



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.14.2.2023

Pan
Michał Sokołowski
Dyrektor Pienińskiego Parku Narodowego
ul. Jagiellońska 107b
34-450 Krościenko n/Dunajcem

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/062 – Zarządzanie ochroną przyrody w parkach narodowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pieniński Park Narodowy (dalej: Park lub PPN), ul. Jagiellońska 107b, 34-450 Krościenko n/Dunajcem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Sokołowski, Dyrektor Parku w całym okresie objętym kontrolą (dalej: Dyrektor lub Dyrektor Parku).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z ochroną przyrody parku narodowego i zarządzaniem jej zasobami.2. Opracowanie dokumentacji niezbędnej do planowania i realizacji ochrony przyrody parku narodowego i zarządzania jej zasobami.3. Realizacja zadań związanych z ochroną przyrody parku narodowego i zarządzaniem jej zasobami oraz ich wpływ na zachowanie i ochronę zasobów przyrodniczych parku.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 do czasu zakończenia czynności kontrolnych ¹ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Kinga Komenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/95/2023 z 7 września 2023 r.2. Łukasz Pieńkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/79/2023 z 11 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4, 5)

¹ Tj. do 3 października 2023 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2023 Park prawidłowo realizował zadania związane z ochroną przyrody i zarządzaniem jej zasobami. Dyrektor zapewnił odpowiednie warunki organizacyjne do realizacji tych zadań, w tym zatrudnił pracowników posiadających odpowiednie wykształcenie i doświadczenie.

Dyrektor Parku sporządził i przedłożył ministrowi właściwemu do spraw środowiska projekt planu ochrony dla Parku w terminie umożliwiającym ustanowienie tego planu, określonym w art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw⁴. Dokument ten uwzględniał zagadnienia, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵ (dalej: uoop), a zakres prac przeprowadzonych na potrzeby jego sporządzenia był zgodny z § 8 ust. 1 rozporządzenia 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 przyrody⁶. NIK zwraca jednak uwagę na długotrwałość, bo trwającą ponad 42 miesiące, proces uzgadniania tego dokumentu z Ministerstwem Środowiska.

Obszar Parku był udostępniany zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami. PPN prawidłowo realizował działania ochronne wynikające z obowiązującego planu ochrony. Prowadzono monitoring ruchu turystycznego oraz monitoring przyrodniczy przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000 *Pieniny*, jak również innych zbiorowisk, gatunków roślin, zwierząt i grzybów występujących na terenie Parku. Monitoringiem obejmowano także procesy zachodzące w środowisku oraz skuteczność prowadzonych zabiegów ochronnych. Nie monitorowano natomiast utrzymania arealu siedlisk przyrodniczych będących przedmiotem ochrony na obszarze Natura 2000 *Pieniny*, na poziomie określonym w planie ochrony, a w przypadku czterech siedlisk przyrodniczych – nie zachowano założonej częstotliwości prowadzenia monitorowania. Dyrektor Parku, jako sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 *Pieniny*, nie przedkładał Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oceny realizacji celów ochrony tego obszaru, co było niezgodne z art. 31 uoop.

Postępowanie dotyczące wyboru wykonawcy zamówienia polegającego na wykonaniu napraw w obiektach Parku, prowadzone było nierzetelnie, ponieważ nie udokumentowano sposobu wyboru wykonawcy prac. Stwierdzono również, że jednego pracownika zatrudniono na stanowisku strażnika Straży Parku pomimo braku dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań kwalifikacyjnych określonych w art. 108 ust. 2 pkt 6 i 7 uoop.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. Nr 201, poz. 1237, ze zm. Przepis ten określał, że 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.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 94, poz. 794 (dalej: rozporządzenie w sprawie sporządzania projektu planu ochrony).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

1. Warunki organizacyjne realizacji zadań związanych z ochroną przyrody parku narodowego i zarządzaniem jej zasobami

Opis stanu faktycznego

1. PPN położony jest w województwie małopolskim, w powiecie nowotarskim, w gminach Krościenko nad Dunajcem, Czorsztyn, Łapsze Niżne oraz Szczawnica. Park został utworzony 1 czerwca 1932 r., na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 23 maja 1932 r. o utworzeniu z rezerwatu w Pieninach jednostki organizacyjnej szczególnej pod nazwą „Park Narodowy w Pieninach”⁸. Powierzchnia Parku wynosi 2371,75 ha. Ochroną ścisłą objętych jest 31% powierzchni Parku, 23% podlega ochronie czynnej, a 46% – ochronie krajobrazowej. Grunty Skarbu Państwa (stanowiące własność PPN, będące w jego samoistnym posiadaniu oraz w użytkowaniu wieczystym) stanowią 59,9% jego powierzchni, grunty prywatne natomiast stanowią 28,1%. Większość gruntów Parku zajmują lasy (72,1% powierzchni PPN), użytki rolne (21,7%) oraz grunty pod wodami (1,3%). W okresie objętym kontrolą obszar Parku nie został powiększony, nie zostały również z niego wyłączone żadne obszary.

(akta kontroli str. 8, 691)

2. Na podstawie art. 8f uoop minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, nadał Parkowi statut określający jego organizację wewnętrzną, tryb działania jego organu oraz sposób udzielania pełnomocnictw⁹. Struktura organizacyjna, podział zadań oraz tryb pracy PPN zostały również określone w regulaminie organizacyjnym wprowadzonym zarządzeniem nr 3/2014 Dyrektora Pienińskiego Parku Narodowego z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Pienińskiego Parku Narodowego¹⁰.

Zgodnie z regulaminem, zadania związane z ochroną przyrody i zarządzaniem jej zasobami realizowane były:

- w zakresie ochrony zasobów przyrodniczych i kulturowych Parku – przez pracowników działu ochrony przyrody (17 osób) oraz posterunku Straży Parku (cztery osoby¹¹),
- w zakresie udostępniania Parku – przez pracowników zespołu do spraw udostępniania Parku do badań naukowych (trzy osoby) oraz działu do spraw udostępniania Parku do zwiedzania (osiem osób),

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ M.P. Nr 123, poz. 156. Następnie wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 października 1954 r. w sprawie utworzenia Pienińskiego Parku Narodowego (Dz. U. z 1955 r. Nr 4, poz. 24), a obecnie granice Parku zostały opisane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 r. w sprawie Pienińskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 64, poz. 307).

⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie nadania statutu Pienińskiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Krościenku nad Dunajcem (Dz. U. poz. 287).

¹⁰ Regulamin organizacyjny dostępny pod adresem: <https://www.pieninyppn.pl/mfiles/1314/29/18/z/regulamin-organizacyjny-PPN-2014.pdf> (dostęp w dniu 18 lipca 2023 r.).

¹¹ Jeden ze strażników Straży Parku był zatrudniony na czas zastępstwa za strażnika przebywającego na długotrwałym zwolnieniu.

- w zakresie zamówień publicznych – przez jednego pracownika zatrudnionego na stanowisku starszego referenta w zespole do spraw administracyjno-gospodarczych.

(akta kontroli str. 300-304, 320-326, 332)

3. W okresie objętym kontrolą wszyscy pracownicy Parku zatrudnieni w Służbie Parku spełniali wymagania kwalifikacyjne, o których mowa w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych¹² (dalej: rozporządzenie w sprawie stanowisk w parkach).

Stosownie do art. 103 ust. 1 uoop, pracownicy Parku realizujący zadania związane z ochroną przyrody, badaniami naukowymi, działalnością edukacyjną, ochroną mienia Parku oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody byli zatrudnieni w Służbie Parku. Wyjątek stanowiło:

- trzech pracowników zatrudnionych w dziale do spraw udostępniania Parku do zwiedzania, w sekcji organizacji zwiedzania (p.o. kierownik sekcji oraz dwóch pracowników fizycznych). Do zadań tych pracowników należało m.in. dbanie o stan szlaków i urządzeń turystycznych;
- dwóch pracowników zatrudnionych w dziale do spraw udostępniania Parku do zwiedzania (starszy specjalista ds. edukacji oraz samodzielny referent ds. obsługi zwiedzających). Do zadań tych pracowników należało m.in. przygotowanie i realizacja wystaw, opracowanie materiałów informacyjnych oraz wydawnictwa Parku (starszy specjalista ds. edukacji), a także przygotowanie zwiedzających do wejścia na teren Parku poprzez zapoznanie ich z wartościami przyrodniczymi i kulturowymi, celami ochrony i zasadami zwiedzania (samodzielny referent ds. obsługi zwiedzających);
- pięciu pracowników fizycznych zatrudnionych w obwodach ochronnych Zielone Skałki i Pieninki. Do ich zadań należało m.in. prowadzenie prac w zakresie hodowli lasu i jego ochrony, ochrona zwierząt, roślin, grzybów oraz ekosystemów wodnych;
- pracownik zespołu ds. udostępniania parku do badań naukowych (specjalista ds. biblioteki), który zajmował się m.in. gromadzeniem i udostępnianiem zbiorów Parku.

Ww. pracownicy zatrudnieni byli na stanowiskach pomocniczych oraz robotniczych i obsługi, zgodnie z załącznikiem nr 2 do Ponadzakładowego układu zbiorowego pracy dla pracowników parków narodowych z dnia 13 lutego 2013 r.¹³

(akta kontroli str. 300-304, 333-353)

W okresie objętym kontrolą w Parku zatrudnionych zostało dziewięciu pracowników, w tym:

- trzech pracowników na stanowisku strażnika straży parku,
- dwóch pracowników na stanowisku robotnika leśnego,
- po jednym pracowniku na stanowisku operatora ciągnika, maszyn i urządzeń leśnych, strażnika w obwodzie ochronnym Zielone Skałki, referenta ds. zamówień publicznych, ochrony danych osobowych i transportu oraz referenta ds. pracowniczych.

Pracownicy Służby Parku spełniali wymagania określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie stanowisk w parkach, a w przypadku pracowników

¹² Dz. U. Nr 89, poz. 753.

¹³ Wpisany do rejestru ponadzakładowych układów zbiorowych pracy pod nr CLXXI w dniu 2 kwietnia 2013 r.

zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych oraz robotniczych i obsługi – w załączniku nr 2 do Ponadzakładowego układu zbiorowego pracy dla pracowników parków narodowych z dnia 13 lutego 2013 r. Jednego pracownika zatrudniono na stanowisku strażnika Straży Parku, pomimo braku niektórych dokumentów potwierdzających spełnianie wymagań kwalifikacyjnych określonych w art. 108 ust. 2 pkt 6 i 7 uoop, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Trzy stanowiska pracy w PPN, tj. strażnik Straży Parku (zatrudniony w dniu 1 lutego 2023 r.) oraz dwóch robotników leśnych (zatrudnionych w dniu 22 września 2020 r. oraz w dniu 1 lipca 2022 r.), zostały obsadzone bez uprzedniego przeprowadzenia naboru. Dyrektor Parku wyjaśnił m.in.: *obowiązujące przepisy nie regulują trybu rekrutacji pracowników parków narodowych – za wyjątkiem dyrektorów. W Pienińskim Parku Narodowym przyjęto regulę, że nowych pracowników merytorycznych, gdzie wymagane są określone wysokie kwalifikacje wyłania się w drodze otwartych konkursów przeprowadzanych przez specjalnie do tego powoływane komisje. Osoby zatrudniane na stanowiskach robotniczych sezonowych, wybierane są spośród kandydatów, którzy wyrażają chęć pracy w Parku poprzez złożenie podania o pracę bądź startują w naborach na inne stanowiska. Pracownicy sezonowi wykazujący się profesjonalizmem i odpowiedzialnością stanowią grupę, z której później rekrutuje się nowych robotników stałych*. Wyjaśnił również, że w związku z koniecznością pilnego zatrudnienia pracownika Straży Parku na czas zastępstwa za innego nieobecnego pracownika, wykorzystano przeprowadzony kilka miesięcy wcześniej nabór i zatrudniono osobę wybraną spośród najlepszych kandydatów wyłonionych w poprzednim konkursie.

(akta kontroli str. 10, 300-304, 305, 306-313, 1475-1476)

NIK nie neguje kwalifikacji zatrudnionych pracowników, jednak wskazuje, że nabór kandydatów na wolne stanowiska pracy powinien mieć otwarty i konkurencyjny charakter, zapewniający wszystkim potencjalnym zainteresowanym równy dostęp do wolnych stanowisk pracy, a pracodawcy wybór najlepszej oferty gwarantującej realizację celów wyznaczonych dla określonego stanowiska.

W latach 2019-2023 (do 1 lipca) pracownicy Parku podnosili swoje kompetencje w zakresie objętym kontrolą NIK, poprzez udział w:

- 25 konferencjach, w tym dotyczących m.in.: perspektyw hodowli jodły w zmieniającym się środowisku, edukacji przyrodniczej w parkach narodowych, ochrony zagrożonych gatunków i siedlisk chronionych w ramach sieci Natura 2000 w Małopolsce, udostępniania turystycznego obszarów przyrodniczo cennych;
- 42 szkoleniach, warsztatach, webinarium, seminariach i kursach, w tym dotyczących m.in.: briologii¹⁴, skutecznej komunikacji pomiędzy obszarami chronionymi a społecznością lokalną w Karpatach, inwazyjnych gatunków obcych, nowoczesnych technologii w edukacji przyrodniczej, systemów informacji geograficznej.

Pracownicy Parku dostrzegali potrzebę ciągłego podnoszenia swoich kompetencji¹⁵. W wyjaśnieniach złożonych podczas kontroli NIK, wskazali na zagadnienia związane z wykonywanymi przez nich zadaniami, odnośnie których widzieli potrzebę dalszego rozwoju swoich kompetencji, w tym m.in. związane z ochroną ekosystemów, pracą

¹⁴ Briologia – nauka o mszakach.

¹⁵ Na podstawie wyjaśnień pięciu pracowników zatrudnionych w Służbie i Straży Parku.

w systemie GIS, udzielaniem pierwszej pomocy, nauką języków obcych. Wskazali również, że część z tych potrzeb zgłaszali swoim przełożonym.

(akta kontroli str. 395-419)

4. W latach 2019-20123 (do 1 lipca) podmioty zewnętrzne przeprowadziły w Parku 22 kontrole dotyczące:

- kontroli *ex-post* realizowanego projektu Life+ pn. *Natura w mozaice – ochrona gatunków i siedlisk w obszarze Pieniny*, obejmującego m.in. przeprowadzenie zabiegów na murawach, ochronę pszonaka pienińskiego, zabezpieczenie miejsc rozrodu płazów usuwanie gatunków inwazyjnych, wykup gruntów prywatnych położonych w granicach Parku i objęcie ich zabiegami ochronnymi oraz remonty szlaków turystycznych;
- osiągnięcia i zachowania efektu rzeczowego oraz ekologicznego projektu dotyczącego ochrony gatunków i siedlisk w Parku poprzez wykonanie prawa pierwokupu działek położonych w granicach parku;
- nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa;
- wykorzystania dofinansowania ze środków funduszu leśnego m.in. na tworzenie i utrzymanie infrastruktury związanej z ukierunkowaniem ruchu turystycznego, remonty szlaków turystycznych, zakładanie i pielęgnację upraw leśnych, zabiegi ochronne w lasach.

Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości w funkcjonowaniu Parku, w związku z czym nie formułowano wniosków i zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 6)

5. Przychody Parku w latach 2019-2022 wyniosły odpowiednio 3340 tys. zł, 3094 tys. zł, 4446 tys. zł oraz 4531 tys. zł. W strukturze przychodów największy udział miały wpływy z opłat za udostępnianie Parku lub niektórych jego obszarów (od 74,8% w 2022 r. do 82,4% w 2021 r.). W analogicznym okresie poniesione przez Park koszty wynosiły w poszczególnych latach: 7473 tys. zł, 6925 tys. zł, 7623 tys. zł i 8881 tys. zł, z czego największy odsetek stanowiły wynagrodzenia (od 44,3% do 54,5%). Środki finansowe na działalność Parku stanowiły głównie przychody własne (od 42,1% do 52,7%) oraz środki z budżetu państwa (od 29,2% do 39,4%).

(akta kontroli str. 387-394)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że jeden pracownik został zatrudniony na stanowisku strażnika Straży Parku (z trzech zatrudnionych na tym stanowisku w okresie objętym kontrolą) pomimo braku dokumentacji potwierdzającej nienaganą opinię właściwego miejscowo komendanta Policji oraz odpowiedni stan zdrowia potwierdzony orzeczeniem psychologicznym. Było to niezgodne z art. 108 ust. 2 pkt 6 i 7 uoop. Opinia ta i orzeczenie zostały przedłożone po odpowiednio siedmiu i ośmiu dniach od podpisania umowy o pracę.

(akta kontroli str. 305)

Dyrektor Parku wyjaśnił, że oświadczenie kandydata o nienagannej opinii właściwego miejscowego komendanta Policji znajdowało się w kwestionariuszu złożonym w toku prowadzonej rekrutacji. Wskazał on również, że *20 stycznia 2023 r., do właściwego miejscowego komendanta Policji wysłano wniosek o wydanie pisemnej opinii na temat kandydata. Odpowiedź otrzymano 8 lutego 2023 r. W związku z koniecznością zatrudnienia pracownika Straży Parku na zastępstwo w krótkim terminie i braku podstaw do kwestionowania prawdziwości oświadczenia złożonego w trakcie rekrutacji, w dniu 1 lutego 2023 r. podpisaliśmy umowę o pracę na okres próbny. W odniesieniu do braku orzeczenia psychologicznego kandydata Zastępca Dyrektora*

wyjaśniła, że wynikało ono z odległych terminów wizyt u specjalistów. Wyjaśnili oni ponadto, że okres oczekiwania na opinię Policji oraz orzeczenia psychologicznego był wykorzystany do wstępnego szkolenia i zapoznawania pracownika z przyszłymi obowiązkami.

(akta kontroli str. 1476, 1521-1522)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Parku zapewnił odpowiednie warunki organizacyjne dla realizacji zadań związanych z ochroną przyrody PPN i zarządzaniem jej zasobami. Zadania te były wykonywane przez pracowników mających odpowiednie wykształcenie i doświadczenie. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła zatrudnienia jednego pracownika na stanowisku strażnika Straży Parku, pomimo braku dokumentacji potwierdzającej spełnianie wymagań kwalifikacyjnych określonych w art. 108 ust. 2 pkt 6 i 7 uoop.

OBSZAR

2. Opracowanie dokumentacji niezbędnej do planowania i realizacji ochrony przyrody parku narodowego i zarządzania jej zasobami

Opis stanu faktycznego

1. Projekt planu ochrony dla Parku został opracowany i przekazany Ministrowi Środowiska pismem z dnia 16 grudnia 2010 r. Plan ochrony dla Parku został ustanowiony rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Pienińskiego Parku Narodowego¹⁶, tj. po upływie ponad 42 miesiące od dnia przekazania jego projektu. Dyrektor Parku wyjaśnił: *Pieniński Park Narodowy jako pierwszy park narodowy w Polsce przygotował projekt Planu ochrony zgodny ze znowelizowanymi przepisami ustawy [o ochronie przyrody – dop. NIK] z dnia 16 kwietnia 2004 r., uwzględniającymi konieczność przygotowania planu ochrony lub planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, znajdującego się w granicach parku narodowego. Wskazał również, że przypuszczalnie tak długi proces procedowania i zatwierdzania planu wynikał z precedensu i konieczności ustalenia wzorcowej wersji rozporządzenia dla pozostałych parków narodowych, która uwzględniałaby ówczesny stan prawny. W toku prowadzonych uzgodnień ówczesne Ministerstwo Środowiska nie zgłaszało uwag dotyczących niezgodności przedłożonego projektu planu ochrony z celami ochrony przyrody. Uwagi zgłaszane przez ówczesny Departament Ochrony Przyrody oraz Departament Prawny resortu środowiska miały charakter redakcyjny.*

(akta kontroli str. 474, 1476-1477)

2. Przedłożony Ministrowi Środowiska projekt planu ochrony dla Parku, stosownie do art. 20 ust. 3 uoop, zawierał: cele ochrony przyrody oraz wskazanie przyrodniczych i społecznych uwarunkowań ich realizacji; identyfikację oraz określenie sposobów eliminacji lub ograniczania 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 i rekreacyjnych oraz określenie sposobów ich udostępniania; wskazanie miejsc, w których może być prowadzona działalność wytwórcza, handlowa i rolnicza; ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

¹⁶ Dz. U. poz. 1010, dalej: rozporządzenie w sprawie planu ochrony.

przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw.

(akta kontroli str. 478-603)

Stosownie do § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania projektu planu ochrony, zakres przeprowadzonych prac na potrzeby sporządzenia projektu planu ochrony obejmował m.in: wyszczególnienie gruntów w granicach obszaru objętego sporządzeniem projektu planu na podstawie danych z katastru nieruchomości lub ewidencji gruntów i budynków; wyszczególnienie wód, z podaniem ich właścicieli i zarządców, kategorii wód, przynależności do dorzecza i regionu wodnego; inwentaryzację zasobów, tworów i składników przyrody, walorów krajobrazowych oraz wartości kulturowych wraz z ich charakterystyką, oceną stanu i prognozą przyszłych zmian; charakterystykę i ocenę uwarunkowań społecznych i gospodarczych ochrony parku narodowego; opracowanie koncepcji ochrony zasobów, tworów i składników przyrody oraz wartości kulturowych, a także eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. Zgodnie z § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia, zakres inwentaryzacji zasobów, tworów i składników przyrody, walorów krajobrazowych oraz wartości kulturowych PPN obejmował: wskazanie rodzajów użytków gruntowych ujawnionych w katastrze nieruchomości lub ewidencji gruntów i budynków; określenie typów gleb występujących na obszarze parku; charakterystykę wód powierzchniowych w ujęciu zlewniowym wraz z oceną stanu ekologicznego; zinwentaryzowanie formy rzeźby terenu, w tym w szczególności tworów przyrody nieożywionej (np. jaskiń, form skalnych, odsłoneń geologicznych, osuwisk); wskazanie typów zbiorowisk roślinnych w ekosystemach leśnych, nieleśnych, wodnych i torfowiskowych; określenie typów siedliskowych lasu oraz potencjalnego i rzeczywistego zbiorowiska roślinnego; określenie gatunków roślin, zwierząt lub grzybów dziko występujących oraz ich siedlisk i stanowisk; charakterystykę typów krajobrazów, punktów, osi i przedpól widokowych, w tym dróg i szlaków turystycznych; wskazanie wartości kulturowych, z wyszczególnieniem obszarów i obiektów stanowiących zabytki oraz niematerialnych wartości kulturowych.

Informacje o zakresie realizowanych prac znajdowały się w sporządzonych na potrzeby opracowania projektu planu ochrony, operatach szczegółowych oraz mapach tematycznych.

(akta kontroli str. 471-473)

Analiza przedłożonego w toku kontroli projektu planu ochrony oraz jego kolejnych wersji wykazała, że wprowadzone w trakcie opiniowania korekty w treści tego dokumentu obejmowały oprócz zmian redakcyjnych m.in.:

- usunięcie z treści dokumentu zestawień dotyczących wykazu kategorii użytkowania gruntów, podziału Parku na obwody ochronne;
- usunięcie z wykazu obszarów ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej (wraz z ich lokalizacją), wartości powierzchni zajmowanej przez te obszary oraz ogólnej powierzchni Parku;
- uzupełnienie o nowe rodzaje działań ochronnych wspólnych dla obszarów ochrony, wraz ze wskazaniem ich lokalizacji oraz sposobu i zakresu wykonania tych działań (m.in. utrzymanie ujęcia wody i jego ochrona, ochrona granic gruntów będących w wieczystym użytkowaniu);
- korektę działań ochronnych oraz sposobu i zakresu ich wykonania, a także lokalizacji tych działań na niektórych obszarach ochrony;
- usunięcie części dotyczącej inwentaryzacji, badań naukowych i monitoringu;
- korekty lokalizacji działań ochronnych w niektórych ekosystemach nieleśnych (np. łąki świeże, wilgotne i ziolorośla);

- zidentyfikowanie nowych zagrożeń (potencjalnych i istniejących) oraz wskazanie sposobów ich eliminacji lub ograniczania w zakresie m.in. zanieczyszczenia wód i gleby ściekami, środkami ochrony roślin, nawozami, odpadami i metalami ciężkimi, synantropizacji¹⁷ niektórych gatunków zwierząt, a także niszczenia miejsc rozrodu płazów;
- uzupełnienie wykazu miejsc udostępnionych w celach edukacyjnych o m.in. ruiny Zamku Czorsztyń, Zamku Pieniny i punkty widokowe na Sokolicy i Trzech Koronach wraz z określeniem limitów osób mogących jednocześnie przebywać w tych miejscach oraz usunięcie z wykazu tych miejsc znakowanych pieszych szlaków turystycznych;
- usunięcia szlaków turystycznych z wykazu miejsc udostępnionych w celach turystycznych oraz uzupełnienia tego wykazu m.in. o polany przez które przebiegają szlaki turystyczne, punkty widokowe na Sokolicy i Trzech Koronach, wraz z określeniem limitów osób mogących jednocześnie przebywać w tych miejscach;
- usunięcia wykazu miejsc udostępnianych w celach sportowych;
- określenia miejsc udostępnionych w celu profesjonalnego fotografowania i filmowania.

(akta kontroli str. 478-603, 604-677, 678-776)

Dyrektor Parku wyjaśnił m.in.: *uwagi zgłaszane przez ówczesny Departament Ochrony Przyrody oraz Departament Prawny resortu środowiska miały charakter redakcyjny. Większość ingerencji w tekst dokonano na etapie prac Komisji Prawniczej RCL, która analizowała szczegółowo poszczególne paragrafy projektu planu ochrony. Wyjaśnił również, że powierzchnia poszczególnych kategorii użytkowania gruntów oraz ogólna powierzchnia Parku zostały z projektu planu ochrony usunięte na etapie prac Komisji Prawniczej RCL, jako niezgodne z upoważnieniem ustawowym (określenie obszaru parku i przebiegu jego granic jest prerogatywą Rady Ministrów, określoną w art. 10 uoop).*

(akta kontroli str. 1477, 1493)

3. W związku z ustanowieniem planu ochrony, w okresie objętym kontrolą dla obszaru Parku nie były sporządzane zadania ochronne.

(akta kontroli str. 678)

4. W latach 2019-2023 Dyrektor Parku, na podstawie art. 8e ust. 1 uoop, wydawał zarządzenia dotyczące jego funkcjonowania, w tym również zarządzenia określające sposoby udostępniania parku. Obowiązujące w tym okresie zarządzenia dotyczyły m.in.:

- szlaków turystycznych, akwenów i tras narciarskich udostępnionych dla turystyki,
- wprowadzenia regulaminu dla zwiedzających oraz opłat za udostępnienie Parku,
- pozyskania drewna w lasach nadzorowanych przez Park, niemających aktualnych planów urządzania lasu,
- czasowego ograniczenia udostępnienia obszaru Parku,
- czasowego ograniczenia udostępnienia niektórych obiektów Parku do zwiedzania,
- zasad redukcji zwierząt łownych oraz szacowania szkód łowieckich,

¹⁷ Synantropizacja to przystosowywanie się organizmów do życia w bezpośrednim sąsiedztwie człowieka, ale również przemiany zachodzące w zbiorowiskach roślin i zwierząt pod wpływem człowieka i jego gospodarki.

- wprowadzenia regulaminu pracy Parku,
- wprowadzenia regulaminu organizacyjnego,
- określenia zasad udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 354-371, 372-374, 375-386)

Sposoby i zasady udostępnienia parku zostały określone przez Dyrektora Parku:

- a) w zarządzeniu nr 2/2014 z dnia 14 stycznia 2014 r. w sprawie szlaków turystycznych, akwenów i tras narciarskich udostępnionych dla turystyki. Zgodnie z tym zarządzeniem na obszarze Parku udostępniono:
 - dla ruchu pieszego łącznie osiem szlaków turystycznych, w tym w przypadku dwóch z nich dopuszczono również ruch rowerowy¹⁸;
 - wszystkie znakowane szlaki turystyczne¹⁹ oraz polany przez które przebiegają te szlaki do poruszania się na nartach;
 - szlak wodny w przełomie Dunajca do spływu tradycyjnymi łodziami flisackimi oraz innym sprzętem pływającym bez napędu mechanicznego w okresie od 1 kwietnia do 31 października;
- b) w zarządzeniu nr 4/2021 z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu dla zwiedzających oraz opłat za udostępnienie parku²⁰. W dokumencie tym wskazano m.in.:
 - na konieczność uzyskania zgody Dyrektora Parku na organizację na terenie Parku imprez turystycznych, rekreacyjno-sportowych, edukacyjnych oraz wydarzeń o charakterze religijnym (pkt 12 załącznika nr 1);
 - zasady udostępniania szlaku wodnego w przełomie Dunajca;
 - zasady udostępniania parku dla ruchu rowerowego i narciarskiego, a także wycieczek szkolnych i grup zorganizowanych.

(akta kontroli str. 372-374, 375-386)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor PPN w obowiązującym terminie sporządził i przedłożył ministrowi właściwemu do spraw środowiska projekt planu ochrony dla Parku. Dokument ten uwzględniał zagadnienia, o których mowa w art. 20 ust. 3 uoop, a zakres prac przeprowadzonych na potrzeby jego sporządzenia był zgodny z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania projektu planu ochrony. Zwraca uwagę długotrwały proces uzgodnienia tego dokumentu – plan został ustanowiony przez Ministra Środowiska po upływie ponad 42 miesięcy od dnia przekazania jego projektu.

3. Realizacja zadań związanych z ochroną przyrody parku narodowego i zarządzaniem jej zasobami oraz ich wpływ na zachowanie i ochronę zasobów przyrodniczych parku

1. Powierzchnia Parku wskazana w dokumentach i rejestrach była różna:

¹⁸ Dotyczy czerwonego szlaku turystycznego na odcinku Szczawnica – granica państwa oraz zielonego szlaku turystycznego na odcinku koniec ul. Św. Kingi w Krościenku n/Dunajcem – odejście szlaku z drogi w kierunku Sokolicy.

¹⁹ Z wyłączeniem niebieskiego szlaku turystycznego na odcinku Dunajec w Szczawnicy – Bajków Groń.

²⁰ Zarządzenie to zastąpiło zarządzenia Dyrektora Pienińskiego Parku Narodowego nr 2/2020 z dnia 21 lutego 2020 r. oraz nr 4/2019 z dnia 25 stycznia 2019 r.

- w projekcie planu ochrony przekazanym do ówczesnego Ministerstwa Środowiska wskazano, że powierzchnia Parku wynosi 2374,36 ha;
- w raporcie GUS – *Ochrona środowiska 2022*²¹ wskazano, że powierzchnia Parku wynosi 2372 ha;
- w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 r. w sprawie Pienińskiego Parku Narodowego²² wskazano, że powierzchnia Parku wynosi 2346,16 ha;
- w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody²³ (dalej: CRFOP) wskazano, że powierzchnia Parku wynosi 2346,16 ha. Wskazano również obszary objęte ochroną ścisłą (743,92 ha), czynną (532,94 ha) oraz krajobrazową (1094,89 ha), których łączna powierzchnia wyniosła 2371,75 ha;
- w zestawieniu przekazanym w toku kontroli NIK wskazano, że powierzchnia Parku wynosi 2371,75 ha.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że prawidłowa powierzchnia Parku wynosi 2371,75 ha i została określona podczas prac na projektem planu ochrony dla obszaru Parku. Wskazał również, że powierzchnia ta nie została zamieszczona w opublikowanym rozporządzeniu w sprawie planu ochrony, gdyż zgodnie z zaleceniem RCL²⁴, przedmiotowy dokument nie mógł zawierać takiej regulacji.

(akta kontroli str. 8, 500-501)

Na potrzebę aktualizacji rozporządzenia w sprawie Pienińskiego Parku Narodowego wskazano w zaleceniach (rozdział 6.2) zawartych w *Operacie geodezyjnym*, który był sporządzony podczas opracowania projektu planu ochrony dla Parku. W zaleceniach tych wskazano, że aktualizacja powinna obejmować dostosowanie powierzchni do aktualnej, zgodnej z ewidencją gruntów oraz zmianę numeracji i przebiegu działek granicznych Parku.

(akta kontroli str. 978)

W wyniku analizy przebiegu granicy Parku dostępnej w CRFOP, przebiegu granicy przekazanej w trakcie kontroli NIK²⁵ oraz opisu granicy Parku zamieszczonego w rozporządzeniu w sprawie Pienińskiego Parku Narodowego stwierdzono, że dla poniższych obszarów przebieg tych granic był rozbieżny, gdyż:

- działka ewidencyjna nr 401/4 położona w obrębie Czorsztyn, zgodnie z przebiegiem granic w CRFOP znajdowała się poza obszarem Parku, podczas gdy wg danych przekazanych podczas kontroli (pliki .shp) działka ta położona była w granicach Parku;
- wschodnia część działki ewidencyjnej nr 15/4 oraz zachodnie fragmenty działek 15/5 i 2109 położonych w obrębie Krośnica, zgodnie z przebiegiem granic w CRFOP oraz wg danych przekazanych podczas kontroli (pliki .shp) znajdowały się w granicach Parku, podczas gdy z opisu granic

²¹ Publikacja *Ochrona Środowiska 2022* jest wydawanym corocznie opracowaniem GUS o tematyce środowiskowej. Publikacja zawiera analizę wybranych aspektów stanu i ochrony środowiska. Podstawowym źródłem danych są materiały oparte na badaniach i sprawozdawczości GUS (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2022,1,23.html>, dostęp w dniu 1 września 2023 r.).

²² Dz. U. Nr 64, poz. 307.

²³ Dane zamieszczone pod adresem <https://crfop.gdos.gov.pl/CRFOP/widok/viewparknarodowy.jsf?fop=PL.ZIPOP.1393.PN.5> (dostęp w dniu 4 września 2023 r.).

²⁴ Rządowe Centrum Legislacji.

²⁵ Granice Parku przekazano w formie pliku .shp (jeden z formatów zapisu danych przestrzennych). Analizę zgodności przebiegu obu granic przeprowadzono przy wykorzystaniu funkcjonalności oprogramowania Quantum GIS.

- zamieszczonego w rozporządzeniu w sprawie Pienińskiego Parku Narodowego, działki te położone były poza granicami Parku;
- fragment działki ewidencyjnej nr 420/1 położonej w obrębie Hałuszowa, zgodnie z przebiegiem granic w CRFOP oraz wg danych przekazanych w toku kontroli (pliki .shp) znajdował się poza granicą Parku, podczas gdy z opisu granic zamieszczonego w rozporządzeniu w sprawie Pienińskiego Parku Narodowego, działka ta położona była w granicach Parku;
 - wschodnia część działki ewidencyjnej nr 7353/1 położonej w obrębie Krościenko nad Dunajcem, zgodnie z przebiegiem granic w CRFOP oraz wg danych przekazanych w toku kontroli (pliki .shp) znajdowała się w granicach Parku, podczas gdy z opisu granic zamieszczonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 r. w sprawie Pienińskiego Parku Narodowego, działka ta znajdowała się poza jego granicami;
 - przebieg granicy Parku wg danych przekazanych w toku kontroli (pliki .shp) był tożsamy z przebiegiem granicy państwa²⁶. Natomiast przebieg granicy Parku wskazany w części mapowej CRFOP był w kilkunastu miejscach rozbieżny z przebiegiem granicy kraju. W skrajnym przypadku granica Parku widoczna w CRFOP została wyznaczona po stronie słowackiej, w odległości ok. 38 m od granicy Państwa.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska prowadząca CRFOP nie zwracała się z wnioskiem o udostępnienie granic Parku, a aktualny przebieg granicy Parku szczegółowo opisuje obowiązujące rozporządzenie w sprawie Pienińskiego Parku Narodowego. Wskazał również, że: *inną kwestią są różnice wynikające z osadzenia map wektorowych w systemach numerycznych, na których występują przesunięcia obiektów poligonowych, prowadząc do powstania niejasności w przebiegu granic.*

(akta kontroli str. 433-437, 1491)

NIK zwraca uwagę, że CRFOP jest rejestrem referencyjnym dla danych o formach ochrony przyrody, co oznacza, że informacje w nim zawarte powinny być kompletne, aktualne i wiarygodne (gwarantowane przez państwo) oraz o wysokiej jakości, gdyż są gromadzone w zbiorach danych prowadzonych przez administrację publiczną i również przez nią wykorzystywane. W związku z powyższym istotne jest zapewnienie rzetelności tych danych, a dla spełnienia tego kryterium niezbędna jest skuteczna współpraca pomiędzy Parkiem a prowadzącym CRFOP w celu wyeliminowania tych rozbieżności.

2. Zgodnie z obowiązującym planem ochrony dla Parku na obszarach ochrony ścisłej dopuszczalne były działania ochronne polegające m.in. na:

- zachowaniu naturalnych procesów przyrodniczych, różnorodności biologicznej oraz naturalnych walorów przyrodniczych, dzięki trwałemu zaniechaniu działań w odniesieniu do tych ekosystemów;
- podejmowaniu działań interwencyjnych w stosunku do najbardziej zagrożonych lub cennych gatunków roślin i zwierząt;
- utrzymywaniu zabytków;
- remontach, konserwacji i modernizacji szlaków turystycznych oraz obiektów i urządzeń infrastruktury turystycznej;
- zwalczaniu zagrażających i innych niepożądanych gatunków roślin i zwierząt;
- ochronie przeciwpożarowej.

Wśród działań ochronnych przewidzianych do realizacji w okresie obowiązywania planu ochrony wskazano m.in. na ochronę jaskiń poprzez zabezpieczenie wejść do

²⁶ Do analizy zgodności przebiegu granic wykorzystano dane pochodzące z Państwowego Rejestru Granic.

dwóch najcenniejszych, ochronę naturalnych procesów przyrodniczych na dobrze zachowanych murawach naskalnych i kserotermicznych, łąkach ziołoroślowych oraz dobrze zachowanych drzewostanów zbliżonych do naturalnych. Wskazano również możliwość usunięcia drzew lub ich części w przypadku ich przewrócenia się na szlaki turystyczne i drogi lub w przypadku stworzenia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego.

Kierownik Działu Ochrony Przyrody wyjaśnił: *ochrona Jaskini w Ociemnym, polegająca na zabezpieczeniu wejścia przed nielegalną penetracją, została wprowadzona przed okresem objętym aktualną kontrolą NIK (przed 2019 r.) i wynikała z konieczności ochrony miejsca zimowania nietoperzy. Zabezpieczenie wejścia do Borsuczej Jamy może nastąpić po stwierdzeniu takiej potrzeby. Jaskinia jest kontrolowana przez służby terenowe i aktualnie nie ma przesłanek do wprowadzenia zabezpieczenia mechanicznego, nie można jednak wykluczyć, że taka potrzeba zaistnieje w kolejnych latach. Działanie polegające na usuwaniu drzew lub ich części przewróconych na szlaki turystyczne i drogi lub zagrażających bezpieczeństwu realizowane jest w miarę potrzeb, wynikających z naturalnych zdarzeń (skutki silnych wiatrów - wiatrowały lub wiatrołomy) lub naturalnych procesów (zamieranie drzew przy szlakach). Wyznaczenie drzew lub konarów do usunięcia odbywa się na podstawie obserwacji prowadzonych przez pracowników terenowych Parku, po wykonaniu wizji terenowej z udziałem leśniczego obwodu ochronnego i inspektora drzew.*

(akta kontroli str. 708-709, 719, 1523)

Działania ochronne na obszarach objętych ochroną czynną i krajobrazową, zgodnie z obowiązującym planem ochrony dla Parku, obejmowały m.in.:

a) W ekosystemach leśnych:

- niezakłócony przebieg naturalnych procesów przyrodniczych;
- utrzymanie lub przywracanie różnorodności biologicznej, w tym pożądanego stanu siedlisk;
- przywracanie cech zbliżonych do istniejących w stanie naturalnym, w tym wprowadzanie gatunków drzew docelowych;
- ograniczanie populacji owadów w przypadku zagrożenia przez nie trwałości ekosystemów.

b) W ekosystemach nieleśnych:

- utrzymanie lub przywracanie różnorodności biologicznej, w tym pożądanego stanu siedlisk;
- przeciwdziałanie zmianom wynikającym z zaniechania rolniczego użytkowania gruntów oraz z postępującej sukcesji;
- wykonywanie działań ochronnych zróżnicowanych w zależności od typu zbiorowisk roślinnych.

W ekosystemach leśnych zabiegi te realizowano poprzez m.in. zakładanie upraw leśnych, pielęgnację drzewostanów, zabezpieczanie upraw leśnych (budowa ogrodzeń wokół tych upraw), ograniczanie rozwoju korników. Zabiegi te były finansowane przede wszystkim z funduszu leśnego, którego dysponentem było Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. W 2019 r. na działania związane z gospodarką leśną Park uzyskał z funduszu leśnego prawie 118 tys. zł, w 2020 – 148 tys. zł, w 2021 r. – 107 tys. zł, a w 2022 r. – 64,5 tys. zł. W ekosystemach nieleśnych realizowane były zabiegi koszenia, odkrzaczania, wypasu na łąkach, pastwiskach, murawach i młakach, w lokalizacjach wskazanych w planie ochrony dla Parku. Ww. zabiegi ochrony czynnej były realizowane na gruntach Skarbu Państwa będących w wieczystym użytkowaniu Parku oraz na gruntach będących jego

własnością. W 2019 r. zabiegami objęto łącznie prawie 171 ha²⁷ tych użytków, w 2020 r. – 164 ha, w 2021 r. – 163 ha, a w 2022 r. – 174 ha. Podczas prowadzonych oględzin Parku potwierdzono zrealizowanie zabiegów koszenia na polanach Stolarzówka, Bajków Gronik, Kurnikówka i Walusiówka.

(akta kontroli str. 421-428, 709-712, 720-725, 1002-1027, 1129-1153, 1259-1279, 1368-1392)

Istotnym problemem Parku w ochronie zbiorowisk nieleśnych było zaniechanie użytkowania gruntów prywatnych. W wyniku przeprowadzonego przez Park w 2019 r. kartowania zabiegów prowadzonych na gruntach prywatnych ustalono, że powierzchnia łąk nieużytkowanych rolniczo wyniosła ok. 158 ha, a w 2020 r. i 2021 r. – ok. 140 ha.

Park podejmował działania w celu zniwelowania tych powierzchni. Polegały one przede wszystkim na realizowaniu wykupu gruntów prywatnych oraz zawieraniu porozumień z właścicielami gruntów (umowy dzierżawy i użyczenia), w celu przeprowadzenia działań ochronnych. Dotyczyło to m.in. fragmentów polan Wyrobek, Bajków Gronik, Kurnikówka, Chudziary i Podłazce. W okresie objętym kontrolą powierzchnia wykupionych przez Park nieruchomości wyniosła prawie 12 ha. Na kolejne 16 ha gruntów, Park w latach 2019-2023 otrzymał oferty sprzedaży, jednak grunty te nie zostały wykupione.

(akta kontroli str. 421-428, 922-923, 928, 1041-1045, 1176-1180, 1291-1299)

Wśród zidentyfikowanych wewnętrznych jak i zewnętrznych istniejących zagrożeń dla siedlisk przyrodniczych i/lub gatunków wymagających ochrony w formie wyznaczenia obszaru Natura 2000, wskazano na zagrożenia związane z występowaniem lub pojawieniem się gatunków roślin i zwierząt zagrażających gatunkom rodzimym. Wśród roślin tych wskazano w szczególności na: barszcz Sosnowskiego, rdestowiec ostrokończysty oraz ostrożeń polny, natomiast wśród zwierząt na: piżmaka, jenota i norkę amerykańską.

W związku ze zidentyfikowaniem na obszarze parku roślin zagrażających i innych niepożądanych, podejmowano działania mające na celu ich eliminację ze środowiska przyrodniczego. W 2019 r. pracownicy Parku usunęli z terenu otuliny Parku (prace prowadzono wzdłuż Dunajca, poniżej zapory w Sromowcach Wyżnych) łącznie 1048 okazów barszczu Sosnowskiego, a z obszaru Parku – trzy. W 2020 r. na obszarze Parku stwierdzono i usunięto pięć okazów, a w 2021 r. i 2022 r. – po jednym. W przypadku rdestowców, ich usuwanie prowadzone było na obszarze Parku od 2006 r. W okresie objętym kontrolą zabiegi te były kontynuowane, prowadzono również monitoring skuteczności ich wykonania. W 2019 r. usunięto łącznie 825 pędów rdestowców, w 2020 r. – 108, w 2021 r. – 13, a w 2022 r. – 110. W 2022 r. zidentyfikowano i zlikwidowano również stanowisko kolczurki klapowanej.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że zwalczanie ostrożenia polnego prowadzone jest przez dzierżawcę w ramach umowy dzierżawy pastwiska od 2020 roku (Hala Majerz). W odniesieniu do gatunków zwierząt zagrażających i innych niepożądanych Dyrektor Parku wskazał, że na obszarze Parku stwierdzono incydentalne pojawianie się jenota (w 2019 r.), lecz stwierdzone osobniki nie zostały odłowione ani odstrzelone. Występowanie na obszarze Parku pozostałych gatunków zwierząt zagrażających nie zostało stwierdzone od dnia obowiązywania planu ochrony.

NIK wskazuje na konieczność kontynuowania działań mających na celu rozpoznanie występowania inwazyjnych gatunków obcych na obszarze Parku oraz ich eliminację

²⁷ Wraz z powierzchniami pozostawionymi na pasy ekologiczne i strefy ekotonowe.

ze środowiska. Na potrzebę prowadzenia tych działań wskazują również wyniki oględzin Parku, podczas których stwierdzono stanowiska rdestowca ostrokończystego (skupisko trzech kęp – łącznie kilkanaście pędów, o wysokości do ok. 3 metrów²⁸).

Informacje m.in. o zagrożeniach ze strony barszczu Sosnowskiego, o podejmowanych działaniach zapobiegających rozprzestrzenianiu się inwazyjnych gatunków obcych, a także o instytucjach, do których należy zgłosić fakt zidentyfikowania takiego gatunku, Park zamieszczał na swoim portalu społecznościowym²⁹.

(akta kontroli str. 421-430, 1046-1051, 1181-1193, 1300-1309, 1412-1423, 1494)

3. W poszczególnych latach objętych kontrolą Park odwiedziło: ok. 982 tys. osób w 2019 r., ok. 821 tys. w 2020 r., ok. 1077 tys. w 2021 r. oraz ok. 1097 tys. w 2022 r. Dane o liczbie turystów, Park uzyskiwał z cyfrowych liczników wejść (zamieszczonych na: drodze pienińskiej, Zamku Pieniny oraz Trzech Koronach i Sokolicy poza okresem pobierania opłat za wstęp na punkt widokowy) oraz na podstawie liczby sprzedanych biletów (Trzy Korony, Sokolica, Zamek w Czorszynie, szlak wodny w Przełomie Dunajca, wystawa w pawilonie edukacyjnym Parku).

W obowiązującym planie ochrony dla Parku wskazane zostały obszary i miejsca udostępniane dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych i rekreacyjnych wraz ze wskazaniem sposobu ich udostępnienia. Dane o maksymalnej liczbie osób mogących przebywać jednocześnie w tych miejscach były zbieżne z danymi wskazanymi w *Operacie generalnym* opracowanym podczas prac nad projektem planu ochrony. W planie ochrony wskazane zostały dwa miejsca (punkty widokowe na Sokolicy i Trzech Koronach), wraz ze wskazaniem liczby osób mogących w nich jednocześnie przebywać, które nie zostały ujęte w ww. opracowaniu. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora limity te zostały wprowadzone na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych projektu planu ochrony z Ministerstwem Środowiska. Ustalenie górnej granicy osób wynika z ograniczeń technicznych tych punktów widokowych przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa osób zwiedzających i jest pochodną obserwacji pracowników Parku lub kasjerów.

(akta kontroli str. 450, 731-732, 1520-1521)

Stosownie pkt 12 *Regulaminu dla zwiedzających Park*, stanowiącego załącznik nr 1 do obowiązującego w okresie objętym kontrolą zarządzenia nr 4/2021 Dyrektora Pienińskiego Parku Narodowego z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu dla zwiedzających oraz opłat za udostępnianie parku narodowego, organizatorzy imprez turystycznych, rekreacyjno-sportowych, edukacyjnych oraz wydarzeń o charakterze religijnym organizowanych na terenie parku zobowiązani byli do uzyskania zgody Dyrektora Parku. W latach 2019-2023 (do dnia rozpoczęcia kontroli) wpłynęło do Parku łącznie 176 wniosków o wyrażenie zgody na zorganizowanie imprezy lub wydarzenia (26 w 2019 r., 31 w 2020 r., 46 w 2021 r., 39 w 2022 r. oraz 36 w 2023 r.). Wnioski dotyczyły organizacji m.in. zawodów i spływów kajakowych, biegowych i rowerowych, warsztatów fotograficznych, koncertu operowego, nocnego przemarszu drogi krzyżowej oraz pielgrzymki do grotty św. Kingi. W przypadku 163 wniosków wyrażono zgodę, 11 wniosków spotkało się z odmową, w pozostałych dwóch sprawach wyrażono zgodę tylko spływ kajakami³⁰ oraz wydano negatywną opinię o trasie imprezy kolarskiej.

²⁸ Stanowisko to następnego dnia po zidentyfikowaniu zostało zlikwidowane przez pracowników Parku.

²⁹ Informacje dostępne na stronie <https://www.facebook.com/PieninskiPN> (dostęp w dniu 19 września 2023 r.).

³⁰ Prośba dotyczyła organizacji zawodów kajakowo-biegowych.

Wśród imprez, na których organizację na obszarze PPN Dyrektor nie wyraził zgody znajdowały się m.in. wydarzenia sportowe, sesja fotograficzna statków powietrznych oraz nocny przemarsz ekstremalnej drogi krzyżowej. Z wyjaśnień Dyrektora Parku wynikało, że podstawą odmowy nocnego przemarszu ekstremalnej drogi krzyżowej była niezgodność sposobu jej organizacji (pora nocna) z regulaminem dla zwiedzających Park wskazującym, że zwiedzanie Parku może odbywać się tylko w porze dziennej.

(akta kontroli str. 420, 1504)

Na sieć znakowanych szlaków turystycznych na obszarze Parku składało się, na dzień 1 lipca 2023 r., osiem pieszych szlaków turystycznych o łącznej długości ponad 24 km oraz jeden szlak wodny w Przełomie Dunajca o długości 8 km. W Parku wyznaczono ponadto ścieżkę dydaktyczną na Zamku Czorsztyn oraz ścieżkę dendrologiczną zlokalizowaną przy siedzibie Dyrekcji Parku. Zgodnie ze wskazanymi sposobami udostępniania Parku (rozdział 5, część III planu ochrony dla Parku) poruszanie się na nartach na obszarze Parku możliwe było jedynie po zaśnieżonych terenach nieleśnych (w obrębie polan, przez które przebiegają szlaki turystyczne).

W wyniku przeprowadzonych oględzin³¹ stwierdzono, że na obszarze Parku stosowano wzdłuż szlaków turystycznych różne rodzaje zabezpieczeń i ograniczeń zapobiegających schodzeniu turystów poza wyznaczony szlak, w tym: metalowe i drewniane poręcze, drewniane i kamienne krawężniki wyznaczające granicę szlaku, ogrodzenia sznurowe oraz improwizowane przeszkody naturalne (np. gałęzie, pnie drzew). Zabezpieczenia te przeważnie spełniały swoje funkcje, za wyjątkiem dwóch miejsc (fragmenty zielonego szlaku przebiegającego przez polany Kras i Burzyna), w których pomimo zastosowania drewnianych krawężników wyznaczających granicę szlaku, stwierdzono miejsca schodzenia turystów poza szlak.

Zastępca Dyrektora Parku wyjaśniła, że: *odcinek zielonego szlaku turystycznego jest jednym z najchętniej wybieranych przez turystów dojazd do Sokolicy (około 90 000 os./rok). Regularne i intensywne użytkowanie szlaku powoduje jego przyspieszoną degradację przy jednoczesnym powstawaniu bocznych ścieżek i zubożeniu siedlisk roślinnych przy szlakach.* Wskazała również, że w celu ograniczenia rozdeptywania siedlisk bezpośrednio przyległych do szlaków planuje się w obrębie polany Burzyna oczyszczenie nawierzchni szlaku z darni oraz zastosowanie tymczasowej bariery ochronnej (sznur) od strony polany. W obrębie polany Kras planuje się usunięcie zarośli i zakrzaczeń zasłaniających szlak.

W trakcie prowadzonych oględzin stwierdzono również, że większość objętych oględzinami fragmentów szlaków turystycznych była utrzymana w dobrym stanie technicznym. Wyjątek stanowił odcinek zielonego szlaku turystycznego (fragment pomiędzy polaną Burzyna i Kras) wymagający naprawy nawierzchni. Na odcinku tym stwierdzono funkcjonowanie „alternatywnych”, równoległych to tego szlaku ścieżek, którymi poruszali się turyści.

Zdaniem NIK, stan nawierzchni szlaku (liczne ubytki, wystające fragmenty skał i korzeni drzew) był jedną z przyczyn schodzenia turystów na tym odcinku poza wyznaczony szlak.

Zastępca Dyrektora Parku wyjaśniła, że remont tego odcinka szlaku turystycznego *przewiduje się przeprowadzić etapami w najbliższych latach, po uzyskaniu zgód właścicieli gruntów (głównie Wspólnoty Leśnej po lewej stronie Dunajca).*

(akta kontroli str. 9, 421-428, 732, 1520-1522)

³¹ Oględzinami objęto fragmenty czterech szlaków turystycznych o łącznej długości ok. 5 km.

NIK dostrzega skalę dotychczas przeprowadzonych przez Park remontów szlaków turystycznych, jednak zwraca uwagę, że ich utrzymanie w odpowiednim stanie technicznym, przyczyni się do właściwego ukierunkowania ruchu turystycznego i wpłynie korzystnie na ograniczenie liczby miejsc, w których turyści schodzą poza wyznaczone szlaki.

4. W latach 2019-2023 (do 1 lipca) funkcjonariusze Straży Parku za popełnione wykroczenia nałożyli 423 mandaty karne (61 w 2019 r., 72 w 2020 r., 159 w 2021 r., 97 w 2022 r. oraz 34 w 2023 r.) na łączną kwotę 32 620 zł. Pod względem rodzaju ujawnionych wykroczeń na terenie Parku przeważały:

- wprowadzanie psów,
- wjazd pojazdami mechanicznymi,
- poruszanie się poza wyznaczonymi szlakami,
- zbiór dziko występujących grzybów,
- biwakowanie.

Wszyscy funkcjonariusze, stosownie do § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Straży Parku w parkach narodowych oraz innym pracownikom parków narodowych, którym przysługują uprawnienia funkcjonariusza Straży Parku, uprawnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego³², byli upoważnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego.

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Straży Parku nie prowadzili kontroli podmiotów prowadzących działalność na terenie Parku. W ramach współpracy z innymi jednostkami służb mundurowych (Policja, Straż Graniczna, Straż Leśna), Straż Parku realizowała wspólne patrole na obszarze Parku oraz w jego otulinie.

(akta kontroli str. 451-467)

5. W okresie objętym kontrolą w Parku nie wystąpiły przypadki bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku.

(akta kontroli str. 468-470)

6. W całym okresie objętym kontrolą w Parku prowadzony był monitoring ruchu turystycznego. Dane o liczbie turystów odwiedzających Park ustalano na podstawie liczby sprzedanych biletów oraz w oparciu o dane pochodzące z cyfrowych liczników wejść. Z wyjaśnień Dyrektora Parku wynika, że w związku z dużą liczbą turystów odwiedzających Park, Służby Parku stałe monitorowały stan szlaków i ich obrzeży, a identyfikowane obejścia szlaku, skróty były likwidowane na bieżąco. Dyrektor wskazał również: *szczegółowy monitoring wpływu ruchu turystycznego na stan otoczenia wybranych odcinków szlaków przeprowadzony został w trakcie realizacji projektu LIFE PieninyPL. W latach 2014-2017 przeprowadzono szczegółowe badania erozji gleby i regeneracji roślinności, dokumentując stan przed remontem poszczególnych odcinków szlaków i po jego wykonaniu. Wyniki monitoringu wykazały pełną skuteczność stosowanych w Parku zróżnicowanych technologii remontu, a ich wyniki zostały upublicznione w postaci raportów i posterów konferencyjnych.*

(akta kontroli str. 450, 1514-1517)

7. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Parku corocznie przedstawiał Radzie Naukowej Parku sprawozdanie z działalności za poprzedni rok. Sprawozdania zawierały m.in. informacje o prowadzonych działaniach ochronnych, monitoringu, remontach i naprawach szlaków oraz realizowanych działaniach edukacyjnych. Rada Naukowa każdorazowo pozytywnie opiniowała przedstawione sprawozdanie. Rada

³² Dz. U. Nr 74, poz. 648.

wyrażała swoją opinię również w zakresie m.in. planu badań i monitoringu Parku, projektowanych inwestycji w otulinie Parku, a także zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 780-920)

8. W latach 2019-2023 w Parku obowiązywały wewnętrzne regulacje związane z udzielaniem zamówień publicznych. Zostały one wprowadzone zarządzeniami Dyrektora PPN nr 5/2014³³ i nr 2/2021³⁴ w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych. Określały one m.in. nadzór nad dokonywaniem zamówień, regulamin pracy komisji przetargowej, wzory niektórych dokumentów stosowanych podczas procedury zamówień. W zarządzeniach tych określono regulaminy udzielania zamówień publicznych: o szacunkowej kwocie netto poniżej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁵ (zarządzenie z 2014 r.) oraz o szacunkowej wartości niższej od określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³⁶ (zarządzenie z 2021 r.). Zasady określone w tych regulaminach nie miały zastosowania m.in. przy zamówieniach, których wartość brutto nie przekracza odpowiednio 7000 zł i 10 000 zł.

(akta kontroli str. 11-20)

Szczegółową analizą objęto dwa wybrane w sposób celowy postępowania o udzielenie zamówień publicznych dotyczące remontu szlaków turystycznych. Przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego w 2020 r. postępowanie o udzielenie zamówienia *Poprawa i umocnienie nawierzchni istniejącego szlaku turystycznego* o wartości 1 034 430 zł dotyczyło remontu leśnego szlaku turystycznego w miejscowości Haluszowa od Przełęczy Osice do polany przy Koziej Górze. Analiza zgodności tego postępowania z PZP z 2004 r. wykazała, że PPN: zgodnie z tą ustawą zamieścił, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej za pomocą formularzy umieszczonych na stronach portalu internetowego Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: UZP), ogłoszenie w Biuletynie Zamówień Publicznych udostępnianym na stronach portalu internetowego UZP (art. 11 ust. 1 pkt 1 i ust. 7b); żądał od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania (art. 25 ust. 1); opisał przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (art. 31 ust. 1); wartość zamówienia ustalił terminowo i na podstawie kosztorysu inwestorskiego (art. 33 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ust. 1); prawidłowo sporządził specyfikację istotnych warunków zamówienia (art. 36 ust. 1); prawidłowo wyznaczył termin składania ofert (art. 43 ust. 1); wybrał ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 91 ust. 1); terminowo zamieścił ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych (art. 95 ust. 1) i rzetelnie sporządził protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o którym mowa w art. 96 ust. 1 PZP.

(akta kontroli str. 91-149, 269-279, 280-281)

W 2021 r. przeprowadzono w trybie podstawowym bez negocjacji postępowanie *Poprawa i umocnienie nawierzchni istniejącego szlaku turystycznego* o wartości 1 034 430 zł, które dotyczyło remontu żółtego szlaku turystycznego w Krościenku nad Dunajcem, od Toporzyska do Przełęczy Szopka. Prace polegały na wykonaniu lub

³³ Zarządzenie z dnia 7 kwietnia 2014 r.

³⁴ Zarządzenie z dnia 12 stycznia 2021 r.

³⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: PZP z 2004 r.

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: PZP z 2019 r.

remontie podbudowy i nawierzchni warstwą tłucznia i kłińca kamiennego. Analiza zgodności tego postępowania z ustawą PZP z 2019 r. wykazała m.in., że: ogłoszenie dotyczące postępowania zostało prawidłowo opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej PPN; otwarcia ofert dokonano w terminach określonych w ogłoszeniu, zachowując zasadę jawności oraz podając kwotę, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, właściwie opisano przedmiot zamówienia oraz kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty, wyboru wykonawcy dokonano na podstawie uprzednio określonych kryteriów, a umowę podpisano z wybranym podmiotem, realizacja przedmiotu zamówienia oraz wysokość wynagrodzenia były zgodne z treścią zawartej umowy.

(akta kontroli str. 150-199, 282-285)

Szczegółową analizą objęto również prawidłowość przeprowadzenia dwóch losowo wybranych postępowań dotyczących zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 2 ust. 1 pkt 1 PZP z 2019 r., tj. dotyczących wykonania pilnych napraw w obiektach PPN³⁷ w kwocie 8914,50 zł oraz odkrzaczania piargów i muraw kserotermicznych w Wąwozie Sobczańskim³⁸ w kwocie 10 500 zł. Wyboru wykonawcy na odkrzaczania piargów i muraw kserotermicznych dokonano zgodnie z *Regulaminem udzielania zamówień publicznych w PPN niepodlegającym przepisom ustawy PZP o szacunkowej wartości niższej od określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP*. Zawarcie umowy z wykonawcą pilnych napraw w obiektach PPN nie było poprzedzone udokumentowanymi czynnościami mającymi na celu wybór najkorzystniejszej oferty, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 200-229)

W dniu podpisywania umów zawieranych na podstawie objętych szczegółową analizą w trakcie kontroli postępowań o udzielenie zamówień publicznych, PPN miał zabezpieczone w planach finansowych środki na realizację tych zadań.

(akta kontroli str. 230-266)

9. W PPN prowadzono działania informacyjne, edukacyjne i promocyjne związane z ochroną przyrody Parku. Były one skierowane do szerokiej grupy odbiorców, w tym dla turystów, przewodników górskich, flisaków oraz do społeczności lokalnej. Głównymi celami prowadzonych działań było podniesienie kultury zwiedzania PPN i uzyskanie akceptacji miejscowej ludności dla jego istnienia. W pawilonach edukacyjnych zlokalizowanych przed wejściem na główne szlaki Parku przygotowano wystawy tematyczne związane z przyrodą Pienin, zasadami jej ochrony, historią i kulturą regionu i warunkami zwiedzania Parku³⁹. W siedzibie PPN udostępniono wystawę *Jak powstał współczesny krajobraz Pienin, dlaczego i jak go chronimy?*, przygotowano ogródki edukacyjne z roślinami naskalnymi. Wokół siedziby utworzono ścieżkę dendrologiczną. Corocznie organizowano szkolenia dla przewodników górskich, flisaków, informatorów obsługujących ruch turystyczny oraz nauczycieli, podczas których przekazywano wiedzę o walorach przyrodniczych i krajobrazowych Pienin. Dla uczniów szkół podstawowych i średnich pracownicy Parku przeprowadzali zajęcia edukacyjne, które odbywały się w siedzibie oraz na terenie PPN.

(akta kontroli str. 291-293)

W ramach prowadzonych działań edukacyjnych w PPN opracowano i rozpowszechniano publikacje związane z przyrodą i historią Parku. Były to m.in.

³⁷ Umowa z wykonawcą zawarta w dniu 7 czerwca 2021 r.

³⁸ Umowa z wykonawcą zawarta w dniu 4 października 2022 r.

³⁹ Pawilon w Haluszowej: Ekosystemy łąkowe i pastwiskowe Pienin; pawilon w Sromowcach Kątach: Ekosystem Dunajca i flisactwo w Pieninach; pawilon w Sromowcach Niżnych: Ekosystemy naskalne, W zagrodzie pod Trzema Koronami; pawilon w Szczawnicy: Zbiorowiska leśne Pienin.

foldery tematyczne⁴⁰ (rozdawane bezpłatnie podczas imprez edukacyjnych), informatory: *Jak zwiedzać Pieniny, Bądź bezpieczny w górach*, wydawnictwo naukowe *Pieniny – Przyroda i Człowiek. Monografie*, materiały konferencyjne *Badania naukowe w Pieninach*.

(akta kontroli str. 294-297)

10. Dyrektor Parku wskazał na następujące utrudnienia i przeszkody w realizacji zadań związanych z ochroną przyrody i udostępnianiem obszaru Parku:

- postępującą izolację obszaru Parku od sąsiednich obiektów przyrodniczych związaną m.in. z brakiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zabudową korytarzy ekologicznych, skutkującą osłabieniem populacji szczególnie dużych ssaków i drapieżników na terenie Parku oraz dewastacją unikalnego krajobrazu Pienin;
- duży udział własności prywatnej i gminnej na terenie Parku (około 40%), czego efektem jest silna ingerencja w ekosystemy leśne niestanowiące własności Skarbu Państwa (pozyskanie drewna, zrywka drewna, zbiór grzybów) oraz zaniechanie działalności rolniczej na cennych przyrodniczo ekosystemach nieleśnych (zarastanie łąk, utrata bioróżnorodności i rzadkich cennych gatunków roślin i zwierząt);
- brak dotacji budżetowej na inwestycje związane z wykupem gruntów oraz *niechętne podejście NFOSiGW* do wykupów gruntów na terenie parków narodowych (za wyjątkiem realizowania prawa pierwokupu gruntów);
- zmianę reżimu wodnego Dunajca w odcinku przełomowym, związaną z budową zapór w Czorsztyńcu i Sromowcach i szereg konsekwencji przyrodniczych i społecznych z tego wynikających;
- intensywny ruch turystyczny (około 1 mln zwiedzających rocznie), przekraczanie pojemności turystycznej najbardziej obleganych atrakcji (Trzy Korony, Sokolica). Brak praktycznych i akceptowalnych społecznie narzędzi do ograniczenia frekwencji;
- zagrożenia wynikające z nowych sposobów korzystania z terenów przyrodniczych (rowery górskie, motocykle, quady, lotnie i motolotnie, skutery śnieżne, samochody terenowe, drony, samoloty), co stanowi istotne zagrożenie dla gatunków i siedlisk oraz bezpieczeństwa innych zwiedzających;
- lekceważące podejście organów ścigania do wykroczeń i przestępstw związanych z użytkowaniem ww. pojazdów i urządzeń;
- utrudnienia związane z egzekwowaniem prawa na szlaku wodnym, wynikające z granicznego charakteru Dunajca;
- skomplikowane przepisy prawne utrudniające sprawne rozporządzenie nieruchomościami Parku służącymi udostępnianiu oraz gruntami przeznaczonymi do specyficznych zabiegów ochronnych (np. wypas). Park zawiera umowy dotyczące rozporządzania nieruchomościami na swoim terenie działając w oparciu o przepisy uoop, rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe⁴¹ oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁴². Nakładające się oraz mało elastyczne przepisy powodują niejasności interpretacyjne i nieuzasadnione przedłużanie procedur;

⁴⁰ Np. Lasy Pienin, Niepylak apollo, Zamek Czorsztyń, Wokół Pienin.

⁴¹ Dz. U. poz. 868.

⁴² Dz. U. z 2023 r. poz. 973, ze zm.

- niewystarczającą dotację celową na realizację zadań bieżących oraz brak dotacji na zadania inwestycyjne. Dyrektor Parku wskazał, że: *Dotacja przyznawana na zadania bieżące pokrywa średnio 37% (na przestrzeni 5 lat: 2019-2023) całego budżetu parku narodowego. Z dotacji pokrywana jest tylko część wynagrodzeń i pochodnych od tych wynagrodzeń. Wprowadzane corocznie regulacje płac związane z podwyższaniem minimalnego wynagrodzenia za pracę nie są w pełni pokrywane przez dotację, w związku z tym park corocznie dokłada do wynagrodzeń pracowników środki pieniężne z wypracowanych środków własnych. Cała dotacja dla parku pokrywa średnio 74% wynagrodzeń z pochodnymi. W 2023 roku brakuje środków z dotacji w wysokości 1 217 000 zł, aby zapewnić wynagrodzenia i pochodne od tych wynagrodzeń. Dyrektor wskazał również: PPN jako osoba prawna nigdy nie otrzymał dotacji na inwestycje. Brak dotacji na jakiegokolwiek inwestycje i remonty powoduje niszczenie dóbr materialnych, budynków biurowych, edukacyjnych i zasobów mieszkaniowych. Środki własne to przede wszystkim opłaty za udostępnianie parku narodowego do zwiedzania. Przychody uzależnione są od ruchu turystycznego, a przede wszystkim od pogody. Pobór opłat odbywa się od kwietnia do października, a w pozostałym okresie park utrzymuje się z zaoszczędzonych środków finansowych. Na początek roku Park musi mieć zgromadzone środki pieniężne, aby zachować płynność finansową, terminowo realizować zobowiązania również wobec pracowników, ze względu na brak środków z dotacji w pierwszych miesiącach roku. Problemem jest także nieraz długie oczekiwanie na decyzje finansowe organu nadzorującego Park – umowy dotacji, zmiana planu finansowego.*
(akta kontroli str. 1477-1479)

11. Stosownie do art. 29 ust. 8 pkt 7 i 8 uoop, ustanowiony plan ochrony dla Parku zawierał w części dotyczącej obszaru Natura 2000 *Pieniny* (rozdział 8 część IV pkt 2) m.in. zasady monitorowania stanu siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt będących przedmiotem ochrony na tym obszarze oraz realizacji celów działań ochronnych, w tym określenie wskaźników, częstotliwości i lokalizacji monitoringu. Łącznie w okresie objętym kontrolą na obszarze Parku prowadzono monitoring dotyczący 102 tematów. Dla większości siedlisk przyrodniczych zachowano wskazaną w planie ochrony częstotliwość prowadzenia monitoringu, wyjątek stanowiło pięć siedlisk, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Oprócz ww. przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000 *Pieniny* monitorowano również inne zbiorowiska, gatunki roślin, zwierząt i grzybów oraz procesy zachodzące w środowisku (np. stabilność ekosystemów łąkowych po wykonaniu zabiegów ochrony czynnej, dynamikę rozwoju populacji owadów kambiofagicznych). W Parku nie monitorowano osiągnięcia celu działań ochronnych polegającego na utrzymaniu arealu siedlisk przyrodniczych będącego przedmiotem ochrony na obszarze Natura 2000 *Pieniny*, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W większości przypadków wyniki monitoringu wskazywały na poprawę lub brak zmian w zachowaniu stanu siedliska lub populacji gatunku. W przypadku dwóch siedlisk przyrodniczych (górskie reliktowe laski sosnowe oraz jaworzyny i lasy klonowo-lipowe na stokach i zboczach) oraz dwóch gatunków roślin (obuwik pospolity i dwulistnik muszy) wyniki monitoringu wskazały na pogorszenie stanu populacji. Ponadto w przypadku obuwika pospolitego stwierdzono, że jedno z dwóch monitorowanych stanowisk zanikło, a w przypadku górskich reliktowych lasków sosnowych⁴³ we wnioskach z prowadzonego monitoringu wskazano, że w związku z ekspansją buka

⁴³ Na podstawie sprawozdania z monitoringu siedliska 91Q0 - Górskie reliktowe laski sosnowe (*Erico-Pinion*) w roku 2021 (całość dostępna na stronie https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki_pdf/wyniki/2020-2021/dla_siedlisk/91Q0_Gorskie_reliktowe_laski_sosnowe.pdf (dostęp w dniu 12 września 2023 r.).

należałoby rozważyć stosowanie czynnej ochrony siedliska i ograniczenie ekspansji tego gatunku.

Dyrektor Parku wyjaśnił, że stanowisko obuwika pospolitego na stanowisku Czerwone Skały zanikło z przyczyn naturalnych. Storczyk ten rósł w reliktowym lasu sosnowym, znajdującym się w obszarze objętym ochroną ścisłą, gdzie nie zaszły zauważalne zmiany w siedlisku. Wskazał również, że w przypadku górskich reliktowych lasów sosnowych stan ich zachowania otrzymał niższą ocenę w przeprowadzonym monitoringu z uwagi na udział obcego ekologicznie gatunku (buk zwyczajny) oraz nielicznego odnowienia naturalnego sosny zwyczajnej. Przeprowadzenie zabiegu poprawy warunków świetlnych na stanowiskach monitorowanych było przez PPN rozważane, jednak ze względu na objęcie ich przed kilkudziesięcioma laty ochroną ścisłą, zmiana sposobu ochrony wymaga głębszej analizy i dyskusji w szerszym gronie specjalistów. W przypadku jaworzyn i lasów klonowo-lipowych na stokach i zboczach, otrzymały one ocenę niezadowalającą z uwagi na stwierdzenie występowania na tych siedliskach niecierpka drobnokwiatowego, będącego gatunkiem obcym.

W ramach prowadzonego przez Park monitoringu analizie poddawano również skuteczność prowadzonych zabiegów ochronnych. W tym celu w Parku prowadzono obserwacje na stałych powierzchniach badawczych. W 2019 r. prowadzono badania fitosocjologiczne na 16 takich powierzchniach, w 2020 r. na 17, w 2021 r. na 15, a w 2022 r. na 18.

Ocena realizacji celów ochrony obszaru Natura 2000 *Pieniny*, zawierająca w szczególności: informacje dotyczące stanu ochrony przedmiotów ochrony, podejmowanych działań ochronnych oraz wpływu tych działań na stan ochrony przedmiotów ochrony, a także ocenę aktualności planu zadań ochronnych nie była przekazywana Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.765-773, 924-927, 1033-1045, 1164-1176, 1281-1291, 1395-1410, 1509-1510)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W PPN w żaden sposób nie udokumentowano wyboru wykonawcy zamówienia dotyczącego wykonania pilnych napraw w obiektach Parku, z którym zawarto umowę w dniu 7 czerwca 2021 r. Tym samym nie było możliwe ustalenie, czy wydatek na wykonanie zadania został poniesiony zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁴ (dalej: uofp), z którego wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(akta kontroli str. 200-205, 289)

Specjalista ds. inwestycji i remontów Paweł Zysk wyjaśnił: *Wybór wykonawców dostosowany jest do konkretnego działania. Dobór oparty jest na wnioskach wynikających często z długoletniej współpracy z danymi kontrahentami, pokazujący rzetelność oraz możliwie szybką reakcję. Aby uniknąć zbytniej biurokracji często agreguje się kilka zadań do jednego zlecenia lub umowy. Wyboru wykonawcy oraz negocjacje cenowe dotyczące*

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

umowy nr IR-2252-01-2021 dokonano telefonicznie oraz bezpośrednio ustnie na miejscu wystąpienia poszczególnych awarii. Sposób wyboru nie był dokumentowany, ponieważ nie ma takiego wymogu zgodnie z pkt 11a regulaminu udzielania zamówień publicznych w Pienińskim Parku Narodowym niepodlegających przepisom ustawy PZP.

(akta kontroli str. 289)

Dyrektor Parku wyjaśnił: Wybór wykonawcy uzależniony jest od charakteru usługi lub kupowanego towaru. Pracownicy PPN zajmujący się zamawianiem usług lub dostaw mają długoletnie doświadczenie i rozeznanie co do jakości, możliwości i cen oferowanych przez lokalnych dostawców. Ta wiedza i ocena wcześniejszej współpracy jest podstawą kolejnego wyboru oferenta. Ze względu na niskie wartości zamówienia i w celu ograniczenia biurokracji nie stosuje się pisemnego dokumentowania procedury zamówienia. Ma tu zastosowanie tzw. kapitał społeczny oparty na wzajemnym zaufaniu kierownictwa PPN do pracowników, że będą działali w najlepszym interesie firmy oraz pracowników do długoletnich kontrahentów i oferentów, że ich dostawy i usługi będą dobre jakościowo, terminowe i w niezawyżonych cenach. W przypadku nowych, precedensowych zamówień pracownicy rozpoznają rynek przy pomocy Internetu lub telefonicznie i na tej podstawie wybierają dostawcę. Należy również zauważyć, że w przypadku drobnych prac remontowych lub likwidacji awarii trudno jest znaleźć wykonawcę. Są to prace często żmudne, czasochłonne, niepozwalające na duży zarobek. W takich sytuacjach tylko dobre wcześniejsze kontakty z lokalnymi fachowcami skłaniają ich do przyjęcia zlecenia.

(akta kontroli str. 286)

NIK nie kwestionuje przytoczonego w wyjaśnieniach sposobu wyboru wykonawcy oraz zgodności przeprowadzonego postępowania z wewnętrznymi regulacjami. Jednak przy uwzględnieniu, że w żaden sposób nie udokumentowano tego postępowania, nie było możliwe dokonanie oceny, czy analizowane w trakcie kontroli wydatki zostały poniesione w sposób zgodny z zasadami wynikającymi z art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp.

2. Dyrektor Parku, jako sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 *Pieniny*, wbrew art. 31 uoop, nie przedkładał Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oceny realizacji celów ochrony tego obszaru, zawierającej w szczególności: informacje dotyczące stanu ochrony przedmiotów ochrony, podejmowanych działań ochronnych oraz wpływu tych działań na stan ochrony przedmiotów ochrony, a także ocenę aktualności planu zadań ochronnych.

(akta kontroli str. 1428)

Dyrektor Parku wyjaśnił, że PPN nie przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska danych w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków oraz do specjalnego obszaru ochrony siedlisk, co wynikało z ogłaszanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) zamówień publicznych na wykonanie monitoringu. GIOŚ ogłaszając zamówienia w kolejnych edycjach monitoringu informował Park o zamiarze prowadzenia monitoringu na obszarze Natura 2000 *Pieniny*.

(akta kontroli str. 1428)

NIK nie kwestionuje podniesionych w wyjaśnieniach okoliczności, jednak zwraca uwagę, że nie mogły one zwalniać Dyrektora Parku, jako

sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000 *Pieniny*, z obowiązku przekazywania oceny realizacji celów ochrony tego obszaru nałożonego przepisem ustawowym.

3. Dyrektor Parku, jako sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 *Pieniny*:

- a) Nie monitorował osiągnięcia jednego z celów działań ochronnych, wskazanych w planie ochrony, dotyczącego utrzymania areалу siedliska. Dotyczyło to wszystkich 14 siedlisk przyrodniczych, będących przedmiotem ochrony na obszarze Natura 2000 *Pieniny*.

(akta kontroli str. 628-690)

Dyrektor Parku wyjaśnił m.in., że Park ma stały i pełny nadzór nad utrzymaniem nieleśnych siedlisk przyrodniczych znajdujących się na nieruchomościach gruntowych będących w jego posiadaniu, dzierżawionych lub oddanych w użyczenie przez osoby fizyczne. PPN monitoruje użytkowanie wszystkich polan przez coroczne kartowanie wykonanych na nich zabiegów. Wskazał również, że podczas prowadzenia monitoringu siedlisk przyrodniczych, ocenia się charakterystyczne dla tych siedlisk wskaźniki, będące podstawą do określenia wartości parametrów. Tak ustalone przez eksperta parametry stanowią dane wyjściowe dla określenia oceny ogólnej siedliska przyrodniczego. Jednym z takich parametrów jest powierzchnia siedliska na stanowisku. Ponadto wyjaśnił, że: *nie jest w stanie podać aktualnej powierzchni poszczególnych siedlisk przyrodniczych, ponieważ ze względów finansowych i organizacyjnych nie prowadzi ciągłej rejestracji ich zasięgów powierzchniowych.*

(akta kontroli str. 1507-1508)

NIK nie neguje prawidłowości prowadzenia monitoringu siedlisk przyrodniczych, jednak zwraca uwagę, że wskazana w wyjaśnieniach powierzchnia siedliska jest określana jedynie w obrębie stanowiska objętego tym monitoringiem i nie może stanowić określenia powierzchni całego siedliska w Parku. Ponadto NIK zauważa, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiącymi załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów, w jednostce należy zadbać m.in., aby cele i zadania zostały jasno określone, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników (obszar B *Cele i zarządzanie ryzykiem, standard 6 Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji*).

- b) Nie przestrzegał, w przypadku czterech siedlisk przyrodniczych, częstotliwości prowadzenia monitoringu stanu przedmiotu ochrony oraz realizacji celów działań ochronnych, przewidzianej w planie ochrony dla Parku w części dotyczącej obszaru Natura 2000 *Pieniny* (rozdział 8 część IV pkt 2). Dla siedlisk: murawy kserotermiczne (*Festuco-Brometea*) i ciepłolubne murawy z *Asplenion septentrionalis*, *Festucion pallentis* oraz podgórskie i wyżynne rumowiska wapienne ze zbiorowiskami ze *Stipion calamagrostis*, nie prowadzono monitoringu w cyklu trzyletnim⁴⁵, a dla siedlisk: jaworzyny i lasy klonowo-lipowe na stokach i zboczach (*Tilio*

⁴⁵ Siedliska te były objęte monitoringiem przyrodniczym w latach 2014 i 2021.

platyphillis-Acerion pseudoplatani)⁴⁶ oraz górskie reliktowe laski sosnowe (Erico-Pinion)⁴⁷ w cyklu sześcioletnim.

(akta kontroli str. 924-927)

Dyrektor Parku wyjaśnił, że: *częstotliwość monitoringu zgodnego ze standardami GIOŚ wynika z harmonogramu prac założonego przez GIOŚ. Pieniński Park Narodowy weryfikuje siedliska przyrodnicze, które mają zostać ujęte w planowanym cyklu monitoringowym w celu unikania dublowania wydatkowania środków publicznych. Przyjmując takie stanowisko oraz mając na uwadze lata związane z niepewnością finansową, wynikającą ze skutków pandemii COVID-19 wystąpiły przesunięcia w realizacji częstotliwości monitoringu muraw kserotermicznych i ciepłolubnych, podgórskich i wyżynnych rumowisk wapiennych, jaworzyn i lasów klonowo-lipowych na stokach i zboczach oraz reliktowych laskach sosnowych.*

(akta kontroli str. 1502-1503)

NIK zwraca uwagę, że to Dyrektor Parku jako sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 *Pieniny* jest odpowiedzialny, zgodnie z planem ochrony, za prowadzenie monitoringu stanu przedmiotu ochrony oraz realizacji celów działań ochronnych. W związku z powyższym oczekiwanie przez Park na realizację monitoringu przez GIOŚ nie stanowi wystarczającej przesłanki do niezrealizowania go w terminie.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Park prawidłowo realizował działania ochronne wynikające z obowiązującego planu ochrony, a obszar PPN był udostępniany zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami. Prowadzono monitoring ruchu turystycznego oraz monitoring przyrodniczy przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000 *Pieniny*, jak również innych zbiorowisk, gatunków roślin, zwierząt i grzybów występujących na terenie Parku. Monitoringiem obejmowano także procesy zachodzące w środowisku oraz skuteczność prowadzonych zabiegów ochronnych. Nie monitorowano natomiast utrzymania arealu siedlisk przyrodniczych będących przedmiotem ochrony na obszarze Natura 2000 *Pieniny*, na poziomie określonym w planie ochrony oraz, w przypadku czterech siedlisk przyrodniczych, nie zachowano częstotliwości jego prowadzenia. Wbrew art. 31 uoop, Dyrektor Parku, jako sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 *Pieniny*, nie przedkładał Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oceny realizacji celów ochrony tego obszaru. Dokumentacja przeprowadzonego postępowania dotyczącego wyboru wykonawcy zamówienia polegającego na wykonaniu napraw w obiektach Parku prowadzona była nierzetelnie, ponieważ nie udokumentowano sposobu wyboru wykonawcy prac.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Przekazywanie, z wymaganą częstotliwością, Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, raportów dotyczących podejmowanych działań ochronnych, wpływu tych działań na stan ochrony siedlisk i gatunków oraz wyników monitorowania i nadzoru tych działań.

⁴⁶ Siedlisko było objęte monitoringiem przyrodniczym w latach 2013 i 2021.

⁴⁷ Siedlisko było objęte monitoringiem przyrodniczym w latach 2014 i 2021.

2. Monitorowanie stanu przedmiotu ochrony oraz osiągnięcia celów działań ochronnych dla poszczególnych typów siedlisk przyrodniczych na obszarze Natura 2000 *Pieniny* z częstotliwością określoną w planie ochrony dla Parku, w tym monitorowanie utrzymania arealu tych siedlisk.
3. Dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonych bez stosowania przepisów PZP, w sposób pozwalający na ocenę, że wydatki na te zamówienia dokonane zostały zgodnie z obowiązującymi zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Kielce, października 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

Kontrolerzy
Kinga Komenda
specjalista kp.

.....
podpis

.....
podpis

Łukasz Pieńkowski
specjalista kp.

.....
podpis