Michał Woś, zajmujący stanowisko Ministra Środowiska w okresie od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r., na temat przebiegu procesu legislacyjnego dotyczącego *projektu rozporządzenia* wyjaśnił, m.in. że z uwagi na upływ czasu i dużą liczbę innych prowadzonych przez niego zadań, nie pamięta szczegółów dotyczących tych zagadnień.

Projekt rozporządzenia przewidywał zmianę granic Parku polegającą na:

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

Rycina nr 2

Położenie obszaru wyłączonego z powierzchni ŚPN

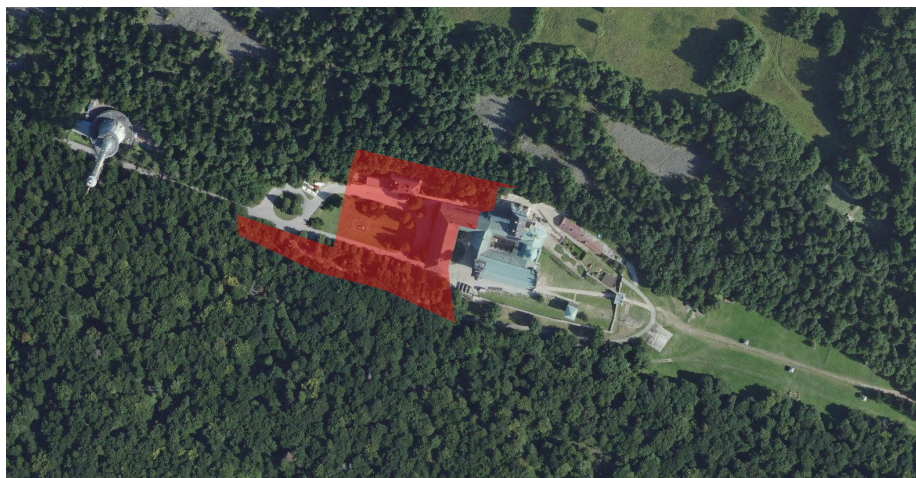


Źródło: opracowanie własne NIK.

²⁵ Z zaleceniem uwzględnienia na dalszych etapach procesu legislacyjnego uwag zgłoszonych przez Ministra Finansów (skorygowanie i doprowadzenie do spójności zapisów w tabeli w pkt 6 OSR dotyczących m.in. dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku leśnego).

Zdjęcie nr 2

Położenie obszaru wyłączanego z powierzchni ŚPN na podkładzie ortofotomapy



Źródło: opracowanie własne NIK.

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

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

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

Brak dokumentacji stwierdzającej bezpowrotną utratę wartości przyrodniczych i kulturowych terenów wyłączanych z obszaru ŚPN

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

Nie dokonano kompleksowego rozpoznania całego obszaru ŚPN pod kątem spełnienia przesłanek wyłączenia działek z obszaru Parku

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

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

W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin, w oparciu o dostępne ortofotomapy²⁶, ustalono, że stan zagospodarowania n.w. działek ewidencyjnych położonych na obszarze Parku, jest zbieżny ze sposobem zagospodarowania działek wskazanych do wyłączenia w *projekcie rozporządzenia*:

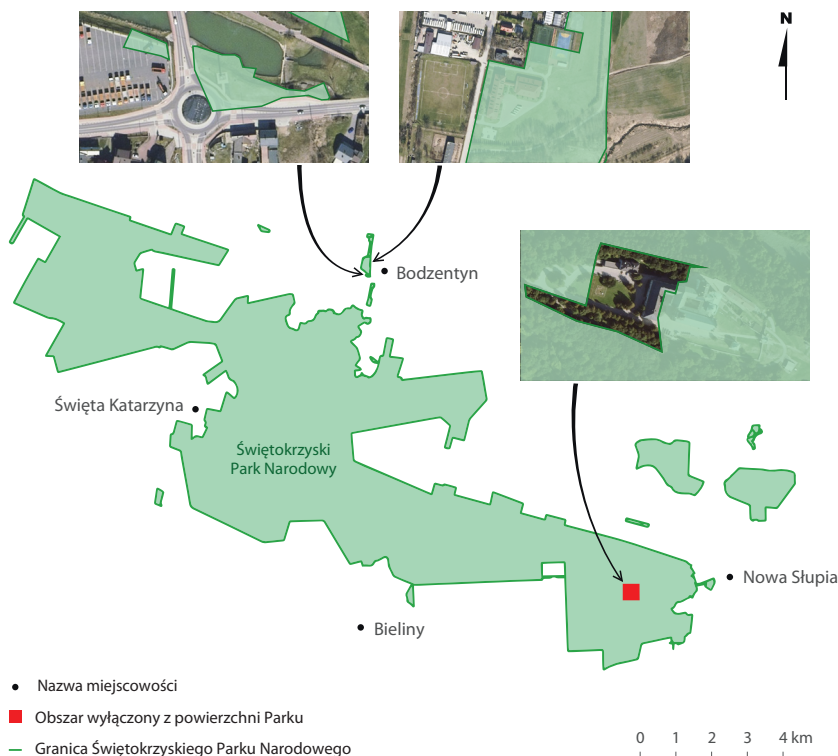
- część południowo-zachodnią działek ewidencyjnych, nr TERYT 260402_4.0001.1712/3 oraz 260402_4.0001.1712/5, położonych w miejscowości Bodzentyn, stanowi utwardzona droga (fragment ronda) oraz chodnik;
- część południową działki ewidencyjnej nr TERYT 260402_4.0001.1711/2 położonej w miejscowości Bodzentyn, stanowi utwardzony plac postojowy;
- część zachodnią działek ewidencyjnych nr TERYT 260402_4.0001.688/4, 260402_4.0001.750/12 oraz 260402_4.0001.2967/1 położonych w miejscowości Bodzentyn, stanowią zabudowania, boiska sportowe oraz utwardzony plac i chodniki;
- działkę ewidencyjną nr TERYT 260413_4.0001.2040 oraz część zachodnią działki nr TERYT 260413_4.0001.2003 położonych na wzgórzu Święty Krzyż, stanowią zabudowania klasztorne wraz z utwardzonymi placami i drogami;
- część południowo-wschodnią działki ewidencyjnej nr TERYT 260413_4.0001.2039/4 położonej na wzgórzu Święty Krzyż, stanowią utwardzone drogi.

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

²⁶ Ortofotomapa to mapa przedstawiająca obraz powierzchni terenu. Powstała w wyniku przetworzenia zdjęć lotniczych lub satelitarnych.

Rycina nr 3

Stan zagospodarowania wybranych działek ewidencyjnych położonych na obszarze Parku



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody.

W okresie objętym kontrolą odnośnie współpracy z organizacjami pozarządowymi obowiązywały zarządzenia w sprawie wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁷: Ministra Środowiska z dnia 26 czerwca 2019 r. (na lata 2020–2024); Ministra Klimatu z dnia 29 lipca 2020 r. (na lata 2021–2025); Ministra Środowiska z dnia 30 lipca 2020 r. (na lata 2021–2025) oraz Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 20 kwietnia 2021 r. (na lata 2021–2025).

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

Jako przyczyny braku tego programu Zastępca Dyrektora Departamentu Edukacji i Komunikacji wskazał m.in. specyfikę obszaru współpracy, bieżące wyzwania, potrzebę weryfikacji priorytetowych kierunków działania resortu środowiska, zmiany organizacyjne, przedłużające się procedury związane z opiniowaniem.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi dotycząca projektu rozporządzenia

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

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

Na stronie internetowej Ministerstwa²⁸ utworzono zakładkę *Nadzór i współpraca z organizacjami pozarządowymi*, w której zamieszczono obowiązujący *Wieloletni program współpracy Ministra Klimatu i Środowiska z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2021–2025*, informacje dotyczące nadzoru Ministra Klimatu i Środowiska nad fundacjami (wraz z rejestrem tych fundacji), a także zakładkę dotyczącą prac nad projektami aktów normatywnych, zawierającą link do strony RPL. Departament Edukacji i Komunikacji prowadził również wykaz organizacji pozarządowych współpracujących z Ministerstwem, zawierający m.in. nazwę organizacji, rodzaj współpracy oraz dane kontaktowe.

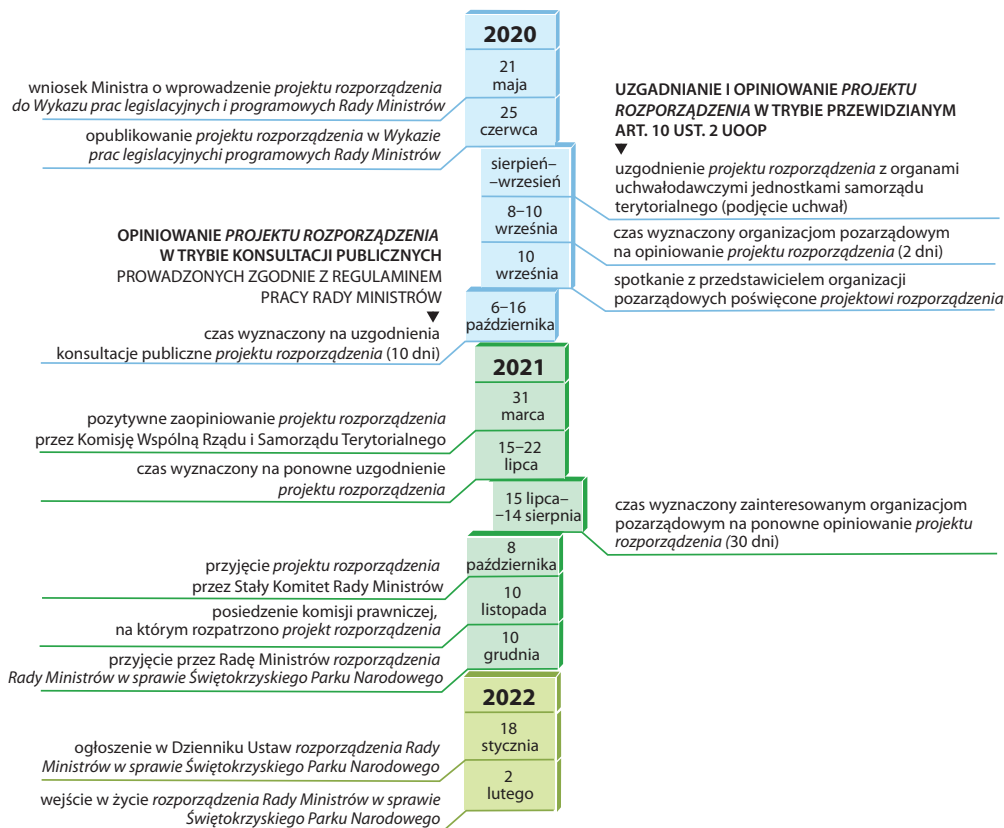
Opiniowanie projektu rozporządzenia

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

²⁸ Dotyczy strony internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska <https://www.gov.pl/web/klimat> [dostęp 5.05.2021 r.].

Infografika nr 1

Poglądowy przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego zmiany granic ŚPN



Źródło: opracowanie własne NIK.

5.1.2. Konsultacje publiczne projektu rozporządzenia prowadzone zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów

Za pismem z 6 października 2020 r.²⁹, zgodnie z § 36 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, projekt rozporządzenia przedstawiono do konsultacji publicznych. Pismo to zawierało informację o zamieszczeniu projektu rozporządzenia na stronie internetowej RCL oraz o możliwości zajęcia stanowiska w terminie 10 dni od dnia jego udostępnienia. Nie wskazano w nim planowanego terminu przedstawienia odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji. Było to niezgodne z zasadą dobrej wiary, o której mowa w części 2 rozdziału 5³⁰ podrozdziału 5.1.³¹ Wytycznych, zgodnie z którą organizator konsultacji powinien w szczególności w jasny i przystępny sposób przedstawić przedmiot konsultacji, jak długo mają trwać i kiedy planuje przedstawienie odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji. Ponadto przy pracach nad projektem rozporządzenia nie sporządzono publicznej listy interesariuszy, mimo że zgodnie z zasadą powszechności (część 2 rozdział 5 podrozdział 5.1. Wytycznych), organizator konsultacji powinien prowadzić publiczną listę interesariuszy zainteresowanych daną tematyką.

Niewskazanie terminu przedstawienia odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji projektu rozporządzenia

²⁹ Pismo znak: DP-WL.0220.1.2020.AWK z 6 października 2020 r. podpisane przez Ministra Michała Wośia.

³⁰ Jak przeprowadzić konsultacje?

³¹ Realizacja Siedmiu Zasad Konsultacji w praktyce.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dyrektor Departamentu Prawnego akceptujący w EZD³² projekt pisma przed przekazaniem go do ówczesnego Ministra Środowiska wyjaśnił: (...) *z uwagi na upływ czasu oraz bardzo dużą liczbę spraw prowadzonych w dawnym Departamencie Prawnym Ministerstwa Środowiska nie jestem w stanie przypomnieć sobie szczegółów przedmiotowej sprawy (...).*

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

Opóźnienia
w zamieszczaniu opinii
do projektu rozporządzenia
na stronie BIP RCL

Na dzień 11 czerwca 2021 r. na stronie internetowej BIP RCL w zakładce RPL dotyczącej projektu rozporządzenia zamieszczonych było ponad 20 opinii i uwag³³ do projektu rozporządzenia zgłoszonych (elektronicznie, pisemnie) przez osoby fizyczne i organizacje pozarządowe. W większości wskazywano w nich na niezapewnienie wymaganego uoop terminu przedłożenia opinii przez organizacje pozarządowe oraz wyłączenie z obszaru Parku terenu pomimo braku uzasadnienia bezpowrotnej utraty przez niego jego wartości przyrodniczych i kultowych. W terminie 10 dni od dnia udostępnienia projektu rozporządzenia, tj. do 16 października 2020 r. do Ministerstwa wpłynęła ponad połowa uwag, opinii, a pozostałe po tej dacie.

Odnosząc się do zagadnienia, czy na stronie BIP RCL zamieszczone zostały wszystkie stanowiska, które wpłynęły do Ministerstwa, Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że nie może tego potwierdzić m.in. dlatego, że pracownicy DOP nie mieli dostępu do wszystkich pism wpływających do Ministerstwa, a część korespondencji wpływała na skrzynki e-mailowe departamentów Ministerstwa bądź pracowników. Z kolei Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła, że Departament nie ma innych opinii i stanowisk, poza tymi zamieszczonymi na BIP RCL.

Uwagi do projektu rozporządzenia zgłaszane w ramach konsultacji publicznych były zamieszczane na stronie BIP RCL w zakładce RPL dotyczącej tego projektu³⁴ w terminie od 33³⁵ do 224³⁶ dni (dotyczy uwag zgłoszonych w terminie do 16 października 2020 r.³⁷) i do 214³⁸ dni (dotyczy uwag zgłoszonych po 16 października 2020 r.) od dnia ich wpływu do Ministerstwa. Było to sprzeczne z zasadą przejrzystości, o której mowa w części 2 rozdziału 5 podrozdziału 5.1. Wytucznych, zgodnie z którą organizator konsultacji m.in. umieszcza bez zbędnej zwłoki zgłaszane uwagi.

³² System elektronicznego zarządzania dokumentacją, umożliwiający wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych.

³³ Uwagi, opinie złożone w odpowiedzi na pismo Ministra z 6 października 2020 r. Niektóre złożone więcej niż jeden raz przez tę samą organizację pozarządową.

³⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12338951/katalog/12726351#12726351>

³⁵ Np. plik uwagi PracowaniaNa RzeczWszystkichIstot.xml.

³⁶ Np. plik Uwagi z 09.10.2020-1.docx, Uwagi z 09.10.2020.docx. Ponadto plik umożliwiający odczytanie uwag Greenpeace zamieszczono po upływie 236 dni od dnia ich wpływu do Ministerstwa.

³⁷ W terminie zgłoszenia uwag do projektu rozporządzenia, zgodnie z pismem znak: DP-WL.0220.1.2020.AWK z 6 października 2020 r.

³⁸ Np. plik Uwagi z 13.10.2020.pdf, Uwagi z 12.10.2020.pdf.

Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła, że uwagi co do zasady były przez nią zamieszczane niezwłocznie po ich wpływie. Jednocześnie podała terminy wskazujące, że uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych do *projektu rozporządzenia* były zamieszczane na RPL sukcesywnie w sposób zbiorczy po ich wpływie do Departamentu lub po ich otrzymaniu od DOP. Wskazała również, że wpływ na terminowość zamieszczania uwag miały zmiany organizacyjne Ministerstwa. Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że co do zasady stanowiska zgłoszone do *projektu rozporządzenia* były przekazywane przez DOP do publikacji bez zbędnej zwłoki, a wpływ na opóźnienie w zamieszczaniu tych uwag miały m.in. zmiany organizacyjne oraz trudności w kwalifikacji wpływającej do Ministerstwa korespondencji.

Odnosząc się do argumentu, że opinie i uwagi do *projektu rozporządzenia* wpływające w ramach konsultacji publicznych były umieszczane na stronie RPL bez zbędnej zwłoki a stwierdzone przypadki opóźnień były spowodowane trudnościami w kwalifikacji wpływającej do MKiŚ korespondencji, NIK stwierdza, iż opisane kwestie świadczą o tym, że Ministerstwo, jako organizator konsultacji, nie miało pełnego rozeznania co do kręgu podmiotów zainteresowanych konsultacjami, a tym samym nie zapewniło przejrzystości tego procesu. Warto nadmienić, że najogólniej wyrażona w Wytycznych zasada przejrzystości oznacza, że informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne oraz, że jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd. Sposób prowadzenia konsultacji *projektu rozporządzenia* tego warunku nie spełniał.

Zgodnie z § 35 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, za pismem z 6 października 2020 r.³⁹, Minister przekazał *projekt rozporządzenia* (wersja z 29 września 2020 r.) do uzgodnień członkom Rady Ministrów, Prezesowi RCL oraz Koordynatorowi Oceny Skutków Regulacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Uwagi do projektu wpłynęły: od Koordynatora Oceny Skutków Regulacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (zweryfikowanie zapisów w tabeli dotyczącej wpływu na sektor finansów publicznych tak, aby odzwierciedlały odpowiedni wzrost wydatków po stronie ŚPN; przedstawienie wpływu projektowanych zmian na spadek wydatków po stronie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe; wskazanie i omówienie zmiany obciążeń regulacyjnych związanych np. ze zmianą statusu nieruchomości wyłączonych z granic Parku; podanie terminu oraz czasu trwania konsultacji publicznych); z Ministerstwa Finansów (uzupełnienie OSR o informacje dotyczącą wpływu na wydatki ŚPN i wydatki budżetu państwa wyłączenia z granic Parku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa; wskazanie na potrzebę zaopiniowania projektu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego); z Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (ograniczenie współrzędnych x, y w załącznikach do dwóch miejsc po przecinku w celu jednoznacznego ustalenia położenia punktu z dokładnością do 1 cm; rozważenie dodania w załączniku mapy przebiegu granic Parku i otuliny Parku, określającej położenie wska-

Uzgodnienia projektu
rozporządzenia

³⁹ Pismo znak: DP-WL.0220.1.2020.AWK z 6 października 2020 r. podpisane przez Ministra Michała Wosia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zywanego obszaru⁴⁰) oraz z RCL (m.in. wyjaśnienie z jakiego aktu prawnego wynikają zastosowane w *projekcie rozporządzenia* oznaczenia jednostek samorządu terytorialnego umieszczone w nawiasach; uzupełnienie przepisów *projektu rozporządzenia* o odpowiednie normy przejściowe, bądź – w przypadku, gdy przepisy przejściowe są zbędne – w uzasadnieniu projektu należy zawrzeć stosowne wyjaśnienia; uzupełnienie uzasadnienia projektu o wyjaśnienie dotyczące proponowanego *vacatio legis*). Za pismami z 15 lipca 2021 r. Sekretarz Stanu (z up. Ministra Klimatu i Środowiska) przedłożyła Koordynatorowi Oceny Skutków Regulacji nową wersję OSR, a do Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii oraz RCL zaktualizowany *projekt rozporządzenia* (wersja z 2 lipca 2021 r.). Jednocześnie w tych pismach poproszono o zgłoszenie ewentualnych uwag do przedłożonych dokumentów oraz odniesiono się do zgłoszonych w październiku 2020 r. uwag (uwzględniono wszystkie uwagi, za wyjątkiem dołączenia do *projektu rozporządzenia* mapy przebiegu granic ŚPN i jego otuliny; w piśmie wskazano, że w *projekcie rozporządzenia*, zgodnie z delegacją ustawową (art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody) zawarto opis granic Parku w formie wskazania wszystkich działek, które wchodzą w obszar parku i jego otuliny, jak również opis w postaci współrzędnych punktów załamania granicy Parku i jego otuliny. Delegacja ta nie daje podstawy do dołączenia mapy obszaru parku narodowego. (...).

Pozytywna opinia
projektu rozporządzenia
Komisji Wspólnej
Rządu i Samorządu
Terytorialnego

Pismem z 13 marca 2021 r. Minister Klimatu i Środowiska zwrócił się do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego o wyrażenie, w terminie 30 dni, opinii do *projektu rozporządzenia*. Sekretarz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wyjaśnił, że *projekt rozporządzenia* został pozytywnie zaopiniowany na posiedzeniu Komisji w dniu 31 marca 2021 r. (w formie wideokonferencji). Dodał, że do *projektu rozporządzenia* nie wpłynęły żadne uwagi z organizacji samorządowych oraz nie było dyskusji w przedmiocie projektu. Nadmienił, że w dniu 1 kwietnia 2021 r. Ministerstwo otrzymało informację (mail) z opinią KWRiST w postaci zapisu z projektu protokołu.

Uwagi Komisji Prawniczej
do projektu rozporządzenia

Projekt rozporządzenia został w dniu 8 października 2021 r. przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów, a za pismem z 27 października 2021 r. przedłożony Prezesowi RCL⁴¹ z prośbą o skierowanie go do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą. *Projekt rozporządzenia* (z dnia 20 października 2021 r.) Komisja Prawnicza rozpatrzyła na posiedzeniu w dniu 10 listopada 2021 r., podczas którego przedstawicielka Głównego Geodety Kraju zgłosiła propozycje dotyczące dokładności podania powierzchni Parku oraz jego otuliny i rezygnacji ze sposobu określenia przebiegu granic Parku oraz jego otuliny w formie wykazu współrzędnych punktów załamania granicy. Komisja Prawnicza przeanalizowała projekt pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym oraz zaleciła m.in. zmianę pkt 12 OSR do projektu wskazującego, że nie ma potrzeby określania mierników niezbędnych

⁴⁰ W toku konsultacji publicznych niektóre organizacje pozarządowe (np. Klub Przyrodników, Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody „Salamandra”) podnosiły, że brak mapy obszaru Parku (np. w formie shape) znacząco utrudnia analizę rzeczywistych skutków *projektu rozporządzenia*.

⁴¹ Wraz z m.in. raportem z konsultacji wraz z zestawieniem uwag oraz opinią o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

do ewaluacji projektu, gdyż rozporządzenie dotyczy wyłącznie kwestii technicznych (prowadzący Komisję Prawniczą zwrócili uwagę, że projektowane zmiany nie mają wyłącznie technicznego charakteru, zwłaszcza jeżeli chodzi o kwestię wyłączeń nieruchomości z obszaru Parku), a także uwzględnienie w projekcie poprawek legislacyjnych i redakcyjnych omówionych w trakcie posiedzenia Komisji Prawniczej. Ponadto Komisja zwróciła uwagę na wymagania wynikające z art. 10 uoop, które powinny być odpowiednio odzwierciedlone w uzasadnieniu do projektu. Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *zgodnie z ustaleniami w ramach prac komisji prawniczej, Minister Klimatu i Środowiska naniósł na projekt poprawki redakcyjno-legislacyjne oraz uzupełnił uzasadnienie i OSR, wskazując utratę walorów przyrodniczych nieruchomości wyłączanych z granic Parku. Korekty były zgodne z ustaleniami z komisji prawniczej, o czym świadczy fakt ich akceptacji.*

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

W raporcie tym, odnosząc się do uwag zgłaszanych przez osoby prywatne i organizacje pozarządowe dotyczących naruszenia wymaganej art. 10 ust. 1a uoop przesłanki bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych⁴², Ministerstwo uzasadniało, że sumarycznie powierzchnia Parku zwiększy się o ok. 62 ha, biorąc pod uwagę planowane wyłączenie z jego granic działek o powierzchni ok. 1,35 ha i włączenie działek o powierzchni 62,50 ha, w związku z czym art. 10 ust. 1a uoop nie ma zastosowania. Przepis ten bowiem wprost odnosi się do zmniejszenia obszaru parku narodowego lub jego likwidacji, co nie występuje w przypadku *projektu rozporządzenia*. W związku z tym Ministerstwo prezentowało w raporcie pogląd, że nie ma wymogu, by nieruchomości wyłączane z obszaru parku narodowego bezpowrotnie utraciły swoje wartości przyrodnicze i kulturowe. Wskazano również, że nie ma też potrzeby porównywania wartości przyrodniczych występujących obecnie do tych, które występowały tam we wcześniejszych latach. Podano także, iż przy opracowaniu *projektu rozporządzenia* kierowano się wynikami inwentaryzacji wykonanych na potrzeby przygotowania projektu planu ochrony dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego i nigdzie nie jest wskazane, że nieruchomości na Świętym Krzyżu utraciły bezpowrotnie wartości kulturowe. Wartości te nadal istnieją i jest to potwierdzone wpisem do rejestru zabytków oraz ustanowieniem przez Prezydenta RP pomnika kultury na tym obszarze. Z powyższego wynika, że Ministerstwo jednoznacznie wskazywało, że tereny wyłączane z obszaru Parku nie utraciły bezpowrotnie wartości kulturowych.

W dniu 10 grudnia 2021 r. Rada Ministrów w trybie obiegowym przyjęła *projekt rozporządzenia*⁴³.

Raport z konsultacji publicznych i opiniowania projektu rozporządzenia

Przyjęcie projektu rozporządzenia przez Radę Ministrów

⁴² Np. uwagi zgłaszane w 2021 r. przez Klub Przyrodników, Stowarzyszenie Polska 2050, Komitet Obrony Demokracji Region Świętokrzyski, Instytut Obywatelski, Fundację FOTA4Climate, Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, osoby prywatne.

⁴³ <https://www.gov.pl/web/premier/dokumenty-rzadowe-przyjete-przez-rade-ministrow-w-trybie-obiegowym-6-10-grudnia-2021-r> [dostęp 18.02.2022 r.].

5.1.3. Uzgadnianie i opiniowanie projektu rozporządzenia w trybie uoop

Brak przesłanek do wyłączenia terenów z granic ŚPN

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

W trakcie kontroli przedstawiciele Ministerstwa⁴⁴ nie wskazywali, że przyczyną wyłączenia z obszaru Parku działek położonych na wzgórzu Święty Krzyż była bezpowrotna utrata wartości przyrodniczych i kulturowych wyłączanego obszaru. Podnosili, że powierzchnia Parku zwiększy się – wyłączone zostaną z jego obszaru działki o łącznej powierzchni ok. 1,35 ha, natomiast zostaną włączone działki o łącznej powierzchni 62,50 ha. Wynika z tego, że nie dojdzie do zmniejszenia obszaru Parku, a tym samym art. 10 ust. 1a uoop nie ma zastosowania.

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

Uzgodnienie zmiany granic Parku z jednostkami samorządu terytorialnego

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

Skrócenie terminu opiniowania oraz pominięcie zainteresowanych organizacji pozarządowych

Pismem z 8 września 2020 r. Minister Środowiska zaprosił do zaopiniowania projektu rozporządzenia tylko dziewięć organizacji pozarządowych wskazanych w OSR projektu, wyznaczając im na to dwudniowy termin (do 10 września 2020 r.). Tym samym pominięto inne organizacje zain-

⁴⁴ Sekretarz Stanu i Zastępca Dyrektora DOP.

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

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: (...). *Wskazane w piśmie kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli organizacje zostały pominięte w OSR przez pomyłkę. Niemniej wszystkie zainteresowane podmioty mogły przedstawić swoje stanowisko odnośnie projektu, bowiem był on dostępny na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego.*

Z ustaleń kontroli wynika, że w odpowiedzi na zaproszenie Ministra Środowiska dziewięciu organizacji pozarządowych w spotkaniu w dniu 10 września 2020 r. poświęconemu *projektowi rozporządzenia* uczestniczyło dwóch pracowników Ministerstwa, tj. Dyrektor DOP (który mu przewodniczył i zapewniał wsparcie merytoryczne) i przedstawiciel Departamentu Prawnego Ministerstwa⁴⁵ (zapewniał wsparcie prawno-legislacyjne) oraz przedstawiciel organizacji pozarządowej.

Brak udokumentowania spotkania dotyczącego projektu rozporządzenia

Kontrolującym nie przedstawiono żadnego protokołu, notatki bądź innego zapisu przebiegu spotkania. Obecni na spotkaniu dwaj przedstawiciele Ministerstwa wyjaśnili, że spotkanie było nagrywane.

Przedstawiciel Departamentu Prawnego Ministerstwa wyjaśnił, że spotkanie było prawdopodobnie nagrywane przez Dyrektora DOP, a on nie został przez nikogo zobowiązany do utrwalenia jego przebiegu. Nadmieniał, że nie wie gdzie znajduje się nagranie. Z kolei Dyrektor DOP wyjaśnił, że nie nagrywał tego spotkania i nie wie, kto to robił. Ponadto wyjaśnił, że za bezcelowe uznał sporządzenie protokołu z tego spotkania, skoro było ono nagrywane. Odnosząc się do zgłoszonych w trakcie spotkania uwag (opinii, postulatów) wyjaśnił również, że na pewno takie były zgłaszane, ale nie jest w stanie powiedzieć, jakie konkretnie.

Odpowiedzialni za *projekt rozporządzenia* pracownicy ówczesnego Ministerstwa Środowiska⁴⁶ wyjaśnili, że z uwagi na upływ czasu nie są w stanie przypomnieć sobie szczegółów tej sprawy. Wskazali, że Departament Prawny MKiŚ, jako komórka organizacyjna obsługująca następcę prawnego

⁴⁵ W swoich wyjaśnieniach podał, że w spotkaniu uczestniczył z polecenia ówczesnego Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska.

⁴⁶ Dyrektor Departamentu Prawnego oraz Naczelnik Wydziału tego Departamentu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ministra Środowiska i następcą Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska posiada dostęp do wszelkich dokumentów i informacji. Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła, że w jej Departamencie nie ma żadnych pisemnych uwag (zgłoszonych przed lub w trakcie spotkania) oraz jakiegokolwiek zapisu (np. protokołu, nagrania, notatki) z tego spotkania.

Stanowiska organizacji pozarządowych dotyczące udziału we wrześniowym spotkaniu oraz opiniowania projektu rozporządzenia

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

Z przedłożonych kontrolującym przez organizacje pozarządowe dokumentów wynika, że do *projektu rozporządzenia* odniosły się cztery z nich, z czego członek jednej z nich pisemne stanowisko złożył w trakcie spotkania (Ministerstwo nie dysponowało tym stanowiskiem). Jedna organizacja pozarządowa zaznaczyła, że *ustawa nie mówi o opiniowaniu projektu jedynie przez organizacje wybrane przez Ministerstwo. Aby z tego prawa mogły skorzystać wszystkie organizacje, które wyrażą zainteresowanie, należy przeprowadzić otwarte konsultacje publiczne. Czas na przygotowanie opinii powinien także umożliwiać szczegółową analizę projektu oraz opracowań merytorycznych, na których się opiera. Z pewnością niecałe dwa dni nie są wystarczające do tego celu. Dlatego zaznaczamy, że niniejszy dokument nie jest opinią w rozumieniu art. 10 ust. 2 UOP, a jedynie wstępnymi uwagami oraz wnioskiem o udostępnienie informacji, na których opierano się przygotowując ten projekt. Dopiero po analizie tych danych lub na podstawie informacji o ich braku możliwe będzie sformułowanie właściwej opinii.* W piśmie skierowanym do Ministra organizacja zarzuciła brak szczegółowych analiz stanu wartości przyrodniczych włączanego i wyłączanego obszaru, brak podania bezpowrotnej utraty walorów kulturowych i przyrodniczych wyłączanego obszaru oraz złożyła zastrzeżenia odnoszące się do terminu i wyboru organizacji do zaopiniowania projektu. Dwie organizacje negatywnie zaopiniowały *projekt rozporządzenia* wskazując m.in. na krótki termin na złożenie opinii, brak odpowiedniej analizy pod kątem wpływu ww. regulacji na środowisko niezbędnej do jego oceny oraz wątpliwości merytoryczne wyłączenia terenów z obszaru ŚPN⁴⁷. Negatywnie zaopiniowano *projekt rozporządzenia* również w stanowisku złożonym w trakcie spotkania. Wskazano w nim m.in. na naruszenie art. 10 ust. 1a i 2 uoop.

⁴⁷ Jedna z nich w kolejnym piśmie, odwołującym się swojej wcześniejszej korespondencji oraz pisma Ministra, m.in. pozytywnie oceniła włączenie działek przyległych do Skarpy Zapusty i powiększenia otuliny oraz negatywnie oceniła wyłączenie działek z granic Parku.

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

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

Ponowne poddanie projektu rozporządzenia pod opiniowanie organizacji pozarządowych

W procesie legislacyjnym dotyczącym *projektu rozporządzenia* rola Parku ograniczała się do przekazywania, na wnioski Ministerstwa, m.in. informacji o wartościach przyrodniczych terenów przewidzianych do wyłączenia z obszaru Parku i terenów planowanych do włączenia w jego granice.

Działania Parku i Rady Naukowej ŚPN związane z projektem rozporządzenia

Park nie dysponował dokumentacją wskazującą na bezpowrotną utratę wartości przyrodniczych i kulturowych obszaru przewidzianego do wyłączenia w *projekcie rozporządzenia*.

Zgodnie z art. 95 pkt 3 uoop, organem opiniodawczo-doradczym w zakresie ochrony przyrody jest rada naukowa parku narodowego, działająca przy dyrektorze parku. Do jej zadań należy m.in. przedstawianie wniosków i opinii w sprawach ochrony przyrody i funkcjonowania parku narodowego (art. 98 ust. 3 pkt 5 uoop.) Rada Naukowa ŚPN⁴⁸ w dniu 16 lipca 2021 r. podjęła uchwałę w sprawie wyłączenia z ŚPN gruntów na Łyścu⁴⁹. W opinii Rady zawarte w *projekcie rozporządzenia wyłączenie gruntów w szczytowej części Łyśca z obszaru ŚPN nie ma wystarczających przesłanek prawnych oraz przyrodniczych uzasadniających to wyłączenie. W szczególności nie został spełniony warunek art. 10 ust. 1a ustawy o ochronie przyrody, stwierdzający możliwość wyłączenia gruntów z obszaru parku narodowego jedynie w sytuacji bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych. Obecny stan wartości przyrodniczych i kulturowych tego obszaru nie odbiega zasadniczo od stanu jaki istniał w momencie powołania ŚPN, dlatego też nie może być mowy o ich utracie. Ponadto ustawa o ochronie przyrody definiuje jedynie przesłanki, pozwalające na wyłączenie obszarów z parku narodowego (jakie, w opinii RN ŚPN, nie mają miejsca), nie warunki, które taką korektę czynią konieczną. Ewentualne powiększenie Parku o inne obszary nie uchyla warunków określonych w art. 10 ust. 1a ustawy o ochro-*

⁴⁸ Powołana zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 10 sierpnia 2020 r. w sprawie powołania członków Rady Naukowej Świętokrzyskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 17, ze zm.).

⁴⁹ Przy dziesięciu głosach za, jednym przeciw i dwóm wstrzymującym się.

nie przyrody. Rada Naukowa uważa, że redukcja obszarów parków (i innych obszarów chronionych), a szczególnie tworzenie enklaw w ich obrębie obniża ich wartości przyrodnicze. Powstające zagrożenia z reguły sięgają daleko poza tworzone enklawy, za sprawą wpływu możliwych do organizacji działań, które w wyłączeniach nie podlegają ograniczeniom reżimów ochronnych. Także w tym przypadku, stworzenie enklawy w obrębie ŚPN stwarza potencjalne zagrożenia dla całego obszaru Łyśca, pozbawiając jednocześnie park przewidzianych ustawą o ochronie przyrody instrumentów przeciwdziałania takim zagrożeniom. W związku z tym Rada zwraca się do stron zaangażowanych w działania na przedmiotowym terenie, by osiągnęły porozumienie w sprawie jego użytkowania bez zmian prawnych powodujących jego wyłączenie z granic Parku i przy zapewnieniu właściwych warunków ochrony jego wartości przyrodniczych i kulturowych.

ŚPN zamieścił ww. uchwałę na stronie internetowej ŚPN (w zakładce Rada Naukowa ŚPN). Dyrektor wyjaśnił (na podstawie informacji uzyskanej od Przewodniczącego Rady Naukowej ŚPN), że uchwałę Rady Naukowej ŚPN w sprawie wyłączenia z ŚPN gruntów na Łyścu w dniu 22 lipca 2021 r. przesłano drogą elektroniczną do Ministerstwa oraz, zgodnie z pismem Ministra Klimatu i Środowiska⁵⁰, do jedenastu organizacji pozarządowych.

5.2. Nadzór Ministra nad organizacją działalności i zarządzaniem ŚPN

W okresie objętym kontrolą Minister nie sporządzał rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych, które powinny być przygotowywane na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych. Ponadto nie wyegzekwował od ŚPN przekazania do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych na rok 2020. Departament Ministerstwa odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad parkami narodowymi nie realizował niektórych działań nadzorczych. Minister nie zrealizował, pomimo upływu prawie dziesięciu lat, ustawowego obowiązku określenia w drodze rozporządzenia warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą.

Niewłaściwa realizacja działań nadzorczych nad parkami narodowymi

W okresie objętym kontrolą prowadzenie w Ministerstwie spraw związanych z nadzorem Ministra nad parkami narodowymi należało do zakresu działania DOP. Zasady i tryb prowadzenia w tym okresie przez komórki organizacyjne Ministerstwa spraw z zakresu nadzoru nad m.in. jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra, zostały uregulowane zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska⁵¹ oraz zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia nadzoru przez Ministra Klimatu i Środowiska⁵². W pkt 2.1 i 3.1 polityki nadzorczej Ministra stanowiącej załącznik

⁵⁰ Znak: DP-WOPVI.0220.33.2021.AW z 15 lipca 2021 r.

⁵¹ Dz. Urz. Min. Środ. poz. 79; uchylone z dniem 16 lutego 2021 r.

⁵² Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 14.

odpowiednio do tych zarządzeń wskazano, że właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa opracowują i realizują działania nadzorcze ministra właściwego do spraw środowiska obejmujące swoim zakresem najistotniejsze obszary dotyczące funkcjonowania poszczególnych jednostek lub grup jednostek podległych lub nadzorowanych⁵³. Wypełnieniem obowiązku wynikającego z pkt 2.1 załącznika do zarządzenia z 2015 r. były – zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DOP – *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec parków narodowych* z listopada 2012 r. (dalej: *Działania nadzorcze z 2012 r.*). Działania nadzorcze wobec parków narodowych, stosownie do pkt 3.1 załącznika do zarządzenia z 2021 r., były w trakcie opracowywania. Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że planowane zakończenie prac nad tym dokumentem nastąpi w styczniu 2022 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że *Działania nadzorcze z 2012 r.* nie zostały zaktualizowane (mimo rozpoczętego w 2018 r. procesu konsultacji ich zmiany⁵⁴). W ich treści odwoływano się do uchylonych już aktów prawnych (m.in. do zarządzenia Nr 17 Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska i uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (w części dotyczącej działań nadzorczych w zakresie zadań dotyczących ochrony przyrody), komunikatu Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – gospodarka wodna i środowiska (w części poświęconej funkcjonowaniu kontroli zarządczej) oraz do uchylonego z dniem 1 stycznia 2017 r. art. 10a ust. 1 i 2 uoop (w części poświęconej działaniom nadzorczym w zakresie gospodarowania nieruchomościami pozostającymi we władaniu parków narodowych). Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *zaproponowana zmiana Działań nadzorczych Ministra Środowiska wobec parków narodowych była spowodowana przeglądem tego dokumentu i dostrzeżeniem konieczności zmian. (...) Brak opracowania ostatecznej wersji Działań nadzorczych wynikał z dużego obciążenia pracowników Wydziału Parków Narodowych pracą oraz znacznej liczby uwag do dokumentu.*

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

⁵³ Działania nadzorcze stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie Polityki nadzorczej i mają określać m.in. przyjęte rozwiązania nadzorcze m.in. w obszarach: personalnym, finansowym, pozafinansowym oraz formalno-prawnym.

⁵⁴ W marcu 2018 r. DOP przekazał dziewięciu komórkom organizacyjnym ministerstwa *projekt Działań nadzorczych Ministra Środowiska wobec parków narodowych* z prośbą o zgłaszanie ewentualnych uwag. Kontrolującym przedłożono dokument z uwagami w trybie rejestracji zmian uniemożliwiający ustalenie, który z departamentów wniósł poszczególne uwagi oraz pismo Departamentu Edukacji i Komunikacji o braku zastrzeżeń do projektu *działań nadzorczych*.

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że w związku z planowaną zmianą działań nadzorczych w tym zakresie nie sporządzono pisemnej oceny okresowej Dyrektora ŚPN i pisemnej oceny działalności ŚPN, a oceny te były przekazywane ustnie w trakcie spotkań z dyrektorem. Ponadto wyjaśnił, że plany działalności i sprawozdania z wykonania planów działalności parków narodowych, w tym ŚPN były sporządzane według metodyki oraz wzorów obowiązujących w Ministerstwie wszystkie jednostki podległe i nadzorowane⁵⁵. Nieegzekwowanie od ŚPN przedkładania półrocznych sprawozdań z wykonania planu działalności wyjaśnił tym, że sprawozdania z wykonania planów działalności parków narodowych, w tym ŚPN były sporządzane w okresach obowiązujących w Ministerstwie wszystkie jednostki podległe i nadzorowane. Niewymaganie od Dyrektora ŚPN przedkładania rocznego sprawozdania po zakończeniu roku (w styczniu następnego roku) wyjaśnił niezakończoną planowaną zmianą działań nadzorczych oraz przyjęciem sprawozdawczości dla GUS jako sprawozdań z działalności parków narodowych i brakiem potrzeby powielania informacji przekazywanych przez parki narodowe.

Niezatwierdzenie zadań rzeczowych na 2020 r.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 uoop, nadzór Ministra obejmuje w szczególności zatwierdzenie rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych. Minister zatwierdził do wykonania na 2017 r. (pismem z 11 kwietnia 2017 r.), 2018 r. (pismem z 18 maja 2018 r.), 2019 r. (pismem z 7 czerwca 2019 r.) i 2021 r. (pismem z 15 listopada 2021 r.) roczne zadania rzeczowe przesłane przez ŚPN do Ministerstwa odpowiednio⁵⁶ 3 kwietnia 2017 r., 26 kwietnia 2018 r., 23 maja 2019 r. i po 8 czerwca 2021 r.⁵⁷ (zatwierdzone w toku kontroli). Minister nie wniósł uwag do przedłożonych zadań rzeczowych. Minister nie wyegzekwował od ŚPN przekazania do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych na rok 2020, pozbawiając się tym samym jednej z form nadzoru nad Parkiem sprawowanego na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 1 uoop. Sekretarz Stanu wyjaśniła, że nie wyegzekwowanie i w konsekwencji nie zatwierdzenie zadań rocznych w 2020 r. wynikało ze zmian organizacyjnych i przekształceń Ministerstwa.

Brak informacji o sposobie wykonania rocznych zadań rzeczowych ŚPN

Ministerstwo nie żądało i nie otrzymywało informacji dotyczących wykonania przez ŚPN rocznych zadań rzeczowych w układzie przedstawianym w zatwierdzonych przez niego zadaniach rzeczowych. NIK zauważa, że nie mając okresowych informacji dotyczących wykonania przez ŚPN rocznych zadań rzeczowych, Minister nie mógł dokonywać kompleksowej oceny stopnia wykonania tych zadań.

Ponadto w przypadku zadań rzeczowych na lata 2017–2019 i 2021 Minister nie podjął działań zmierzających do ich przedłożenia przez ŚPN przed rozpoczęciem roku, którego dotyczyły. W toku kontroli uzasadniano to brakiem przeszkód prawnych do zatwierdzenia zadań rzeczowych w trakcie roku oraz tym, że uoop nie wskazuje terminu ich przekazywania.

⁵⁵ Dyrektor DOP nadmienił, że wzór dokumentu ulegał modyfikacjom w poszczególnych latach i był dostosowywany do wymogów w zakresie kontroli zarządczej.

⁵⁶ Daty wpływu do Ministerstwa Środowiska.

⁵⁷ Kontrolującym zostały przedłożone te zadania w trakcie kontroli, ale już po tym terminie. Na przedłożonych zadaniach rzeczowych nie było adnotacji o dacie ich wpływu do Ministerstwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Sekretarz Stanu i Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnili, że przygotowywane na potrzeby GUS zestawienia statystyczne obejmują cele parku narodowego określone w uoop, a ich corocznie pozyskiwanie według stałej metodyki umożliwiało ich porównywalność.

Zdaniem NIK, wykonania obowiązku wynikającego ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. *o statystyce publicznej*⁵⁸ nie można utożsamiać z realizacją obowiązku sporządzania rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych, określonego w uoop. Cele statystyki publicznej realizowane przez GUS, nie są tożsame z celami zadań nadzorczych realizowanych przez Ministra wobec parków narodowych, na podstawie art. 9 uoop. Spoczywający na Ministrze, zgodnie z art. 9 ust. 3 uoop, obowiązek sporządzania rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych, przedkładanych przez dyrektorów parków narodowych, wiąże się z zakresem nadzoru Ministra nad działalnością parków narodowych, który zgodnie z ust. 2 powoływanego przepisu, obejmuje w szczególności: zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony, o którym mowa w art. 18, lub zadań ochronnych, o których mowa w art. 22 uoop, kontrolę funkcjonowania parków narodowych, kontrolę wykonywanej przez parki narodowe działalności gospodarczej, kontrolę realizacji zadań parków narodowych, kontrolę realizacji planów finansowych parków narodowych i kontrolę działań dyrektora parku narodowego podejmowanych jako organ ochrony przyrody. Zakres danych liczbowych, przekazywanych przez Ministerstwo na potrzeby służb statystyki publicznej, nie odzwierciedla pełnego spektrum działalności nadzorczej Ministra nad parkami narodowymi.

Ministerstwo nie archiwizowało korespondencji elektronicznej pomiędzy parkami narodowymi a DOP w sprawie rocznych sprawozdań z ich działalności. Zdaniem NIK, brak takiej archiwizacji uniemożliwia m.in. jednostkom kontrolnym sprawdzenie przedkładanych Ministrowi sprawozdań. Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił: *Dane przesyłane przez parki narodowe prawdopodobnie zostały trwale usunięte. Dane za 2017 r. były przygotowywane przez pracownika, który przebywa obecnie na emeryturze i prawdopodobnie zostały przekazane do GUS wyłącznie drogą elektroniczną.*

W art. 103 ust. 5 uoop zawarta jest delegacja dla ministra właściwego do spraw środowiska, do określenia w drodze rozporządzenia warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą, z uwzględnieniem specyfiki i charakteru pracy. Do zakończenia kontroli Minister nie zrealizował obowiązku wydania tego rozporządzenia, pomimo, że wskazany przepis uoop

Niesporządzenie
rocznych sprawozdań
zbiorczych
z działalności parków
narodowych

Nie archiwizowano
korespondencji
dotyczącej rocznych
sprawozdań
z działalności parków

Minister nie określił
w drodze rozporządzenia
warunków wynagradzania
za pracę pracowników
parków narodowych

⁵⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 459.

obowiązuje od 1 stycznia 2012 r. Projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska z planowanym terminem wydania w II kw. 2021 r.

W okresie objętym kontrolą kwestie wynagradzania pracowników parków narodowych zostały uregulowane w Ponadzakładowym Układzie Zbiorowym Pracy dla Pracowników Parków Narodowych (dalej: PUZP) zawartym 13 lutego 2013 r. (wpisanym do Rejestru Ponadzakładowych Układów Zbiorowych Pracy w dniu 2 kwietnia 2013 r.) i protokole dodatkowym nr 1 do PUZP zawartym 21 marca 2019 r. (wpisanym do Rejestru Ponadzakładowych Układów Zbiorowych Pracy w dniu 25 lipca 2019 r.).

Sekretarz Stanu i Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnili, że prace związane z wydaniem rozporządzenia w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń zostały podjęte w 2012 r., a Związek Pracodawców Polskich Parków Narodowych jednocześnie podjął z organizacjami związkowymi działającymi w parkach narodowych negocjacje w sprawie PUZP. Nadmienili, że zarówno obowiązujący PUZP, jak i jego nowa propozycja zawierały regulacje zbieżne z proponowanymi w projekcie rozporządzenia, a z uwagi na rozbieżne stanowiska stron nie została uzgodniona ostateczna wersja projektu rozporządzenia. Wskazali, że pomimo braku rozporządzenia kwestie zasad wynagradzania pracowników parków narodowych oraz przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą reguluje PUZP. Ponadto Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że Ministerstwo podjęło prace nad projektem ustawy o parkach narodowych, w której uregulowane zostaną także te zagadnienia.

NIK nie podziela powyższego stanowiska. Delegacja z art. 103 ust. 5 uoop ma charakter obowiązkowy i nie pozostawia w tym zakresie właściwemu ministrowi swobody. Nie można przyznać racji, że wystarczające dla spełnienia wymogów art. 103 ust. 5 uoop było uregulowanie wymienionych w tym przepisie kwestii w PUZP. Ponieważ wydanie rozporządzenia jest obligatoryjne, zaniechanie wykonania nałożonego obowiązku w dłuższym okresie, mogło utrudniać wykonanie ustawy, a nawet stanowić delikt konstytucyjny. Brak aktu wykonawczego do ustawy może ponadto w niektórych sytuacjach prowadzić do naruszenia praw podmiotowych, a nawet narażać Skarb Państwa na odpowiedzialność odszkodowawczą⁵⁹. Ponadto należy zwrócić uwagę na naturę prawną układu zbiorowego pracy, który w odróżnieniu od rozporządzenia nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, co może powodować niejednolite traktowanie pracowników parków narodowych, w szczególności nieuwzględnianie specyfiki i charakteru wykonywanej przez nich pracy. Argument, że nie występują niejasności w stosowaniu PUZP nie tylko nie uchyla ustawowego obowiązku wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 103 ust. 5 uoop, ale również pozostaje w sprzeczności z uzasadnieniem do projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń, w którym stwierdzono m.in., że „w związku

⁵⁹ M. Bartoszewicz, komentarz do art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, LEX, w: M. Haczkowska (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lexis Nexis 2014.

z rozbieżnymi interpretacjami przepisów PUZP (...) parki narodowe niejednolicie regulowały zasady wypłaty niektórych świadczeń związanych z pracą (np. dodatkowe wynagrodzenie roczne). Tym samym konieczne jest wydanie rozporządzenia, które ureguluje dane zagadnienia”.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 2–6 uoop, nadzór ministra właściwego do spraw środowiska obejmuje kontrolę: funkcjonowania parków narodowych, wykonywanej przez parki narodowe działalności gospodarczej, realizacji zadań parków narodowych, realizacji planów finansowych parków narodowych oraz działań dyrektora parku narodowego podejmowanych jako organ ochrony przyrody. W okresie objętym kontrolą⁶⁰ pracownicy Ministerstwa zakończyli w 2017 r.⁶¹ kontrolę doraźną ŚPN, a w 2019 r. przeprowadzili w nim kontrolę planową⁶². Zakres kontroli doraźnej obejmował zagadnienia związane z funkcjonowaniem Parku w zakresie zamówień publicznych, gospodarowania nieruchomościami oraz wybranych zagadnień dotyczących realizacji planu finansowego Parku, w tym prawidłowości wykorzystania otrzymanych dotacji. Czynności kontrolne pracowników Ministerstwa wykazały nieprawidłowości i uchybienia oraz zaniedbania w zakresie sprawowanego nadzoru w tych obszarach. W wyniku tej kontroli wystosowano siedem zaleceń pokontrolnych (m.in. podjęcie działań w celu ostatecznego uregulowania stanu nieruchomości gruntowych pozostających we władaniu ŚPN w zakresie użytkowania wieczystego; określenie, w oparciu o potrzeby Parku oraz przeglądy stanu budynków gospodarczych, programu utrzymania tych zasobów oraz związanych z tym kosztów; podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie uchybień wskazanych przez kontrolę w zakresie realizacji planu finansowego ŚPN, w szczególności w zakresie nadzoru). Kontrolą planową objęto zagadnienia związane z funkcjonowaniem Straży Parku, polityką kadrową, udzielaniem zamówień publicznych, weryfikacją zarzutów skargowych sformułowanych w skargach przesłanych do Ministerstwa na działalność Parku oraz realizacją zaleceń pokontrolnych wydanych przez Ministra (w tym wydanych w ramach ww. kontroli doraźnej). Na podstawie przeprowadzonego przez pracowników Ministerstwa postępowania kontrolnego działalność ŚPN w ww. zakresie została oceniona pozytywnie⁶³. W wyniku przeprowadzonej w 2019 r. kontroli do Dyrektora ŚPN skierowano pięć zaleceń pokontrolnych, tj.: [1] dokonanie uaktualnienia protokolarnej oceny spełniania przez magazyn broni wymogów, o których mowa w § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania i przechowywania broni bojowej oraz broni myśliwskiej, wraz z amunicją, będącej w dyspozycji Straży

Przeprowadzono kontrole w ŚPN

⁶⁰ Na 13 maja 2021 r.

⁶¹ Wystąpienie pokontrolne opatrzone jest datą 3 kwietnia 2017 r. Wskazano w nim, że kontrola została przeprowadzona w dniach 17–25 sierpnia 2016 r.

⁶² Dotyczącą lat 2017–2018. W wystąpieniu pokontrolnym znak: BKA-I.0831.2.2019.SK z 12 sierpnia 2019 r. wskazano, że w przypadku niektórych zagadnień czynności kontrolne dotyczyły również okresu wcześniejszego, w szczególności w zakresie weryfikacji zarzutów skargowych.

⁶³ Jedynie działalność ŚPN w zakresie funkcjonowania Straży Parku oceniono pozytywnie z zastrzeżeniem dotyczącym braku uaktualnionej oceny magazynu broni pomimo zmiany przepisów w przedmiotowym zakresie.

*Parku*⁶⁴; [2] rozważenie potrzeby pisemnego opracowania trybu uzgadniania z zakładowymi organizacjami związkowymi zasad podziału środków na wynagrodzenia; [3] przy tworzeniu nowego *Regulaminu premiowania* rozważenie wprowadzenia do dokumentu zapisów dotyczących szczegółowej procedury przyznawania i zatwierdzania okresowych premii dla pracowników oraz zwrócenie szczególnej uwagi na zapisy określające warunki przyznania pracownikowi tego świadczenia; [4] zaktualizowanie opracowanego wcześniej *Programu gospodarowania zasobami mieszkaniowymi*, który określiłby obecne potrzeby ŚPN w tym zakresie; [5] rozważenie możliwości cyklicznego powtarzania szkoleń oraz przeprowadzania anonimowych ankiet dla pracowników, odnoszących się do występowania zjawisk mobbingu oraz dyskryminacji w środowisku pracy. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu wyjaśniła, że *Dyrektor Parku (...) przyjął wskazane zalecenia; natomiast wdrożenie zaleceń z pkt 1 oraz 4 zostanie zweryfikowane podczas następczej kontroli w ŚPN.*

Prawidłowo
rozpatrywano skargi
dotyczące ŚPN

W okresie objętym kontrolą⁶⁵ do Ministerstwa wpłynęło dziewięć anonimowych skarg dotyczących ŚPN, po jednej w 2017 r. i 2019 r. oraz siedem w 2018 r. Osiem z nich dotyczyło działań dykcji i funkcjonowania ŚPN, natomiast jedna skarga dotyczyła bezczynności Ministra Środowiska i została wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem Ministerstwa Środowiska. Wprawdzie, zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie *rozpatrywania skarg i wniosków*⁶⁶, skargi zostały pozostawione bez rozpatrzenia, jednakże w dniu 21 czerwca 2018 r. DOP zwrócił się do dyrektora ŚPN z prośbą ustosunkowanie się do zarzutów przedstawionych w skargach oraz w dniu 28 czerwca 2018 r. skierował do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznej pismo z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli w ŚPN. Przedmiotowa kontrola została przeprowadzona w 2019 r.⁶⁷; dokonana w jej trakcie weryfikacja sformułowanych w skargach zarzutów nie potwierdziła ich zasadności.

5.3. Nadzór Ministra nad realizacją przez Świętokrzyski Park Narodowy wybranych ustawowych zadań

Dyrektor ŚPN opracował i przedłożył ministrowi właściwemu do spraw środowiska projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Parku. Jednak pomimo jego otrzymania w dniu 2 sierpnia 2017 r., Minister nie ustanowił w drodze rozporządzenia planu ochrony dla ŚPN. Z uwagi na brak jego ustanowienia, zadania ochronne były realizowane w oparciu o zadania ochronne przyjęte w formie zarządzenia Ministra. Projekty tych zadań ochronnych sporządzane były przez ŚPN nie zawsze w sposób rzetelny. W konsekwencji niektóre dane zawarte w zarządzeniach ws. zadań ochronnych na lata 2018–2019 i 2020–2021 były nierzetelne. Stwierdzono również nieprawidłowość o charakterze formalnym dotyczącą nieterminowego wydania dwóch decyzji w sprawie odstępstw od zakazów obowiązujących w ŚPN.

⁶⁴ Dz. U. Nr 139, poz. 1170.

⁶⁵ Stan na 20 maja 2021 r.

⁶⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

⁶⁷ Wystąpienie pokontrolne z dnia 12 sierpnia 2019 r., znak sprawy BKA-I.0831.2.2019.SK.

5.3.1. Ustanawianie Planu ochrony dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego

Zgodnie z art. 18 ust. 1 uoop dla parków narodowych sporządza się i realizuje plan ochrony. Projekt planu ochrony dla parku narodowego sporządza dyrektor parku (art. 19 ust. 1 pkt 1 uoop). Projekt planu ochrony dla ŚPN został zrealizowany w ramach projektu POIS.05.03.00-00-284/10 pn. *Wykonanie projektu planu ochrony Świętokrzyskiego Parku Narodowego i obszaru Natura 2000 'Łysogóry' na lata 2013–2033*. Wykonawca opracował łącznie 20 operatów tematycznych, projekt rozporządzenia Ministra Środowiska z opinią prawną oraz wykonał 18 tematycznych map numerycznych. Odbiór poszczególnych zadań projektu przez ŚPN realizowany był od dnia 20 listopada 2012 r. do 14 sierpnia 2014 r. Kwota poniesionych wydatków na opracowanie planu ochrony wyniosła łącznie 2052 tys. zł. Park w dniu 22 listopada 2016 r. zawarł dodatkową umowę⁶⁸, której przedmiotem było udzielenie odpowiedzi na zgłoszone w ramach konsultacji społecznych uwagi do projektu planu ochrony dla ŚPN oraz wprowadzenie w tym projekcie ewentualnych zmian wynikających z tych odpowiedzi. Prace zostały odebrane przez ŚPN w dniu 29 grudnia 2016 r.⁶⁹ Kwota poniesionych wydatków związanych z realizacją umowy wyniosła 6027 zł (brutto).

Przygotowanie projektu planu ochrony dla ŚPN

ŚPN opracował i w dniu 1 sierpnia 2017 r. przesłał do Ministerstwa projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego wraz z uzasadnieniem, projektem oceny skutków regulacji oraz załącznikami zawierającymi: protokoły z przeprowadzonych sześciu spotkań konsultacyjnych; opinie właściwych miejscowo rad gmin; zestawienie uwag i wniosków zgłoszonych przez te rady, złożonych na etapie opiniowania przedmiotowego projektu, wraz ze sposobem ich rozpatrzenia; zestawienie uwag otrzymanych w ramach prowadzonych konsultacji społecznych; opinię Rady Naukowej ŚPN. Opracowany przez ŚPN projekt rozporządzenia w sprawie planu ochrony dla Parku wraz z załącznikami wpłynął do Ministerstwa w dniu 2 sierpnia 2017 r. Stosownie do art. 20 ust. 3 uoop, przedłożony projekt planu ochrony dla ŚPN stanowiący załącznik nr 1 do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla ŚPN zawierał: cele ochrony przyrody oraz wskazanie przyrodniczych i społecznych uwarunkowań ich realizacji; identyfikację oraz określenie sposobów eliminacji lub ograniczenia istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich skutków; wskazanie obszarów ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej; określenie działań ochronnych na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji tych działań; wskazanie obszarów i miejsc udostępnianych dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb i rybactwa oraz określenie sposobów ich udostępniania;

Przekazanie projektu planu ochrony dla ŚPN do Ministerstwa

⁶⁸ Umowa nr 49/2016 zawarta pomiędzy ŚPN a Biurem Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej.

⁶⁹ Podano datę odbioru prac przez ŚPN bez zgłaszania uwag. Pierwszy odbiór prac nastąpił w dniu 15 grudnia 2016 r., jednak do przekazanej dokumentacji komisja zgłosiła uwagi. W związku z powyższym wykonawca został wezwany do usunięcia zgłoszonych wad i usterek do dnia 28 grudnia 2016 r.

wskazanie miejsc, w których może być prowadzona działalność wytwórcza, handlowa i rolnicza; ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw. Projekt zawierał również opis granic wraz z mapą dla części obszaru Natura 2000 pokrywającej się z granicami ŚPN.

Długotrwałe
procedowanie
w Ministerstwie projektu
planu ochrony dla ŚPN

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

W dniu 29 stycznia 2019 r. pracownik DOP poinformował dyrektora ŚPN o wznowieniu prac (po blisko rocznej przerwie) nad zatwierdzeniem OSR do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony. Zwrócił się z prośbą o przeanalizowanie projektu pod kątem ewentualnych niezbędnych aktualizacji. Wskazał również, że w przypadku naniesienia zmian prosi o nową wersję w trybie rejestruj zmiany, naniesioną na projekt z lipca 2017 r. lub o zwrotną informację w przypadku braku zmian. W dniu 14 lipca 2020 r. oraz w dniu 18 marca 2021 r. ŚPN przekazał do DOP kolejne projekty planu ochrony. W trakcie kontroli kontrolerom nie przedłożono treści projektu przekazanego w dniu 14 lipca 2020 r.

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

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił także, że *wstępna analiza projektu w sprawie ustanowienia planu ochrony dla ŚPN, nie wskazuje na sprzeczność projektu z celami ochrony Parku [art. 19 ust. 5 uoop – dop. NIK]. Wskazał również, że projekt będzie podlegał szczegółowej analizie na dalszych etapach prac legislacyjnych.* Wyjaśnił ponadto, że *prace nad projektem planu ochrony dla parku narodowego, z uwagi na zawartość tego dokumentu są czasochłonne. Prace te są realizowane zgodnie z obowiązującą procedurą legislacyjną. Z chwilą przekazania projektu do Świętokrzyskiego Parku Narodowego DOP oczekiwał na przesłanie skorygowanej wersji projektu, w związku z czym nie było możliwe podejmowanie innych działań w ramach procedury legislacyjnej. Jednocześnie w kontaktach roboczych pracownicy DOP monitorowali o przesłanie skorygowanego projektu.*

Minister nie ustanowił w drodze rozporządzenia planu ochrony dla ŚPN, pomimo że sporządzony przez Dyrektora Parku projekt rozporządzenia w sprawie planu ochrony wpłynął do Ministerstwa w dniu 2 sierpnia 2017 r. Stanowiło to naruszenie art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*, zgodnie z którym dla parków narodowych utworzonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed 15 listopada 2008 r., dla których nie ustanowiono planu ochrony, sporządza się plan ochrony w terminie 10 lat⁷⁰. Z przepisu tego wynikało zatem, że plan ochrony dla Parku powinien zostać ustanowiony do 15 listopada 2018 r. Powyższe stanowiło również naruszenie art. 19 ust. 5 uoop, zgodnie z którym, plan ochrony dla parku narodowego ustanawiany jest w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu tego planu lub w przypadku niezgodności z celami ochrony przyrody, odmawia się jego ustanowienia.

W toku kontroli w ŚPN, Dyrektor ŚPN w odniesieniu do postępu prac nad ustanowieniem planu ochrony dla obszaru Parku wyjaśnił, że w trakcie roboczych kontaktów z Ministerstwem, temat ten był wielokrotnie poruszany. Nadmieniał, że za każdym razem Park był informowany, że prace nad przedmiotowym projektem trwają. Wskazał również, że Ministerstwo nie informowało o niezgodności przedłożonego projektu z celami ochrony przyrody.

Sekretarz Stanu wyjaśniła, że projekt rozporządzenia w sprawie planu ochrony dla ŚPN ma być korygowany, by nadać mu formę uzgodnioną dla wszystkich planów ochrony. Z kolei Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że przekroczenie terminu wydania przez Ministra rozporządzenia planu ochrony dla ŚPN wynika m.in. z potrzeby poddania projektu takiego rozporządzenia szczegółowej analizie i uzgodnieniom. Oboje wskazali, że nie ma przeszkód w ustanowieniu planu ochrony w późniejszym czasie. Podkreślili, że do czasu jego ustanowienia, park prowadzi działania ochronne na podstawie zadań ochronnych. Dodatkowo Zastępca Dyrektora DOP wskazał również, że *Plan ochrony dla ŚPN jest zaplanowany do wydania po zakończeniu prac nad rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego*.

Jakkolwiek zgodzić należy się z twierdzeniem, że przewidziana w art. 19 i 20 uoop procedura ustanawiania planów ochrony jest złożona i może trwać przez długi czas, to jednak nie uzasadnia to zaniechania ustalenia planu ochrony dla ŚPN przez okres od dnia sierpnia 2017 r. (tj. od przedłożenia planu ochrony przez dyrektora ŚPN) do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK (3 grudnia 2021 r.).

NIK zauważa, że ŚPN realizował działania ochronne w oparciu o ustanawiane zarządzeniami Ministra zadania ochronne. W okresie objętym kontrolą były one ustanawiane na okres dwóch lat, co zdaniem NIK może utrudniać zawieranie przez ŚPN długookresowych umów o dofinansowa-

⁷⁰ Art. 8 tej ustawy został zmieniony z dniem 12 października 2012 r. przez art. 4 ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 985). Przed zmianą przepis ten przewidywał termin pięciu lat na sporządzenie planu ochrony.

nie realizacji działań ochronnych. Brak planu ochrony dla ŚPN może również prowadzić do nieuwzględniania jego potrzeb w dokumentach planistycznych gmin, na obszarze których jest położony, gdyż zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 7 uoop, to plan ochrony (nie zadania ochronne) zawiera ustalenia (wskazania) do dokumentów planistycznych opracowywanych w gminach (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego).

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

5.3.2. Ochrona ekosystemów Świętokrzyskiego Parku Narodowego

Sporządzanie projektów zadań ochronnych dla ŚPN

W okresie objętym kontrolą, z uwagi na brak ustanowienia planu ochrony dla ŚPN, minister właściwy do spraw środowiska, stosownie do art. 22 ust. 2 pkt 1 uoop, w drodze zarządzenia ustanawiał dla obszaru parku zadania ochronne. Projekty zarządzeń dla tych zadań były sporządzane przez ŚPN i przekazywane do Ministerstwa.

Projekt zadań ochronnych na lata 2016–2017 został przekazany do Ministerstwa w dniu 15 września 2015 r., na lata 2018–2019 – w dniu 31 października 2017 r., a na lata 2020–2021 – w dniu 13 listopada 2019 r. Projekty zadań ochronnych zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę Naukową ŚPN. W ramach prowadzonych przez Ministerstwo uzgodnień międzyresortowych przekazywane przez ŚPN projekty były konsultowane z Departamentem Prawnym, Departamentem Leśnictwa oraz Generalną Dyрекcją Ochrony Środowiska.

Podstawa określenia zadań ochronnych dla ŚPN

Z ustaleń kontroli wynika, że podstawą określenia zadań ochronnych w latach 2016–2021 były: projekt planu ochrony dla ŚPN stanowiący załącznik do projektu rozporządzenia ministra właściwego ds. środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla ŚPN; materiały studyjne stanowiące podstawę utworzenia tego dokumentu, m.in. operaty tematyczne oraz mapy; wyniki bieżącej oceny stanu ekosystemów ŚPN (inwentaryzacja i rejestracja zaburzeń powierzchniowych, bieżąca inwentaryzacja drzew wydzielających się w obszarze ochrony czynnej ŚPN, monitorowanie nasilenia występowania owadów kambiofagicznych⁷¹ i fitofagicznych⁷² metodą pułapek feromonowych, prognozowania występowania zwójek jodłowych metodą wypłaszania z zebranych gałęzi jodłowych w fotoeklektorach); wnioski wynikające z bieżących obserwacji dotyczących potrzeb ochronnych ekosystemów ŚPN i ich komponentów (np. modrzew polski, organizmy saproksyliczne⁷³, ślimaki kalcyfilne); wyniki inwentaryzacji i oceny stanu ochrony w obszarze Natura 2000 Łysogóry, wykonywanych na podstawie art. 31 uoop celem przedłożenia Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska. Dyrektor Parku wskazał również, że niektóre zadania wykonywane są na podstawie inwentaryzacji prowadzonych przez Służbę Parku.

⁷¹ Kambiofagi – głównie owady żyjące pod korą lub w korze drzew i krzewów, odżywiające się łykiem i miazgą.

⁷² Fitofagi – zwierzęta żywiące się żywymi częściami roślin, np. nasionami, liśćmi, owocami, sokami, nektarem.

⁷³ Organizmy rozwijające się w obumierających lub martwych i rozkładających się drzewach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

W badanym okresie ŚPN przedłożył dwa projekty zmiany obowiązujących zadań ochronnych. Na tej podstawie Minister właściwy ds. środowiska wydał dwa zarządzenia zmieniające zadania ochronne dla ŚPN: zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 sierpnia 2017 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie zadań ochronnych dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego*⁷⁴ oraz zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 czerwca 2019 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie zadań ochronnych dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego*⁷⁵.

Wprowadzone zmiany dotyczyły uwzględnienia chorób o charakterze epizootycznym w potencjalnych zewnętrznych zagrożeniach dla ŚPN oraz w związku z tym działania ochronnego polegającego na ograniczeniu populacji dzika (zarządzenie z 2017 r.) oraz przygotowania terenu pod miejsca przejściowego składowania drewna pozyskanego w ramach realizowanych zadań ochronnych na obszarach ochrony czynnej (zarządzenie z 2019 r.).

Projekty zmiany zadań ochronnych zostały zaopiniowane przez Radę Naukową ŚPN, przy czym negatywnie zaopiniowany został projekt zmiany zadań ochronnych dotyczący ograniczenia populacji dzika poprzez dokonanie odstrzału redukcyjnego 100 osobników.

Analiza obowiązujących w okresie objętym kontrolą zadań ochronnych ustanowionych przez Ministra wykazała, że zgodnie z art. 22 ust. 3 uoop, zidentyfikowane zostały istniejące i potencjalne zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. Wskazano sposoby eliminacji lub ograniczenia zagrożeń i ich skutków. Zamieszczono opisy sposobów ochrony czynnej ekosystemów (w podziale na ekosystemy leśne, nieleśne i wodne, z podaniem rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań) oraz czynnej ochrony gatunków roślin, zwierząt lub grzybów (w podziale na obszary ochrony czynnej i krajobrazowej). Wskazano także obszary ŚPN objęte ochroną ścisłą, czynną i krajobrazową oraz ustalono, stosownie do art. 12 ust. 2 uoop, miejsca udostępniane.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 uoop, w planie ochrony parku narodowego, a do czasu jego sporządzenia – w zadaniach ochronnych, ustala się miejsca, które mogą być udostępniane, oraz maksymalną liczbę osób mogących przebywać jednocześnie w tych miejscach. W obowiązujących w okresie objętym kontrolą zadaniach ochronnych dla ŚPN ustalono miejsca udostępniane m.in. w celach edukacyjnych i turystycznych, a w zadaniach ochronnych na lata 2016–2017 także w celach zarobkowych wraz z określeniem maksymalnej liczby osób mogących jednocześnie przebywać w tych miejscach. W zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych na lata 2018–2019 oraz 2020–2021 wskazane zostały również miejsca na terenie Parku udostępniane w celach kulturowych.

Ustanowione zadania ochronne dla ŚPN i ich zmiany

Zakres zadań ochronnych dla ŚPN

Rozszerzony katalog celów udostępniania obszaru ŚPN

⁷⁴ Dz. Urz. Min. Środ. poz. 63.

⁷⁵ Dz. Urz. Min. Środ. poz. 36.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że katalog celów udostępniania rozszerzono ze względu na obecność w granicach ŚPN licznych obiektów o charakterze kulturowym, których udostępnianie służy także celom edukacyjnym.

Nierzetelnie informacje w zadaniach ochronnych dla ŚPN

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

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

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

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

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- c) W zarządzeniu w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2020–2021 wskazane zostało zadanie mające na celu przebudowę lub remont parkingu na działce ewidencyjnej nr 1191/1 obręb Nowa Słupia, która nie jest położona w granicach ŚPN. Wskazanie błędnego numeru działki wyjaśniono pomyłką.
- d) W zarządzeniu w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2020–2021 jako jeden ze sposobów ochrony czynnej ekosystemów na obszarach ochrony krajobrazowej, wskazane zostało zadanie mające na celu usunięcie drzew i krzewów na terenie przewidzianym pod budowę nowego centrum edukacyjnego.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DOP wynika, że prowadzenie edukacji przyrodniczej jest jednym z celów parku narodowego i temu ma służyć budowa tego centrum.

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

- e) W zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla ŚPN na lata 2018–2019 oraz 2020–2021 wskazane w wykazie miejsc udostępnionych limity osób mogących przebywać jednocześnie w udostępnionym miejscu były rozbieżne z danymi zawartymi w dokumencie pn. *Operat udostępniania Parku i edukacji* opracowanym na potrzeby sporządzenia planu ochrony ŚPN. Rozbieżności dotyczyły miejsc:
- teren pomnika „Krzyże Katyńskie” w Hucie Szklanej oraz teren cmentarza jeńców radzieckich na Świętym Krzyżu, dla których w operacie udostępniania parku i edukacji wskazano limit 200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 50 osób, a podczas uroczystości religijnych bez ograniczeń;
 - zbiorowe mogiły mieszkańców zamordowanych podczas II wojny światowej w Świętej Katarzynie oraz zbiorowa mogiła mieszkańców zamordowanych podczas II wojny światowej w Nowej Słupi, dla których w ww. operacie wskazano limit 60 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 50 osób, a podczas uroczystości religijnych bez ograniczeń;
 - kompleks „Leśniczówka Nowa Słupia”, dla którego w operacie udostępniania parku i edukacji wskazano limit 30 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 2000 osób;
 - teren ośrodka wypoczynkowego „Jodełka” w Świętej Katarzynie, dla którego w operacie udostępniania parku i edukacji wskazano limit 500 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 300 osób;
 - teren zabytkowego zespołu klasztornego na Świętym Krzyżu. W operacie udostępniania parku i edukacji wskazano dla tego miejsca łączny limit 20 000 osób (w podziale na dwa obszary⁷⁶, podczas

⁷⁶ Pierwszy z obszarów stanowiło miejsce wydzielone przed wejściem do Muzeum Przyrodniczego ŚPN, dla którego określono limit wynoszący 5000 osób. Drugi z obszarów stanowiło miejsce wydzielone na tzw. jałowych łąkach, dla którego określono limit wynoszący 15 000 osób.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

gdy w zadaniach ochronnych na lata 2018–2019 oraz 2020–2021 wskazano limit 5000 (bez podziału na dwa obszary), a podczas uroczystości religijnych nie wskazano ograniczeń. W zadaniach ochronnych na lata 2016–2017 dla jednego z obszarów (miejsce wydzielone na tzw. jałowych łąkach) wskazano limit 5000 osób, a podczas uroczystości religijnych nie wskazano ograniczeń;

- szlak czerwony Święta Katarzyna–Trzcianka, dla którego w operacie udostępniania Parku i edukacji wskazano limit 2200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 3000 osób;
- szlak niebieski Święta Katarzyna–Bodzentyn, dla którego w operacie wskazano limit 2200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 1000 osób;
- szlak niebieski Nowa Słupia–Święty Krzyż, dla którego w operacie wskazano limit 2200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 1000 osób, a podczas uroczystości religijnych nie wskazano ograniczeń;
- szlak zielony Łączna–Bodzentyn, dla którego w operacie wskazano limit 2200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 1000 osób;
- szlak żółty Klonów–Bukowa Góra, dla którego w operacie wskazano limit 2200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 500 osób;
- szlak czarny Chełmowa Góra, dla którego w operacie wskazano limit 2200 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 500 osób;
- przyrodnicza ścieżka edukacyjna niebieska (Huta Szklana–Święty Krzyż), dla której w operacie wskazano limit 420 osób, podczas gdy w zadaniach ochronnych wskazano 500 osób.

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że o ile projekty tych zarządzeń są przygotowywane na podstawie operatów sporządzonych na potrzeby opracowania planu ochrony to pod uwagę należy brać zmiany, które mają miejsce od czasu opracowania operatów. Zwrócił również uwagę na trudności w skorelowaniu limitów zawartych w operacie z długością szlaków i obecnym stanem wiedzy.

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

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

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Podkreślenia wymaga, że w toku kontroli w ŚPN dokument pn. *Operat udostępniania Parku i edukacji*, został wskazany jako *ostatnie opracowanie eksperckie* wskazujące liczbę osób mogących jednocześnie przebywać w danym miejscu. W związku z tym operat ten sporządzony na potrzeby opracowania planu ochrony⁷⁷, zawierający m.in. wskazanie miejsc udostępnianych oraz maksymalną liczbę osób mogących jednocześnie przebywać w tych miejscach, powinien stanowić podstawę do wskazania tych wielkości również w projektach zadań ochronnych opracowywanych na okres dwóch lat. W trakcie kontroli nie przedstawiono kontrolerom dokumentów, które uzasadniałyby wprowadzenie innych limitów osób mogących jednocześnie przebywać w miejscach udostępnionych niż wynikające z opracowanego przez ekspertów ww. operatu.

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

Z wyjaśnień Sekretarz Stanu i Dyrektora DOP wynika, że przepisy uoop nie wymagają przekazywania takich sprawozdań, a wykonanie zadań ochronnych sprawdzane jest w trakcie kontroli resortowych w parkach narodowych. Z ustaleń kontroli wynika, że żadna z dwóch przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą kontroli resortowych swoim zakresem nie obejmowała weryfikacji wykonania przez ŚPN zadań ochronnych.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo rozpatrzyło 34 wnioski o wydanie zezwolenia na odstępstwa od zakazów obowiązujących w ŚPN, z tego dziesięć w 2017 r., sześć w 2019 r., cztery w 2020 r. oraz po siedem w 2018 r. i w 2021 r. (do 30 maja). Złożone wnioski dotyczyły m.in. prowadzenia badań i monitoringu gatunków, zbioru szyszek modrzewia polskiego, remontu (krzyż na Łysicy) i budowy nowych obiektów (drogi, ścieżki rowerowe, amfiteatr, muzeum) na obszarze ŚPN. Wszystkie wnioski objęte badaniem szczegółowym w ramach próby kontrolnej w zakresie dotyczącym odstępstwa od zakazów obowiązujących w ŚPN zostały rozpatrzone pozytywnie⁷⁸. Stosownie do art. 15 ust. 7 uoop, wnioski te zawierały: [1] imię i nazwisko oraz adres albo nazwę i siedzibę wnioskodawcy; [2] wskazanie zakazów, od których wnioskodawca zamierza uzyskać zezwolenie na odstępstwo; [3] cel wykonania wnioskowanych czynności wraz z uzasadnieniem; [4] opis planowanych czynności;

Brak określenia w zarządzeniach dotyczących zadań ochronnych dla ŚPN sposobu weryfikowania zakresu rzeczowego wykonanych zadań ochronnych i ich efektów

Wydawanie zezwoleń na odstępstwa od zakazów obowiązujących w ŚPN

⁷⁷ Plan ochrony dla parku narodowego stanowi podstawowy dokument planistyczny w zakresie ochrony jego zasobów przyrodniczych. Sporządzany jest na okres 20 lat.

⁷⁸ Szczegółowym badaniem w ramach próby kontrolnej objęto losowo wybrane po dwie procedowane sprawy w każdym roku w okresie objętym kontrolą.

[5] lokalizację wykonywania planowanych czynności; [6] uzasadnienie braku rozwiązań alternatywnych względem planowanego wariantu w przypadku realizacji inwestycji liniowych celu publicznego lub w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze parku narodowego lub rezerwatu przyrody; [7] opis przewidywanych działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na przyrodę parku narodowego. Minister w każdym przypadku przed wydaniem decyzji na odstępstwa od zakazów zasięgał, stosownie do art. 15 ust. 3 uoop, opinii Dyrektora ŚPN.

Spośród analizowanych dziesięciu postępowań prowadzonych na podstawie wniosków o wydanie zezwolenia na odstępstwa od zakazów obowiązujących w ŚPN, osiem zostało zakończonych wydaniem decyzji z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁷⁹, tj. w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Dwie spośród dziesięciu decyzji Ministra podjętych w latach 2017–2021 (do 30 maja)⁸⁰ w sprawie odstępstw od zakazów obowiązujących w ŚPN, zostały wydane z naruszeniem wyżej określonego terminu, tj. po upływie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Dotyczyło to decyzji:

- Nr DOP-WPN.286.69.2017.RS. Wniosek o wydanie decyzji na odstępstwo od zakazów obowiązujących w parkach narodowych⁸¹ wpłynął w dniu 22 marca 2017 r. W toku postępowania zasięgało się opinii dyrektorów parków (stosowne pisma przekazano w dniu 28 marca 2017 r.). Ostatnia z opinii wpłynęła w dniu 19 kwietnia 2017 r. Pomimo dysponowania kompletną dokumentacją, decyzja w przedmiotowej sprawie została wydana w dniu 21 czerwca 2017 r. tj. po upływie 91 dni od dnia wpływu wniosku oraz po upływie 63 dni od otrzymania ostatniej opinii dyrektora parku.
- Nr DOP-WPN.286.47.2018.RS. Wniosek o wydanie decyzji na odstępstwo od zakazów obowiązujących w ŚPN wpłynął w dniu 22 lutego 2018 r. W toku postępowania zasięgało się opinii Dyrektora Parku (stosowne pismo przekazano dopiero w dniu 5 kwietnia 2018 r.), która wpłynęła w dniu 13 kwietnia 2018 r. Pomimo posiadania kompletnej dokumentacji, decyzja w przedmiotowej sprawie została wydana w dniu 29 maja 2018 r. tj. po upływie 96 dni od dnia wpływu wniosku oraz po upływie 46 dni od otrzymania opinii Dyrektora Parku.

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

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

⁷⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

⁸⁰ Dotyczy spraw objętych szczegółowym badaniem w ramach próby kontrolnej.

⁸¹ Wniosek dotyczył zezwolenia na odstępstwo od zakazów obowiązujących w parkach narodowych: Magurskim, Białawieskim, Świętokrzyskim, Kampinoskim i Roztoczańskim.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem kontroli S/21/001 – *Funkcjonowanie Świętokrzyskiego Parku Narodowego* było dokonanie oceny prawidłowości funkcjonowania i gospodarki majątkowej ŚPN.

1. Ocena prawidłowości przebiegu procesu legislacyjnego dotyczącego zmiany granic ŚPN.
2. Ocena organizacji działalności i zarządzania ŚPN.
3. Ocena prawidłowości i skuteczności realizacji przez ŚPN wybranych ustawowych zadań.

Kontrolą objęto Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz Świętokrzyski Park Narodowy z siedzibą w Bodzentynie.

Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, była realizowana od 11 maja 2021 r. do 3 grudnia 2021 r. (ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało podpisane 21 grudnia 2021 r.).

Lata 2017–2021 (do 3 grudnia).

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach, Sekretarza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego⁸², Dyrektora Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich, Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach, Starosty Kieleckiego, Świętokrzyskiego Parku Narodowego z siedzibą w Bodzentynie, dziewięciu organizacji pozarządowych.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra sformułowano pięć wniosków pokontrolnych i dwie uwagi.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie, z upoważnienia Ministra Klimatu i Środowiska, zgłosiła osiem zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie. Dotyczyły one korekty opisu stanu faktycznego, nieprawidłowości i związanych z nimi ocen oraz wniosków pokontrolnych. Kolegium NIK uwzględniło jedno zastrzeżenie w części, a pozostałe oddaliło.

Cel główny kontroli

Cele szczegółowe

Zakres podmiotowy

Kryteria kontroli

Okres objęty kontrolą

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Zastrzeżenia wniesione do wystąpień pokontrolnych

⁸² Zastępcy Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Kielcach	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Anna Moskwa Minister Klimatu i Środowiska ⁸³ Michał Kurtyka Minister Klimatu i Środowiska ⁸⁴ Michał Woś Minister Środowiska ⁸⁵ Michał Kurtyka Minister Klimatu ⁸⁶ Henryk Kowalczyk Minister Środowiska ⁸⁷ Jan Szyszko Minister Środowiska ⁸⁸
2.	Delegatura NIK w Kielcach	Świętokrzyski Park Narodowy z siedzibą w Bodzentynie	Jan Reklewski ⁸⁹

⁸³ Od 26 października 2021 r.

⁸⁴ Od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.

⁸⁵ Od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r.

⁸⁶ Od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r.

⁸⁷ Od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.

⁸⁸ Od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.

⁸⁹ Od 1 sierpnia 2016 r.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 uoop obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody.

Ochrona przyrody

W art. 2 ust. 2 uoop zostały wyznaczone cele ochrony przyrody, którymi są: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów; zachowanie różnorodności biologicznej; zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego; zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony; ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień; utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody; kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

Cele ochrony przyrody

Park narodowy, zgodnie z art. 8 uoop, obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe; tworzy się go w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Park narodowy

Zadania parków narodowych zostały określone w art. 8b ust. 1 uoop. Wśród nich znajdują się: prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów; udostępnianie obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych i w zarządzeniach dyrektora parku narodowego; prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą.

Zadania parku narodowego

Zgodnie z art. 18 uoop dla parków narodowych sporządza się i realizuje plan ochrony. Plan ochrony ustanawia się w terminie 5 lat od dnia utworzenia parku narodowego. Stosownie do art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*, dla parków narodowych utworzonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed 15 listopada 2008 r., dla których nie ustanowiono planu ochrony, sporządza się plan ochrony w terminie dziesięciu lat⁹⁰. Projekt

Plan ochrony dla parku narodowego

⁹⁰ Art. 8 tej ustawy został zmieniony z dniem 12 października 2012 r. przez art. 4 ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*. Przed zmianą przepis ten przewidywał termin pięciu lat na sporządzenie planu ochrony.

planu ochrony dla parku narodowego sporządza dyrektor parku (art. 19 ust. 1 pkt 1 uoop). 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. Okres obowiązywania, treść planów ochrony dla parku oraz wymagania dotyczące jego sporządzania określono w art. 20 ust. 1–3, 5 i 6 uoop, a szczegółowe zasady sporządzania projektu planu parku – zgodnie z delegacją ustawową wynikającą z art. 21 uoop – uregulowano rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody.

Zadania ochronne dla parku narodowego

Zgodnie z art. 22 ust. 1 uoop, dla parku narodowego, do czasu ustanowienia planu ochrony, sprawujący nadzór sporządza projekt zadań ochronnych. Dla parku narodowego zadania ochronne ustanawia, w drodze zarządzenia, minister właściwy do spraw środowiska (art. 22 ust. 2 pkt 1 uoop). Zadania ochronne uwzględniają: identyfikację i ocenę istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz sposoby eliminacji lub ograniczania tych zagrożeń i ich skutków; opis sposobów ochrony czynnej ekosystemów, z podaniem rodzaju, rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań; opis sposobów czynnej ochrony gatunków roślin, zwierząt lub grzybów; wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową (art. 22 ust. 3 uoop). Zadania ochronne, o których mowa w ust. 1, mogą być ustanawiane na rok lub równocześnie na kolejne lata, nie dłużej jednak niż na 5 lat (art. 22 ust. 4 uoop).

Nadzór nad działalnością parku narodowego

Zgodnie z art. 9 ust. 1 uoop minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad działalnością parków narodowych. W art. 9 ust. 2 uoop wskazano, że nadzór obejmuje w szczególności: zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych, kontrolę funkcjonowania parków narodowych, 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. Z posłuszenia się przez ustawodawcę w tym przepisie zwrotem „w szczególności” wynika, że wyliczenie to ma jedynie przykładowy charakter, a przedmiotem nadzoru mogą być także inne sfery działalności parków narodowych. Ponadto w art. 9 ust. 3 uoop wskazano, że 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.

Określenie i zmiana granic parku narodowego

Art. 10 ust. 1 uoop stanowi, że zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane

w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu. W przepisie tym wskazuje się, że Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru. W art. 10 ust. 1a tej ustawy zapisano, że likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru.

Z art. 10 ust. 2 uoop wynika, że określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany. W tym przepisie sprecyzowano, że w imieniu tych podmiotów mogą wypowiadać się jedynie ich organy uchwałodawcze. W przypadku gmin, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*⁹¹, takim organem jest rada gminy. Natomiast organem uchwałodawczym powiatu, na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*⁹², jest rada powiatu. W województwie, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*⁹³, organem takim jest sejmik województwa. W art. 10 ust. 2 uoop stwierdza się również, że określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po zaopiniowaniu, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag.

W myśl art. 8b ust. 1 pkt 2 i 3 uoop, udostępnianie oraz prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą (często wymagającą udostępnienia terenu parku narodowego) jest jednym z zadań parków narodowych. Powinno ono odbywać się na zasadach określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych oraz w zarządzeniach dyrektora parku narodowego i tylko w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę parku (art. 12 ust. 1 uoop). Miejsca, które mogą być udostępniane oraz maksymalna liczba osób mogących przebywać jednocześnie w tych miejscach, powinny zostać określone w planie ochrony lub do czasu jego sporządzenia w zadaniach ochronnych (art. 12 ust. 2 uoop).

W art. 15 ust. 1 uoop określone zostały ograniczenia obowiązujące na terenie parków narodowych. Wyliczenie zakazów obowiązujących na terenie tych obszarów ochronnych ma bardzo kazuistyczny charakter, w związku z czym poszczególne ograniczenia skonstruowane są bardzo precyzyjnie i nie nastroczają większych kłopotów interpretacyjnych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 uoop, ograniczenia te nie dotyczą sytuacji określonych w tym przepisie, tj. wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych; prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym; wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa; obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania

Uzgodnienie i opiniowanie określenia i zmiany granic parku narodowego

Udostępnianie obszaru parku narodowego

Zakazy obowiązujące na terenie parków narodowych

⁹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 559.

⁹² Dz. U. z 2022 r. poz. 528.

⁹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 547.

prawa własności. W określonych w art. 15 ust. 3 uoop przypadkach, minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, może zezwolić na obszarze parku narodowego na odstępstwa od zakazów, o których mowa w ust. 1.

Warunki i sposób ustalania wynagrodzeń w parkach narodowych

W art. 103 ust. 5 uoop zobowiązano ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą, w tym: kwoty wynagrodzenia zasadniczego pracowników parków narodowych; inne, poza wynagrodzeniem zasadniczym, składniki wynagrodzenia i ich kwoty, uzasadnione zwłaszcza pełnieniem określonej funkcji lub zajmowaniem określonego stanowiska, szczególnymi właściwościami pracy, warunkami wykonywanej pracy oraz kwalifikacjami zawodowymi pracowników, uwzględniając specyfikę i charakter pracy pracowników parków narodowych.

Rozpatrywanie skarg i wniosków

Postępowanie w sprawie skarg i wniosków przed organami państwowymi reguluje *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dział VIII). W art. 237 tego kodeksu normuje się sposób i termin załatwiania skargi. Zgodnie z nim organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (§ 1). O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego (§ 3). Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi (art. 238 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego*). Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o ponownie bezzasadnej skargi.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
3. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* (Dz. U. z 2022 r. poz. 916).
5. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 201, poz. 1237, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 985).
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska* (Dz. U. poz. 1904, ze zm.); obowiązywało do 10 grudnia 2017 r.
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska* (Dz. U. poz. 2323, ze zm.); obowiązywało do 8 stycznia 2018 r.
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska* (Dz. U. poz. 96); obowiązywało do 14 listopada 2019 r.
8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu* (Dz. U. poz. 2266); obowiązywało do 20 marca 2020 r.
9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska* (Dz. U. poz. 494); obowiązywało do 5 października 2020 r.
10. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska* (Dz. U. z 2021 r. poz. 941); obowiązywało do 25 października 2021 r.
11. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska* (Dz. U. poz. 1949).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1950 r. *w sprawie utworzenia Świętokrzyskiego Parku Narodowego* (Dz. U. Nr 14, poz. 133, ze zm.).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 1996 r. *w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego* (Dz. U. Nr 4, poz. 29); obowiązywało do 1 lutego 2022 r.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. *w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu* (Dz. U. Nr 91, poz. 1017, ze zm.); uchylone z dniem 6 października 2020 r.

ZAŁĄCZNIKI

15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 497); uchylone z dniem 6 października 2020 r.
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 113).
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz. U. Nr 94, poz. 794).
19. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).
20. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 października 2015 r. w sprawie zadań ochronnych dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 69, ze zm.).
21. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 79); uchylone z dniem 16 lutego 2021 r.
22. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 9, ze zm.).
23. Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego na lata 2020–2021 (Dz. Urz. Min. Klim. poz. 7).
24. Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia nadzoru przez Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 14 – obowiązuje od 16 lutego 2021 r.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Klimatu i Środowiska
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Komisja Środowiska Senatu RP

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 24-06-2022 r.

Minister Klimatu i Środowiska*Anna Moskwa*DOP-WPN.081.4.2022.WH
2139313.7810035.6264444**Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli***Szanowny Panie Prezesie,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 3 czerwca 2022 r. znak: LKI.430.001.2022, przy którym przesłano Informację o wynikach kontroli *Funkcjonowanie Świętokrzyskiego Parku Narodowego* informuję, że przyjmuję do realizacji wnioski kierowane do Ministra Klimatu i Środowiska zawarte w ww. Informacji.

Aktualnie opracowano wstępny projekt rozporządzenia w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą. Projekt jest wpisany do wykazu prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska.

Projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Świętokrzyskiego Parku Narodowego jest aktualnie korygowany przez Świętokrzyski Park Narodowy, w związku ze zmianą granic Parku. Po zakończeniu korekty, projekt będzie przekazany do zaopiniowania przez Radę Naukową Świętokrzyskiego Parku Narodowego, a następnie skierowany do konsultacji publicznych i opiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin. Po zakończeniu konsultacji i opiniowania projekt zostanie będzie przekazany do Ministra Klimatu i Środowiska w celu ustanowienia planu ochrony w drodze rozporządzenia.

*Z poważaniem,*Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/