

NIK o parkach krajobrazowych

Parki krajobrazowe przegrywają z presją inwestycyjną i osadniczą lokalnych społeczności. Zarządzające parkami samorzady bardziej dbają o rozwój gospodarczy regionu niż o jego unikatowe walory przyrodnicze – tak rozpoczyna się informacja Najwyższej Izby Kontroli o raporcie pokontrolnym na temat funkcjonowaniu parków krajobrazowych po reformie z 2009 r. Co ciekawe, po krytycznym raporcie o braku działań na rzecz ochrony przyrody przez służby podległe samorządom pojawiły się doniesienia, że Minister Środowiska chce zmienić przepisy prawne w kierunku odebrania kompetencji Służbie Parków Krajobrazowych w zakresie ochrony przyrody.

Krajobraz po rewolucji w administracji

Parki krajobrazowe to forma ochrony przyrody powstała w celu zachowania wartości przyrodniczych, kulturowych oraz walorów krajobrazu danego terenów. Z uwagi na duży obszar kraju, jaki zajmują (ok. 8%), mają one duże znaczenie dla zachowania wymienionych walorów. Do realizacji założonego celu powołano Służbę Parków Krajobrazowych, która podlegała właściwym terenowo wojewodom (administracji rządowej).



Krajobrazy Skierbieszowskiego Parku Krajobrazowego. Fot. Rafał Jasiński

W 2009 r. nastąpiła duża zmiana w ich funkcjonowaniu. Jednolity i niezależny od lokalnych władz system został zniesiony – z istniejących służb wydzielono regionalne dyrekcje ochrony przyrody podległe bezpośrednio Ministrowi Środowiska. Przejęły one większą część zadań wojewody, np. odpowiedzialność za obszary Natura 2000 i rezerваты przyrody, wykonywanie zadań z zakresu ochrony gatunkowej. Natomiast dyrekcje parków krajobrazowych zyskały zwierzchników we właściwych marszałkach województw. Jak zauważa (nie tylko zresztą) NIK, ta swoista rewolucja wzbudziła i nadal budzi liczne kontrowersje, a nierzadko sposób jej przeprowadzenia (Iwina część pracowników merytorycznych i majątku parków krajobrazowych przeszła do RDOŚ-ów) mówiąc delikatnie utrudniła funkcjonowanie Służby PK.

Właśnie funkcjonowaniem parków krajobrazowych po ich „usamorządowieniu” zajęła się Najwyższa Izba Kontroli. W ramach kontroli badano funkcjonowanie parków krajobrazowych od sierpnia 2009 r. do początku 2012 r., w szczególności realizację zadań określonych przez ustawę o ochronie przyrody. Inspektorzy NIK zajmowali się głównie organizacją działalności parków krajobrazowych, realizacją zadań ustawowych obowiązujących dla parków krajobrazowych, w tym działaniami w zakresie ochrony walorów parków krajobrazowych. NIK przyjrzał się również respektowaniu zakazów obowiązujących w parkach, a także współpracy pomiędzy dyrekcjami/zespołami parków krajobrazowych a regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska. W trakcie działań kontrolnych

zwrócono także uwagę na gospodarowanie środkami przeznaczonymi na działalność w zakresie zachowania walorów parków krajobrazowych. Nie zaniechano również analizy sposobu wprowadzenia w życie wniosków z poprzednich kontroli NIK. Inspektorzy przeprowadzili kontrole w kilkudziesięciu instytucjach.

Przepisy przeciw parkom

We wnioskach pokontrolnych na pierwszy plan wysuwają się słabe prawo oraz dążenia samorządów wojewódzkich do znoszenia ograniczeń związanych z ochroną walorów parków krajobrazowych. Inspektorzy NIK wykazali, że Służba PK ma niewystarczające instrumenty prawne do skutecznego wykonywania ustawowych zadań, czyli ochrony przyrody i krajobrazu. Kontrolerzy NIK zwrócili uwagę na brak możliwości choćby opiniowania przez Służbę Parków Krajobrazowych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W trakcie kontroli stwierdzono, że dochodziło do innych postępowań administracyjnych, w wyniku których pozwolono na realizację przedsięwzięcia sprzecznego z zakazami obowiązującymi w parku krajobrazowym.

Po części wynika to z braku jasnych przepisów, które nakładałyby obowiązek informowania Służby PK o toczących się postępowaniach dotyczących tej formy ochrony przyrody. *W ocenie NIK, brak obowiązku informowania dyrektorów parków lub zespołów parków krajobrazowych przez właściwe organy administracji publicznej o wszczynanych postępowaniach administracyjnych w przedmiocie inwestycji planowanych do realizacji na terenie parków krajobrazowych, utrudnia Służbie PK podejmowanie kroków mających na celu zapobieżenie ewentualnym działaniom mogącym doprowadzić do dewastacji terenu* – można przeczytać w raporcie. Należy jednak podkreślić, że w ocenie NIK większość (10 z 18) kontrolowanych jednostek parków krajobrazowych podejmuje działania w kierunku uczestnictwa w postępowaniach.

Większość ze skontrolowanych jednostek PK prowadzi również patrole obszarów objętych nadzorem – mimo to wydaje się rzeczą niebywałą, że trzy jednostki (Gostynińsko-Włocławski PK, PK Puszczy Knyszyńskiej i Krajeński PK) nie prowadziło ich wcale. Jak ustalili inspektorzy, powodem braku (lub ich ograniczonej liczby w innych parkach krajobrazowych) patroli były niedobory kadrowe. Pozytywnym aspektem jest także opieka nad innymi formami ochrony przyrody (rezerwatami, pomnikami przyrody, strefami ochrony gatunków) położonymi na terenie parków krajobrazowych – inspektorzy NIK ustalili jednak, że działania te nie dotyczyły obszarów Natura 2000.

W raporcie wskazano, że brak jest przepisów prawnych określających ogólne zasady współpracy między Służbą PK a regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska. Wśród kontrolowanych instytucji tylko w dwóch miejscach zawarto umowy lub porozumienia między jednostkami odpowiedzialnymi za ochronę przyrody. W innych miejscach ujawniono brak (przynajmniej sformalizowanej) współpracy. Warto przypomnieć, że przed ich „usamorządowieniem” generalnie służby ochrony przyrody, podległe wojewodzie ściśle ze sobą współpracowały. Podobny problem występuje na terenie parków położonych w dwóch różnych województwach. W tych przypadkach za poszczególne parki odpowiadają dwa różne zarządy i brak jest jednolitej polityki względem obszaru chronionego. Mimo nieprawidłowości wydaje się, że sytuacja nie wygląda najgorzej. NIK stwierdził, że służby 11 z 18 kontrolowanych parków krajobrazowych wykonywały pełen zakres obowiązków określonych ustawą o ochronie przyrody, łącznie z edukacją ekologiczną i udostępnieniem parków dla turystyki.

Innym zagadnieniem istotnym z punktu widzenia ochrony przyrody jest dążenie do poluzowania systemu ograniczeń wynikających z list zakazów obowiązujących w parkach krajobrazowych. Ustawa o ochronie przyrody określa, że dla zachowania walorów tej formy ochrony przyrody ustanawia się zakazy poprzez ich wybór z listy zamieszczonej w cytowanej ustawie. Zatem ich obowiązywanie

zależy od organu, który ustanowił park krajobrazowy. Po reformie z 2009 r. organami decydującymi o liście zakazów są właściwe sejmiki województw. Ta zmiana okazuje się niekorzystna dla ochrony wartości parków krajobrazowych, bo samorządy podejmują działania w celu znoszenia niewygodnych dla nich ograniczeń. Jak ustalili inspektorzy NIK, postępowanie takie ma niepokojące rozmiary: *w okresie objętym kontrolą działania zmierzające do złagodzenia zakazów podjęto w odniesieniu do 14 PK położonych w sześciu województwach. Do dnia zakończenia kontroli uchwały w tym zakresie podjęły sejmiki trzech województw, z których dwa uzgadniały projekty uchwał z RDOŚ, a jeden nie uzgodnił, nie respektując w ten sposób stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. W uchwale TK określono, że stosowna uchwała sejmiku województwa będzie wymagała uzgodnienia z RDOŚ, a tym samym organ ten będzie miał wpływ na liczbę i rodzaj zakazów obowiązujących w konkretnym parku krajobrazowym. Brak uzgodnienia z RDOŚ projektu uchwały sejmiku województwa w sprawie zmian zakazów ustalonych dla parku krajobrazowego był, w ocenie NIK, postępowaniem niezgodnym z prawem.*

Dotyczy to Województwa Dolnośląskiego – jego zarząd uznał, iż uchwała dotycząca likwidacji wybranych ograniczeń na terenie Parku Krajobrazowego Dolina Bobru nie wymaga uzgodnienia z właściwym RDOŚ. Co ciekawe, różnie do uzgodnień listy zakazów podchodzą same RDOŚ-e – ten z siedzibą w Białymstoku uznał, że nie ma potrzeby uzgadniania z nim zmian w liście zakazów, za to krakowski RDOŚ zajął całkowicie inne stanowisko. Jak zauważa NIK, niejednolita praktyka wynika głównie z tego, że *przepisy ustawy o ochronie przyrody nie przewidywały wprost procedury uzgadniania z RDOŚ treści projektów uchwał sejmików województw dotyczących zmiany zakazów obowiązujących w parku krajobrazowym.* Także i w tym przypadku wnioski NIK idą w kierunku uszczegółowienia regulacji prawnych.

Bez kadry i majątku

Inspektorzy NIK wskazali również ograniczenia w funkcjonowaniu Służb PK, wynikające ze wspomnianej reformy z 2009 r. W jej następstwie przynajmniej część pracowników merytorycznych oraz majątku przesunięto do nowo utworzonych RDOŚ-ów. Do skrajnej sytuacji doszło na terenie województwa zachodniopomorskiego, gdzie tamtejszy wojewoda całkowicie zlikwidował Służbę PK (NIK ocenia to działanie jako nielegalne). Takie przeprowadzenie zmian spowodowało, że uszczuplony zasób kadrowy i potencjał techniczny parków krajobrazowych skutkowało w niektórych jednostkach *niepełną realizacją statutowych zadań Służby PK w zakresie: inwentaryzacji przyrodniczej (w sześciu parkach), identyfikacji oraz oceny istniejących i potencjalnych zagrożeń (w trzech parkach), monitorowania przestrzegania obowiązujących w parku zakazów (w trzech parkach).* Jak ustalili inspektorzy NIK potencjał Służby PK podczas kontroli był stopniowo odbudowywany, jednak nadal pozostał niewystarczający.

Ochrona przyrody nie dla parków

Inspektorzy NIK wykazali również brak działań lub ich opieszałość w celu uchwalenia wcześniej przygotowanych projektów planów ochrony parków krajobrazowych (12 przypadków). Między innymi spowodowało to, że $\frac{3}{4}$ parków w kontrolowanych województwach nie ma takich planów. Organ kontroli postuluje zintensyfikowanie działań w celu ich pozyskania. W takiej sytuacji za realne uznano, że nie zostanie dotrzymany ustawowy termin (15 listopada 2013 r.) przygotowania wszystkich planów ochrony parków krajobrazowych.

Z krytyką NIK należy wiązać ujawnienie przez Klub Przyrodników zamierzeń resortu środowiska. Jak podaje organizacja, Główny Konserwator Przyrody wysłał pismo do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w którym prosi o... niefinansowanie projektów planów ochrony parków krajobrazowych. Minister zapowiedział w nim prace legislacyjne w kierunku zmiany formuły

funkcjonowania parków krajobrazowych. Po zapowiedzianych zmianach w ramach parków krajobrazowych ochronie będzie podlegał jedynie krajobraz, a nie przyroda. Co wskazuje, niestety, że degradacja tej formy ochrony będzie postępować...

Rafał Jasiński

Informację o kontroli można pobrać ze strony internetowej Najwyższej Izby Kontroli:
<http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-parkach-krajobrazowych.html>