



Stowarzyszenie

**Konferencja Służb Ochrony Przyrody
Zielonych Płuc Polski**

Krzywe 82
16-400 Suwałki

tel: +48 (0 87) 563 25 40
fax: +48 (0 87) 563 25 41
e-mail: wigry_pn@su.onet.pl

Koncepcja systemu funkcjonowania parków narodowych w nowych warunkach wynikających z integracji europejskiej

(Wersja robocza)

Zespół autorski w składzie:

Mgr Irena Chojnacka
Mgr inż. Jan Komornicki
Mgr inż. Zdzisław Kotuła
Mgr Marta Kopiczko
Mgr inż. Jerzy Misiak
Dr Maciej Perkowski
Mgr inż. Zdzisław Szkiroć- kierownik zespołu
Mgr inż. Andrzej Weigle

wrzesień 2005

Stowarzyszenie Konferencja Służb Ochrony Przyrody Zielonych Płuc Polski zostało wpisane do rejestru stowarzyszeń w dniu 27 marca 2000 r.

Celem Stowarzyszenia jest współpraca osób zajmujących się zawodowo ochroną przyrody na terenie Zielonych Płuc Polski zmierzającą do realizacji rozwoju zrównoważonego.

Do zadań Stowarzyszenia należy: wymiana doświadczeń i podnoszenie umiejętności członków Stowarzyszenia w realizacji zadań ochrony przyrody i rozwoju zrównoważonego, współpraca z różnymi instytucjami, organizacjami, stowarzyszeniami i osobami fizycznymi w kraju, i za granicą, służącą realizacji celów statutowych, wyrażanie stanowiska i poglądów w sprawach ochrony przyrody i rozwoju zrównoważonego, prowadzenie działań promocyjnych, edukacyjnych wspierających rozwój zrównoważony

Stowarzyszenie realizuje różne projekty wspierające realizację celów statutowych i w ostatnich latach zrealizowaliśmy lub realizujemy między innymi następujące projekty.

1. Zachowanie i ochrona bioróżnorodności w rolnictwie na terenie Wigierskiego Parku Narodowego przy współpracy z Fundacją GEF, Fundacją Ekofundusz, Fundacją Heywera
2. Warsztaty ekoturystyczne metodą wspólnego wypracowania produktu turystycznego ukierunkowanego na turystykę i wypoczynek dzieci i młodzieży w oparciu o założenia rozwoju zrównoważonego we współpracy z Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.
3. Pożyteczne ferie-poznajemy walory swojej małej Ojczyzny we współpracy z Fundacją Wspomagania Wsi
4. Projekt „Cztery pory roku”, którego celem było wskazanie zagrożeń dla środowiska spowodowane działalnością człowieka realizowany z funduszy Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności
5. „Inwentaryzacja stanowisk puchacza na terenie Puszczy Augustowskiej” w ramach Programu Małych Grantów GEF.
6. „Dawne zawody w kamedulskiej krainie”- projekt polegający na nauce dawnych zawodów, które znikają z krajobrazu kulturowego wsi.

Projekty te mogą również być przenoszone i realizowane na innym obszarze Zielonych Płuc Polski. Jednym z efektów materialnych tych projektów było wydanie publikacji:

1. „Rozwój regionalny w oparciu o obszary chronione Francji i Polski. Parki terytoria doświadczeń Europy”.
2. „Miejsce zamieszkałych Parków w zjednoczonej Europie – Francja-Polska. Bilans trzech lat współpracy”.
3. „Rozwój zrównoważony na obszarach chronionych Francji i Polski: przykłady realizacji”.
4. „Różnorodność biologiczna w rolnictwie”.
5. „Dawne zawody w kamedulskiej krainie”.
6. „Lokalny produkt turystyczny na obszarze Wigierskiego Parku Narodowego”.
7. „Z dziedzictwem przyrodniczym i kulturowym za pan brat”.

W projektach uczestniczyła ludność miejscowa oraz dzieci i młodzież z okolicznych szkół. Obecnie publikacje te służą promocji działań stowarzyszenia oraz promocji obszaru Zielonych Płuc Polski, a zdobyte doświadczenie przy realizacji tych działań jest dodatkowym atutem stowarzyszenia w dalszej jego działalności.

Spis treści

1	PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA.....	5
2	STAN PRAWNY FUNKCJONOWANIA PARKÓW NARODOWYCH W OPARCIU O OBOWIĄZUJĄCĄ W WRZEŚNIU 2005 R USTAWĘ O OCHRONIE PRZYRODY.....	5
2.1	Definicja parku narodowego	5
2.2	Nadzór nad parkami narodowymi.....	6
2.3	Zarządzanie parkami narodowymi	7
2.4	Finansowanie parków narodowych.	8
3	OCENA FINANSOWO-PRAWNA FUNKCJONOWANIA POLSKICH PARKÓW NARODOWYCH WEDŁUG ZASAD OBOWIĄZUJĄCYCH W UNII EUROPEJSKIEJ. 10	
4	IDENTYFIKACJA PROBLEMÓW FUNKCJONOWANIA PARKÓW NARODOWYCH, WYNIKAJĄCYCH Z AKTUALNYCH UWARUNKOWAŃ PRAWNYCH, ORGANIZACYJNYCH I INNYCH.....	18
4.1	Problemy wynikające z umiejscowienia PN w strukturze resortu Środowisko:.....	18
4.2	Problemy wynikające z równoległego funkcjonowania gospodarstw pomocniczych przy PN:....	20
4.3	Problemy wynikające z zasad funkcjonowania PN, w tym ich finansowania:.....	20
4.4	Problemy specyficzne wynikające z wdrażania i funkcjonowania sieci Natura 2000:	22
4.5	Inne problemy:	23
4.6	Wnioski	25
5	ANALIZA FINANSOWA FUNKCJONOWANIA PARKÓW NARODOWYCH ...	26
5.1	Place i wykształcenie	26
5.2	Majątek trwały.	29
5.3	Środki finansowe	32
5.4	Wnioski z przeglądu sytuacji finansowej polskich parków narodowych.	34
5.5	Wniosek ogólny.....	36
6	PROPONOWANY SYSTEM ZARZĄDZANIA PARKAMI NARODOWYMI.....	36
6.1	Park narodowy	36
6.2	Służba Parków Narodowych	37

6.3	Nadzór i zarządzanie parkami narodowymi.....	38
6.4	Zarządzanie parkiem narodowym.....	39
6.5	Fundusz Parków Narodowych	40
6.6	Skutki finansowe proponowanych zmian.....	40
7	ZAŁĄCZNIKI	42
7.1	Średnia płaca (brutto) w parkach narodowych i gospodarstwach pomocniczych	42
7.2	Wykształcenie kadr	43
7.3	Majątek trwały	44
7.4	Koszty utrzymania	45
7.5	Źródła finansowania działalności.....	47
7.6	Źródła dotacji pozyskanych przez parki narodowe	48

1 Podstawa prawna opracowania.

Z inicjatywy dyrektorów parków narodowych odbyło się w dniu 20 lipca 2005 r spotkanie w Izabelinie z Ministrem Środowiska Tomaszem Podgajniakiem. Tematem tego spotkania były problemy funkcjonowania parków narodowych jakie występują obecnie oraz zagrożenia w funkcjonowaniu parków jakie dyrektorzy parków postrzegają w najbliższych latach w związku z dokonującymi się zmianami społeczno-gospodarczymi .Jednym z wniosków z tego spotkania była potrzeba szybkiego opracowania koncepcji funkcjonowania parków narodowych która da szansę przeciwdziałania tym zagrożeniom. Minister podjął zobowiązanie sfinansowania tego opracowania a dyrektorzy parków zaproponowali zespół który tę pracę wykona. Realizując te zobowiązania w dniu 30 sierpnia 2005 r zawarta została umowa nr.13/DOP/05/bb pomiędzy Ministerstwem Środowiska a Stowarzyszeniem Konferencja Służb Ochrony Przyrody Zielonych Płuc Polski z siedzibą w Krzywym, 16-400 Suwałki Krzywe 82 na opracowanie „Koncepcji systemu funkcjonowania parków narodowych w nowych warunkach wynikających z integracji europejskiej „Stan prawny funkcjonowania parków narodowych w oparciu o obowiązującą w wrześniu 2005 r ustawę o ochronie przyrody.

2 Stan prawny funkcjonowania parków narodowych w oparciu o obowiązującą w wrześniu 2005 r ustawę o ochronie przyrody

2.1 Definicja parku narodowego

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.) w art. 6 ust. pkt 1 wymienia parki narodowe jako jedną z form ochrony przyrody. W art. 8 ust. 1 zawarta została definicja parku narodowego jako obszaru o powierzchni nie mniejszej niż 1.000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe (wyróżniającego się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi). W ust. 2 art. 8 podane są cele, dla osiągnięcia których określony obszar zostaje objęty ochroną prawną (zachowanie różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenie zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów).

Przepis art. 8 ust. 3 stanowi, że park narodowy jest państwową jednostką budżetową w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Zapis ten nie odzwierciedla stanu faktycznego, ponieważ park narodowy, zdefiniowany w ustawie jako obszar, nie jest jednostką budżetową. Obszar objęty ochroną prawną w postaci parku narodowego obejmuje różne własności. Park narodowy jako taki nie jest więc jednostką budżetową.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) zawiera definicję i zasady funkcjonowania jednostek budżetowych. Przepis art. 18 stanowi że: (ust. 1) „Jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa (...). (ust. 2) Jednostka budżetowa prowadzi gospodarkę finansową według zasad określonych w ustawie. (...). (ust. 6) Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej planem finansowym”.

W świetle wyżej zacytowanych przepisów ustawy o finansach publicznych art. 8 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody powinien zostać sformułowany następująco: „w celu zarządzania parkiem narodowym powołuje się jednostkę budżetową w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, która gospodaruje mieniem Skarbu Państwa pozostającym w zarządzie i posiadaniu parku narodowego, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i zapewnia ochronę przyrody na obszarze parku narodowego, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody”.

2.2 Nadzór nad parkami narodowymi.

Przepis art. 9 wskazuje ministra właściwego do spraw środowiska jako sprawującego nadzór nad parkami narodowymi, który obejmuje:

- zatwierdzanie planów finansowych oraz sporządzanie sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych;
- zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych;
- koordynowanie działalności naukowej i edukacyjnej;
- kontrolę funkcjonowania parków narodowych;
- funkcjonowanie Służb Parków Narodowych.

2.3 Zarządzanie parkami narodowymi

2.3.1. Przepis art. 101 stanowi, że parkiem narodowym zarządza dyrektor parku narodowego (ust. 1), powołany przez ministra właściwego do spraw środowiska na okres 5 – letnie kadencji (ust. 2) spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu.

Przepis art. 102 wymienia kompetencje dyrektora parku narodowego, który w zakresie zarządzanego mienia reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych (ust. 1) (Aktualnie wszystkie kompetencje związane z gospodarowaniem majątkiem Skarbu Państwa zostały utrzymane na szczeblu Ministra Środowiska i wszelkie działania podejmowane w parku narodowym na tym majątku jak ,remonty, modernizacje itp. muszą uzyskać akceptację Ministra Środowiska), realizuje ustalenia planu ochrony oraz wydaje zarządzenia określające sposoby korzystania z obszarów parku narodowego w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych (ust. 2), ma prawo prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz udziału w rozprawach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia odwołań od postanowień i orzeczeń tych sądów w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody – osobiście (ust. 3), lub upoważnić do tych czynności funkcjonariusza Straży Parku (ust. 4), posiada kompetencje określone w niektórych przepisach ustawy o lasach (ust. 5) (Z tym że lasami prywatnymi w granicach parku narodowego zarządza Starosta) . Zgodnie z art. 94 ustawy dyrektor parku wykonuje zadania wojewody w zakresie ochrony przyrody, co oznacza, że na obszarze parku narodowego organami ochrony przyrody są: minister właściwy do spraw środowiska i dyrektor parku narodowego. (Za wyjątkiem realizacji zadań wynikających z utworzenia obszaru Natura 2000 ,które to kompetencje zostały przy Wojewodzie. Niektórzy Wojewodowie podjęli działanie w postaci porozumień z dyrektorem parku narodowego w którym przekazują część swoich zadań wynikających z Natury 2000)

2.3.2. Przepis art. 103 ust. 3 daje ministrowi właściwemu do spraw środowiska upoważnienie do powierzenia dyrektorowi parku narodowemu, w drodze decyzji administracyjnej, wykonywanie zadań poza granicami parku narodowego w zakresie związanym z funkcjonowaniem i ochroną obszarów Natura 2000, w szczególności w zakresie ochrony siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt oraz realizacji ustaleń planu ochrony. W związku z tym zapisem nasuwa się uwaga –

dlaczego treść tego przepisu nie została zamieszczona w artykule zawierającym enumeratywnie wymienione kompetencje dyrektora parku narodowego, tylko w artykule regulującym zadania Służby Parku Narodowego. Ponadto ustawodawca nie wspomniał o fakcie, że powierzenie zadań poza granicami parku narodowego powinno być odpłatne, ponieważ środki finansowe przyznane na konkretny park narodowy mogą być wydawane w związku z funkcjonowaniem parku narodowego. Zadania wymienione w art. 103 ust. 4 wykraczają poza teren parku narodowego. Wydaje się zasadne, by w decyzji powierzającej minister przyznał odpowiednie do zadań środki finansowe na ich wykonanie.

2.3.3. Dyrektor parku narodowego wykonuje swoje zadania przy pomocy Służby Parku Narodowego i działającej w ramach tej Służby – Straży Parku Narodowego. Zadania Straży określa art. 103 ust. 1-2 ustawy, natomiast ust. 4 daje ministrowi właściwemu do spraw środowiska upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia stanowisk i wymagań kwalifikacyjnych. Przepis art. 104 określa przysługujące pracownikom Służby należności materialne i pozamaterialne. W ramach tej Służby ustawodawca wyodrębnił Straż Parku Narodowego do zwalczania przestępstw i wykroczeń na obszarze parku narodowego określając kto może być funkcjonariuszem tej Straży jakie ma uprawnienia represyjne oraz wyposażenie w środki przymusu i warunki ich użycia (art. 108-110).

2.4 Finansowanie parków narodowych.

2.4.1 Działalność parków narodowych finansowana jest z budżetu państwa. W latach poprzednich w ustawach budżetowych wyodrębniano środki na parki narodowe. Aktualnie, środki finansowe na parki narodowe mieszczą się w części Środowisko, w dziale „ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody”. Dysponentem tej części jest minister właściwy do spraw środowiska, zgodnie z art. 67 ust. 4 ustawy o finansach publicznych – przyznaje określone kwoty na poszczególne parki narodowe. Zgodnie z art. 96 ust. 1 „Dysponentci części budżetowych mogą dokonywać przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, z zastrzeżeniem ust. 5 (przeniesienia wydatków, o których mowa w ust. 1 i 4, nie mogą zwiększać planowanych wydatków na wynagrodzenia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej), w ramach danej części i działu budżetu państwa”. W ust. 4 art. 96 ustawodawca umożliwia dysponentowi przekazanie uprawnień do dokonywania

przeniesień wydatków w obrębie jednego rozdziału, z uwzględnieniem przepisu ust. 3 (przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych wymaga zgody Ministra Finansów) kierownikom podległych jednostek. Oznacza to, że dyrektor parku narodowego mógłby dokonywać przeniesień jeśliby minister go do tego upoważnił. (Aktualnie dyrektorzy parków narodowych takich uprawnień od Ministra nie otrzymali.)

2.4.2. Parki narodowe jako jednostki budżetowe muszą odprowadzać swoje dochody do budżetu państwa. Przepis art. 12 ust. 9 ustawy o ochronie przyrody pozwala jednak na jeden wyjątek. Pobrane dochody z tytułu opłat za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów (art. 12 ust. 3) nie muszą być odprowadzane na rachunek dochodów budżetu państwa, ponieważ ustawodawca postanowił, że dochody te będą „przychodami gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych w rozumieniu art. 20 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych”. Nie wszystkie parki są beneficjentami dochodów z tytułu opłat za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary, bowiem art. 12 ust. 9 zd. 2 nakazuje: „Opłaty pobierane za wstęp do parku narodowego, w wysokości 15% wpływów za każdy kwartał, przeznacza się na dofinansowanie działalności ratowniczej specjalistycznych organizacji ratowniczych - Górskiego Ochotniczego Pogotowia ratunkowego oraz Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia ratunkowego, działających na terenie danego parku narodowego”.

2.4.3. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych pozwala na tworzenie jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych. Są to zakłady budżetowe (art. 19 ustawy) i gospodarstwa pomocnicze (art. 20 ustawy). Dla parków narodowych jednostką właściwą jest gospodarstwo pomocnicze, ponieważ upoważnionym do jego utworzenia jest kierownik jednostki budżetowej, po uzyskaniu zgody właściwego ministra. Zgodnie z definicją gospodarstwa pomocniczego zawartą w art. 20 ust. 1 ustawy o finansach publicznych „jest to wyodrębniona z jednostki budżetowej, pod względem organizacyjnym i finansowym, część jej podstawowej działalności lub działalność uboczna”. Pokrywa koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych, może także otrzymywać dotacje z budżetu. Gospodarstwo pomocnicze pokrywa koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych (może otrzymywać z budżetu dotacje przedmiotowe). Sprzedaży usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej gospodarstwo

pomocnicze dokonuje według kosztów własnych (ust. 9). Gospodarstwo pomocnicze wpłaca do budżetu połowę osiągniętego zysku (ust. 10). Utworzenie gospodarstwa pomocniczego umożliwia zatrzymanie dochodów z gospodarowania składnikami majątkowymi przekazanymi temu gospodarstwu. Problem polega na tym, że gospodarstwo pomocnicze musi być wydzielone z jednostki budżetowej w sposób wyraźny, z odrębnym majątkiem, kierownikiem i załogą. Dyrektor parku narodowego tworzy gospodarstwo pomocnicze, zatrudnia kierownika gospodarstwa pomocniczego i tenże stanowi reprezentanta powołanej jednostki organizacyjnej z możliwością podejmowania decyzji co do gospodarowania środkami finansowymi i posiadany majątkiem, za które to odpowiada dyrektor parku narodowego w ramach nadzoru. Bywa, że zupełna rozdzielnosc powoduje, że gospodarstwo pomocnicze nie jest w stanie w pełni pokryć kosztów swojej działalności z otrzymanych wpływów. Dochodzi czasami do sytuacji paradoksalnych, bowiem w jednym parku są dwie jednostki organizacyjne. Wprawdzie kierownik gospodarstwa pomocniczego podlega dyrektorowi parku narodowego, to zawsze mogą wystąpić sytuacje, w których dochodzi do konfliktów. Nie ma potrzeby głębiej tego uzasadniać, ponieważ wszyscy zainteresowani znają wady i zalety tych rozwiązań. Na zakończenie należy dodać, że NIK wielokrotnie wskazywał na wadliwe relacje park narodowy (jako jednostka budżetowa) – gospodarstwo pomocnicze – żądając ich usunięcia poprzez całkowite i jednoznaczne wydzielenie gospodarstw pomocniczych z jednostki budżetowej.

3 Ocena finansowo-prawna funkcjonowania polskich parków narodowych według zasad obowiązujących w Unii Europejskiej.

Do ochrony przyrody Unia Europejska podchodzi w sposób dychotomiczny - bezpośrednio i pośrednio.

Podjęcie bezpośrednie można określić dyrektywalnym, gdyż Unia postawiwszy na wstępie ograniczone przedmiotowo cele w zakresie ochrony przyrody¹ – zasadniczo pozostawia państwu swobodę wyboru formy ich realizacji².

¹ Unia Europejska potwierdza cele światowej strategii ochrony przyrody: ochronę gatunkową w sytuacji zagrożenia, ochronę habitatów/siedlisk i zachowanie bioróżnorodności, kładąc nacisk na ich funkcjonalny wymiar (organizacyjny, finansowy i – w ogóle – zintegrowany systemowo). Cele te akcentują regulacje wtórnego prawa wspólnotowego w zakresie ochrony siedlisk naturalnych, biotopów i ekosystemów, jak na przykład: Dyrektywa nr 78/659/EWG w sprawie wód powierzchniowych będących środowiskiem życia ryb w warunkach naturalnych, Dyrektywa nr 79/923/EWG w sprawie wód przybrzeżnych będących środowiskiem życia skorupiaków i mięczaków i Dyrektywa 92/43/EWG w sprawie ochrony naturalnych siedlisk dzikiej flory i fauny; szerzej na ten temat - J. Białocerkiwicz, *Status prawny zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 2005.

To właśnie podejście z racji wyraźnego umocowania formalnego – większość komentatorów i praktyków skłonna jest traktować jako wyłączone, nie zdając lub nie chcąc zdawać sobie sprawy z istnienia innej koncepcji. Jednym z symptomów takiego właśnie podejścia była bezproblemowa, a wręcz entuzjastyczna postawa polskich negocjatorów wobec *acquis communautaire* w zakresie ochrony przyrody (skoro każdy może chronić przyrodę – jak chce, a cele tej ochrony są zarysowane ogólnie – jesteśmy gotowi! – uznano). Patrząc dziś (gdy Polska jest już członkiem Unii Europejskiej) na przedmiotowe zagadnienie – wydaje się, że wskazane byłoby podejście – „im bardziej ogólna regulacja – tym głębsze analizowanie jej skutków”. Innymi słowy - pozostawionej przez Unię swobody wyboru formy ochrony przyrody nie można – bynajmniej – całkiem swobodnie realizować. Aby ustalić – na ile swobodny może być wybór formy ochrony przyrody w warunkach członkostwa w Unii - warto skorzystać z dodatkowej, weryfikującej koncepcji. Może nią być – wskazane na wstępie – podejście pośrednie.

Podejście pośrednie można określić systemowym, gdyż - mimo braku podstaw *expressis verbis* – chcąc nie chcąc – wynika ono z istoty unijnego prawa. Wymaga ono jednak szerszego nań spojrzenia. W szczególności należy zidentyfikować na gruncie polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej systemowe zasady prawne oraz skutki ich funkcjonowania.

Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, jako optymalny przedmiotowo³. Zatem ochrona przyrody także powinna być realizowana na wysokim poziomie, z uwzględnieniem realizowanej w niezbędnym zakresie społeczno-gospodarczej działalności człowieka. Optymalny poziom zdają się tu zapewniać parki narodowe, jako wyższe formy ochrony przyrody, jednak różnorodnie rygorystyczne w zakresie dopuszczalnej aktywności człowieka (ochrona ścisła, częściowa, krajobrazu). Ponadto właśnie parki narodowe – są formułą umożliwiającą realizację wobec przyrody nie tylko konserwatorskiej, ale i innych funkcji ochronnych (np. funkcji użytkowej), dlatego – w miarę możliwości i przyrodniczej zasadności – stanowią w standardach Unii Europejskiej optymalny wariant ochrony przyrody. Pamiętać jednak należy, iż parki narodowe są przede wszystkim obszarami ochrony konserwatorskiej. Zwykle są też obszarami

² Por. r. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 1999, s. 230 i 233.

³ Por. G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, W-wa 2000, s. 199; r. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000, s. 92.

habitatowymi w rozumieniu dyrektywy rady 92/43/EEC z 21 maja 1992r. o ochronie naturalnych siedlisk oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa habitatowa)⁴. W myśl definicji zamieszczonej w art. 1 dyrektywy są to miejsca mające znaczenie dla Wspólnoty, wyznaczone przez państwa członkowskie na podstawie aktu ustawowego, administracyjnego i/lub kontraktowego, na których stosowane są konieczne środki ochrony w celu utrzymania lub odtworzenia korzystnego stanu ochrony naturalnych siedlisk i populacji występujących tam gatunków. Państwa na terytoriach których utworzono takie obszary, przedstawiają Komisji Europejskiej listę miejsc proponowanych do włączenia do spójnej europejskiej sieci ekologicznej „Natura 2000”. Komisja podejmuje decyzję o zakwalifikowaniu obszaru do sieci, a na państwach ciąży obowiązek stosowania środków zgodnych z ekologicznymi wymogami ochrony siedlisk i gatunków.⁵ Wdrażając „Naturę 2000”, zgodnie z procedurą określoną art. 4 ust. 2 dyrektywy habitatowej państwa zobowiązane są do nadania tym obiektom statusu obszaru specjalnej ochrony (nie później niż w ciągu sześciu lat od zatwierdzenia obiektu) oraz ustalenia priorytetowych działań odpowiednio do znaczenia tych obiektów i zgodnie z wymogami art. 4 ust. 4 dyrektywy.

Ponadto państwa członkowskie planując zagospodarowanie terenu i formułując politykę rozwoju i mając na względzie poprawę ekologicznej spójności sieci „Natura 2000” zobowiązane są dążyć tam, gdzie uznają to za konieczne do popierania odpowiedniego zagospodarowania terenu oraz ochrony tych elementów krajobrazu, które mają duże znaczenie dla dzikiej fauny i flory. Chodzi tu mianowicie o elementy – jak objaśnia art. 10, które ze względu na swą liniową lub ciągłą strukturę (np. rzeki i ich brzegi albo tradycyjne systemy oznaczenia granic pól), bądź pełnią funkcję wyjściowych obszarów ekspansji (np. stawy lub niewielki lasy) Są bardzo ważne dla migracji, rozprzestrzeniania i wymiany genetycznej dzikich gatunków⁶.

⁴ Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats of wild fauna and flora, 21 May 1992, Official Journal L 206 22.07.1992, amended by Council Directive 97/62/EC, 27 October 1997, cyt. za: A. Przyborowska – Klimczak, Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie – Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 243.

⁵ A. Przyborowska – Klimczak, Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie – Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 243.

⁶ r. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*, TNOiK :Dom Organizatora, Toruń 1999, s. 238-239

Z realizacji zadań określonych dyrektywą 92/43/EWG państwa członkowskie obowiązane są opracowywać i przekładać raporty co sześć lat od daty wygaśnięcia okresu określonego art. 23, które winny być udostępniane społeczeństwu (art. 17 ust. 1).⁷

Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej musi być zintegrowana z innymi politykami sektorowymi. Zintegrowane podejście dotyczy całokształtu społeczno-gospodarczej aktywności w Unii. Przykładowo – może chodzić o zgodność z polityką na pozór tak odległą jak polityka konkurencji⁸. Trzeba pamiętać, że zarządzając gospodarczo środowiskiem – określone podmioty – o ile wyjątkowo (!) nie posiadają z mocy prawa, statusu szczególnego – muszą być traktowane tak, jak pozostałe podmioty gospodarcze. W szczególności – w gospodarczym dostępie do określonej działalności związanej z ochroną środowiska – nie mogą być uprzywilejowane poprzez swoiste monopole na ich rzecz, czy poprzez przekazywaną im pomoc publiczną. Zatem – aspekt instytucjonalny ochrony przyrody na gruncie polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej – musi brać pod uwagę powyższe, zintegrowane podejście. Konstrukcja podmiotowa parków narodowych oraz ich rzeczywisty status muszą gwarantować niesprzeczność ich uprzywilejowanej pozycji w zakresie zarządzania środowiskiem z zasadami polityk społeczno-gospodarczych Unii Europejskiej, aby wykluczyć potencjalne zarzuty dyskryminacji, nadmiaru przywilejów (swoisty monopol), niedozwolonej pomocy publicznej itd. Aktualna sytuacja podziału parków narodowych na jednostkę budżetową i gospodarstwo pomocnicze oraz zdecydowanie uprzywilejowana pozycja gospodarstw pomocniczych na rynku jest wyłamaniem się z tej zasady i nie ma wątpliwości że w dalszej perspektywie nie może być utrzymywana. Choć polskie orzecznictwo wydaje się „bezpieczne”, a obrót krajowy – póki co – akceptuje *status quo* – trzeba uwzględnić nowe realia – jak choćby kognicję sądów luksemburskich (Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sąd Pierwszej Instancji, w przyszłości – być może sąd specjalistyczny, odrębna izba itp.)⁹. Tu na pobłażliwość nie można liczyć. Tym bardziej, warto więc uporządkować różne aspekty

⁷ Tamże.

⁸ Na temat polityki konkurencji patrz m. in. : T. Skoczny, *reguły konkurencji*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, pod. red. J. Barcza, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 181 i n.

⁹ Por. M. Perkowski, *Gwarancje prawa do środowiska wobec wymiaru sprawiedliwości Unii Europejskiej*, w: *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, TNOiK, Toruń 2001, s. 371 i n. oraz *Wymiar*

organizacyjne i finansowe funkcjonowania polskich parków narodowych do postaci systemowej, co zdecydowanie ułatwi zintegrowanie z sektorowymi politykami społeczno-gospodarczymi Unii Europejskiej¹⁰.

W porządku prawnym Unii Europejskiej karierę robi zaczerpnięta z chrześcijańskiej nauki społecznej – zasada subsydiarności¹¹. Odgrywa ona znaczącą rolę również w unijnej polityce ochrony środowiska, reglamentując kompetencje przedmiotowe wedle klucza – im bliżej problemów i działań ochronnych – tym lepsza ochrona, za wyjątkiem sytuacji, gdy dla lepszej ochrony kompetencje przenosi się na wyższy szczebel decyzyjny. Wydaje się, że w zakresie ochrony przyrody optymalny poziom lokalizacji kompetencji decyzyjnych – stanowią podmioty instytucjonalne powiązane ściśle z zasobami przyrody, do których ochrony je powołano. Parki narodowe kolejny raz optymalnie wpisują się więc w unijne standardy ochrony przyrody. Trzeba dodać, że dla pełnego zagwarantowania zasady subsydiarności w zakresie ochrony przyrody w parkach narodowych – konieczne jest zapewnienie im efektywnej i rzeczywistej struktury organizacyjnej na szczeblu krajowym – aby parki i zainteresowane podmioty mogły zwracać się doń, jeśli skala sprawy tego wymaga. Na marginesie – warto podkreślić dezaktualizację głoszonej przez lata idei, by w ramach funkcji organizacyjnej prawa ochrony środowiska – zaangażowane były wszystkie organy państwowe i samorządowe. Aktualnie jest to – co najwyżej – postulat polityczny. Ochrona środowiska, ochrona przyrody – dziś wymagają profesjonalnych, jednolicie zorganizowanych służb (dla porównania, w USA – od niemal wieku (!) działa Państwowa Służba Parków Narodowych). Służby te powinny być koncepcyjnie różne od formacji typowo policyjnych itp. (na ogół podmioty określane jako służby tak właśnie są postrzegane)¹².

Eksplozję popularności przeżywa dziś zasada uspołecznienia polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej, gwarantująca różnym formom organizacji społeczeństwa udział w ochronie środowiska, dostęp do informacji o środowisku oraz

sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia, pod red. Macieja Perkowskiego, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.

¹⁰ Przede wszystkim uporządkowania wymaga ambiwalencja tożsamości prawnej i finansowej parków narodowych, które – w praktyce składają się z parków narodowych i ich gospodarstw pomocniczych.

¹¹ Zasada ta została sformułowana w ogłoszonej w 1931 r. encyklice *Quadragesimo Anno*, w której papież Pius XI mówiąc o subsydiarnej roli różnych wspólnot przeprowadził swoista ich gradację, poczynając od obywateli, aż do wspólnot (o różnym charakterze) położonych wyżej w strukturze. Zgodnie z tą zasadą – państwo jako wspólnota wyższa – nie powinno wyręczać wspólnot niższych, np. rodziny, stowarzyszeń czy gmin w zaspokajaniu ich usprawiedliwionych potrzeb materialnych, kulturalnych itp.

¹² Niedawno przeprowadzona reorganizacja straży pożarnej jest ciekawa koncepcyjnie i może – z powodzeniem – dostarczyć wiele konkretnych rozwiązań wzorcowych dla reorganizacji parków narodowych.

pełnoprawne korzystanie z jego zasobów¹³. Należy podkreślić, że zasadę uspołecznienia można interpretować tylko celowościowo, gdyż nazbyt rozszerzająca wykładnia deformuje ją i – w najlepszym wypadku – grozi upolitycznieniem ochrony przyrody, a w najgorszym scenariuszu – oznacza jej anarchizację¹⁴. Udział społeczny w funkcjonowaniu parków narodowych musi być więc realizowany w oparciu o kryterium kompetencyjne rady parków narodowych (na poziomie poszczególnych parków i na poziomie krajowym) powinny skupiać znawców różnych aspektów problematyki ochrony środowiska, działaczy organizacji ekologicznych, kompetentnych (wykwalifikowanych!) urzędników samorządowych oraz lokalne autorytety społeczno-kulturalne (o ile takowe osoby związane są z obszarem funkcjonowania parku).

Ważnym unijnym standardem udziału społecznego w zarządzaniu parkami narodowymi może być partnerstwo publiczno – prywatne¹⁵, realizowane na różnych poziomach i w różnym zakresie (od partycypacji konsultacyjnej poczynając, na gospodarczej kooperacji kończąc). Podmiotowo – partnerami parków narodowych mogą zostać m.in.: mieszkańcy obszaru parku, inne osoby fizyczne, podmioty gospodarcze działające w obszarze parku, podmioty gospodarcze spoza obszaru parku, organizacje pozarządowe.

W praktyce możliwe są zarówno rozwiązania najprostsze, gdy parki narodowe przekazywać będą zainteresowanym mieszkańcom określone przedmioty do korzystania zeń ku dobru społecznemu (np.: pojemniki, kosze na śmieci itp.), jak i formy aktywnego, długofalowego współdziałania (np. stałe formy instytucjonalne). Bez względu jednak na to, czy mieć będziemy do czynienia z edukacją ekologiczną, tworzeniem straży społecznej (osoby zainteresowane zwalczaniem kłusownictwa, kradzieży drewna itp.), zlecaniem trzebieży lasu, remontów, transportu, promocją zielonej energetyki czy restauracją zabytków – partnerstwo musi czynić zadość celom konserwatorskiej ochrony przyrody i zadaniom powierzonym prawnie parkom narodowym. Trudno zatem o jakiś uniwersalny model. Najlepszą receptą może być tu rozsądny, wyposażony w stosowny pakiet kompetencji dyrektor parku... a zbiorem

¹³ Por. G. Grabowska, *Europejskie prawo...* op. cit., s. 210.

¹⁴ Społeczności lokalne, rozmaite grupy interesów, a nawet działacze samorządowi – realizując prywatne cele lub polityczny populizm – niejednokrotnie angażowały struktury parków narodowych w bałamutne, patowe spory.

¹⁵ Por.: M. Perkowski, *Efektywność ochrony środowiska a partnerstwo publiczno – prywatne w Unii Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 2004, nr 3, s. 95 i n.; ponadto: *Partnerstwo Publiczno – Prywatne –*

standardów społecznej partycypacji – konwencja z Aarhus¹⁶. Choć nie mamy tu do czynienia z typowym prawem wspólnotowym, tylko z umową międzynarodową – Unia Europejska traktuje ją jak składnik swego porządku prawnego. Tak oto dochodzimy do kolejnej zasady systemowej unijnego prawa.

Zasada przestrzegania prawa międzynarodowego przez Unię Europejską powoduje, że obowiązująca dotąd w oparciu o unormowania Konstytucji RP (art. 9 i inne) zasada *pacta sunt servanda* – doznaje istotnego wzmocnienia¹⁷. O ile bowiem, zarówno społeczeństwo polskie, jak i organy władzy – nieszczególnie ceniły prawo międzynarodowe (może za wyjątkiem spopularyzowanej masowo, międzynarodowej ochrony praw człowieka), o tyle prawo Unii Europejskiej, intensywnie implementowane w ostatnim czasie na grunt krajowy RP – zyskało respekt i zaciekawienie opinii publicznej oraz praktyków profesjonalnie stosujących prawo. W tym miejscu trzeba podkreślić, iż przestrzegając prawa międzynarodowego *sensu largo* – realizuje się zasadę systemową porządku prawnego Unii Europejskiej. Prawo międzynarodowe w zakresie ochrony przyrody nie stwarza rozbieżności z zaprezentowanymi dotąd zasadami prawnymi UE, stanowiąc jednak ciekawe ich pogłębienie. Pewną specyfiką jest zwyczajowy charakter wielu zasadniczych norm prawnomiędzynarodowej ochrony przyrody. regulacje traktatowe mają – na ogół – charakter sektorowy¹⁸. Niejako potwierdzeniem norm zwyczajowych są liczne regulacje tzw. „miękkiego prawa międzynarodowego”¹⁹, które stopniowo przeobraża się w postać traktatową lub staje się niekwestionowanym zwyczajem. Interesująco – w tym względzie – przedstawia się ewolucja zrównoważonego rozwoju – od postulatu naukowego, poprzez koncepcję społeczno-gospodarczo-polityczną, aż do postaci

specjalne wydanie „Finansów Komunalnych” 2003, nr 4; Partnerstwo Publiczno – Prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w polsce, raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa 2002.

¹⁶ Patrz: *Umowy międzynarodowe EKG ONZ z dziedziny ochrony środowiska oraz zasady ich przestrzegania i egzekwowania*, w opracowaniu M. Bar i J. Jendroński, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2004.

¹⁷ Na ten temat patrz: C. Mik., *Wkład Unii Europejskiej w rozwój prawa międzynarodowego publicznego (zarys problematyki)*, [w:] *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Prof. J. Gilasa*, pod red. C. Mika, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 1997, s. 287 i n.; C. Mik., *Zasada przestrzegania prawa międzynarodowego przez Wspólnotę Europejską w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Sądu I Instancji*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 2001; C. Mik., W. Czaplinski, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Łódź 2005.

¹⁸ Przykładem takich umów są m. in.: Konwencja ramsarska z 1971 r., Konwencja UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 r. oraz Konwencja berneńska z 1979 r. o ochronie dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, Konwencja o zachowaniu żywych zasobów morskich Antarktyki z 1980 r. wraz z Protokołem madryckim z 1991 r., Afrykańska konwencja o ochronie przyrody i zasobów naturalnych z 1968 r. zrewidowana w 2003 r.; te i inne regulacje w zakresie ochrony zwierząt omawia J. Białocerkiewicz, *Status prawny zwierząt...* op. cit.

¹⁹ Kategoria regulacji formalnie niewiążących, ale faktycznie przestrzeganych tak, jakby obowiązywały.

normatywnej o zasadniczym charakterze²⁰. W zakresie ochrony przyrody na uwagę zasługują: Deklaracja Sztokholmska z 1972 r., Światowa Strategia Ochrony Przyrody z 1980 r. i Światowa Karta Ochrony Przyrody z 1982 r. Akty te – wbrew swej formalnej naturze – żądają od państw tworzenia odpowiednich instytucji oraz zintegrowanego podejścia²¹. Jeśli zważyć daty ich uchwalenia – krytyczna ocena polskiego status quo jest oczywista. Co istotne – ciekawych regulacji międzynarodowej ochrony przyrody o charakterze prawa miękkiego jest więcej²²! Zdają się one potwierdzać, że parki narodowe stanowią wypróbowane formy ochrony przyrody, które należy wszakże stale udoskonalać, w szczególności poprzez dostosowywanie do realiów społeczno-gospodarczych, jednak z pełnym poszanowaniem zasadniczych celów międzynarodowej ochrony przyrody.

Ten ostatni aspekt każe zwrócić uwagę na praktykę funkcjonowania parków narodowych w realiach międzynarodowych, a w szczególności w realiach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Chodzi tu o możliwie efektywny dostęp parków do środków publicznej pomocy finansowej (zwłaszcza ze strony UE)²³, o gotowość parków do realizacji wspomnianego już partnerstwa publiczno-prywatnego z podmiotami zewnętrznymi oraz o otwarcie parków na udział w rozmaitych przedsięwzięciach transgranicznych (np.: promowane od kilku lat przez WWF ekoregiony). Wszystkie te działania wymagają od parków przejrzystości organizacyjnej i finansowej oraz realnego (!) zarządzania (zwłaszcza gosp. pomocnicze, kompetencje dyrektorów).

²⁰ Interesujące rozważania nt. prawnego charakteru zrównoważonego rozwoju zawiera orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (wliczając w to op. odręb.) z 25 września 1997 roku, zapadłe w sporze Słowacji i Węgier, na tle projektu Gabčíkovo-Nagymaros, ICJ reports 1997, s. 77-78; na ten temat także: M. Perkowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju i jej praktyczna implementacja w Wigierskim Parku Narodowym*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 4, s. 70 i n., tenże i K. Cuadrat-Grzybowska, *Ochrona środowiska*, w: *Integracja europejska. Wprowadzenie*, pod red. M. Perkowskiego, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 314-315, tenże, *Polski Związek Wędkarski a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, w: *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, pod red. K. równego i J. Jabłońskiego, Wydawnictwo PWSBiA, Warszawa 2002.

²¹ Por. A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 155 i n.

²² M. in.: na X sesji Zgr. Generaln. Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody i jej Zasobów (IUNC) w 1969 r., w New Dehli zdefiniowano parki narodowe (ciekawostką jest lista przesłanek negatywnych); w kolejnych regulacjach rozważania pogłębiano – IV Kongres Parków Narodowych i Obszarów Chronionych w Caracas, w 1992 r.; Klasyfikacja obszarów chronionych IUNC, w 1994 r., V Kongres... w Durbanie, w 2003 r.; na ten temat także: J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze

Podsumowując należy stwierdzić że reforma parków narodowych w związku z członkostwem w Unii Europejskiej jest potrzebna. Jeśli zostanie zrealizowana prawidłowo – zapewni optymalnie wysoki poziom ochrony przyrody, efektywność społeczno-gospodarczą parków oraz zrównoważone wykorzystanie budżetu państwa.

Jeśli do reorganizacji parków narodowych nie dojdzie – głównym źródłem ich utrzymania pozostaną wpływy z budżetu państwa. Ich wysokość systematycznie maleje, a zatem parki zostałyby w takiej sytuacji zmuszone do szukania dochodów w eksploatacji swoich zasobów przyrodniczych. To przeczyłoby celom ochrony przyrody i dowodziłoby słuszności ludowego porzekadła, wyjaśniającego – kiedy rodacy bywają mądrzy? Nie można do tego dopuścić.

4 Identyfikacja problemów funkcjonowania parków narodowych, wynikających z aktualnych uwarunkowań prawnych, organizacyjnych i innych.

Poniższy rozdział jest próbą identyfikacji najważniejszych problemów związanych z funkcjonowaniem parków narodowych. Powstał on na bazie odpowiedzi jakich udzielili dyrektorzy większości parków. W celach porządkowych pogrupowano je wg następującego układu:

- Problemy wynikające z umiejscowienia parków narodowych w strukturze resortu Środowisko.
- Problemy wynikające z równoległego funkcjonowania gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych.
- Problemy wynikające z zasad funkcjonowania parków narodowych, w tym ich finansowania.
- Problemy specyficzne wynikające z wdrażania i funkcjonowania sieci Natura 2000.
- Inne problemy.

4.1 Problemy wynikające z umiejscowienia PN w strukturze resortu Środowisko:

Rodzaj problemu	Krótką charakterystyka problemu	Możliwe / sugerowane sposoby rozwiązania
Brak koordynacji działań PN na szczeblu krajowym.	Brak spójnej polityki prowadzonej przez PN. Brak koordynacji działań inwestycyjnych, co skutkuje rozpraszeniem środków.	Stworzenie (reaktywowanie) jednostki nadrzędnej lub koordynacyjnej dla PN.
j.w.	Brak wymiany merytorycznych informacji pomiędzy poszczególnymi PN dotyczących np. działalności naukowej, edukacyjnej i w zakresie ochrony przyrody.	Regularne spotkania / warsztaty dla poszczególnych działów PN.
j.w.	Brak wzajemnej pomocy finansowej pomiędzy PN o dużych przychodach a Parkami nie generującymi wysokich dochodów.	Przekazywanie nadwyżek budżetowych wypracowanych w parkach „bogatych” na cele związane z działalnością parków „biedniejszych”.
Brak formalnego ciała reprezentującego na zewnątrz – w kraju i zagranicą – wszystkie PN.	Ministerstwo Środowiska – reprezentuje PN, ale w całym działaniu resortu sprawa Parków wydaje się być marginalną.	Stworzenie (reaktywowanie) jednostki nadrzędnej lub koordynacyjnej dla PN, mogącej w sposób formalny występować w imieniu PN.
Brak jasnej polityki kadrowej w stosunku do PN.	Znaczące różnice w liczbie osób zatrudnionych w PN bez uzasadnienia merytorycznego dla takiej polityki kadrowej.	Uwolnienie polityki kadrowej lub stosowanie jasnych zasad „przydziału etatów”.
Brak systemu stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników PN.	Brak szkoleń dla pracowników PN np. z zakresu nowych aktów prawnych, ochrony czynnej, działalności edukacyjnej.	Reaktywowanie jednostki nadrzędnej (koordynującej działania PN).
Ograniczone środki budżetowe przeznaczone na płace pracowników PN.	Warunki płacowe nie stanowią zachęty dla zatrudniania zdolnych i/lub wysoko kwalifikowanych.	Umożliwienie podnoszenia płac ze środków wypracowywanych przez PN.
Decyzyjność MŚ względem środków trwałych będących własnością PN.	MŚ wydaje decyzje np. w sprawie likwidacji środków trwałych.	Upoważnienie dyrektorów PN do dysponowania środkami trwałymi, łącznie z decydowaniem o ich likwidacji.
Brak długofalowej polityki ochrony przyrody w resorcie, częste zmiany prawa z zakresu ochrony przyrody, jego niespójność z innymi ustawami.	Nieczytelność i niespójność wielu aktów prawnych, nawet tych przygotowywanych przez MŚ, powodujących różne interpretacje, a także „straty” finansowe (np. konieczność sporządzania kolejnych wersji planów ochrony).	Uproszczenie i ujednoczenie aktów prawnych. Opracowanie i przyjęcie docelowej strategii rozwoju obszarów chronionych w Polsce.

4.2 Problemy wynikające z równoległego funkcjonowania gospodarstw pomocniczych przy PN:

Rodzaj problemu	Krótką charakterystyka problemu	Możliwe / sugerowane sposoby rozwiązania
Równoległe funkcjonowanie 2 jednostek: PN jako jednostki budżetowej i gospodarstwa pomocniczego GP.	Niejasny podział kompetencji, dublowanie się zależności i stanowisk, konieczność prowadzenia podwójnej księgowości, finansowanie przez gospodarstwa pomocnicze działalności budżetowej.	Przekształcenie PN i gospodarstw pomocniczych w jeden organizm, mogący prowadzić działalność gospodarczą, z przeznaczeniem wypracowanych środków na ochronę przyrody w PN.
j.w.	Trudności w rozliczaniu finansowym wniosków finansowanych ze środków np. Ministerstwa Nauki i Informatyzacji.	j.w.
j.w	Sztuczny, a często fikcyjny podział majątku pomiędzy PN a GP.	j.w
Ograniczone możliwości współdziałania PN i GP, w tym przepływów finansowych pomiędzy tymi jednostkami np. brak możliwości wynagradzania pracowników PN za zadania wykonywane na rzecz GP.	Pracownicy PN nadzorują lub bezpośrednio wykonują i odpowiadają za zadania na rzecz GP, nie będąc w strukturze gospodarstwa co tym samym uniemożliwia wynagrodzenie ich za pracę.	j.w
Dysproporcje w płacach pomiędzy pracownikami PN i GP.		j.w

4.3 Problemy wynikające z zasad funkcjonowania PN, w tym ich finansowania:

Rodzaj problemu	Krótką charakterystyka problemu	Możliwe / sugerowane sposoby rozwiązania
Brak możliwości modyfikowania przez dyrektora PN budżetu rocznego parku (nie dotyczy środków inwestycyjnych).	Brak możliwości elastycznego i szybkiego dostosowywania budżetu do bieżących potrzeb PN (przenoszenia środków między paragrafami).	Upoważnić dyrektorów PN do przenoszenia środków pomiędzy paragrafami (za wyjątkiem płac i wydatków majątkowych).
Brak możliwości samodzielnego korelowania polityki kadrowej z zadaniami Parku.	Wypracowane przychody w GP nie pozwalają na nagradzanie pracowników budżetu, brak możliwości uzupełnienia brakujących kadr pracownikami GP ze względu na	

	niedostosowanie wykazu stanowisk w GP do potrzeb PN	
Brak samodzielności w podejmowaniu decyzji (w tym finansowych) o znaczeniu strategicznym dla sprawnego funkcjonowania PN w tym dotyczących inwestycji służących ochronie przyrody.	Opóźnienia we wdrażaniu zadań ochronnych o charakterze priorytetowym w sytuacji nie zatwierdzonych zadaniach ochronnych, czy planach ochrony	
Brak środków budżetowych umożliwiających pokrycie udziału własnego w planowanych projektach.	Nie ma możliwości osiągnięcia wymaganego wkładu własnego w odpowiedniej wysokości, co sprawia że szereg potrzebnych projektów nie jest realizowanych.	
Brak środków w budżecie przeznaczonych na zadania związane z ochroną przyrody.	Brak możliwości realizacji zadań ochronnych z budżetu PN.	
Coraz bardziej skomplikowany proces pozyskiwania środków pozabudżetowych.	Z roku na rok coraz bardziej rozbudowana i skomplikowana dokumentacja – wnioski – o przyznanie środków pozabudżetowych (np. NFOŚiGW).	Uproszczenie procedury, a przynajmniej szczegółowej wnikliwości, związanej z pozyskaniem i rozliczeniem środków pozabudżetowych.
Brak środków dotacyjnych na przygotowywanie dokumentacji.	Nie ma możliwości uzyskiwanie środków dotacyjnych (zwłaszcza NFOŚiGW) na przygotowywanie dokumentacji, co sprawia że szereg potrzebnych projektów nie jest realizowanych.	Zapewnienie funduszy na przygotowanie dokumentacji w budżecie lub wypracowanie zmiana ustawy o finansach publicznych i ustawy prawo budowlane tak aby dokumentacje służące pozyskaniu wsparcia zewnętrznego nie stanowiły środków inwestycyjnych (pod warunkiem ,że wypracowane przez PN (a na razie przez GP) przychody będą mogły być wydatkowane na zadania ochronne)
Brak funduszu centralnego (wyrównawczego), wspierającego działalność inwestycyjną „biedniejszych” parków lub parków „w potrzebie”.		Przygotowanie ustawowych podstaw do utworzenia centralnego funduszu wspierającego działalność inwestycyjną w PN (na wzór Funduszy Leśnego). Każdy z PN z tytułu

		wypracowanego zysku z działalności ochronnej, darowizny odprowadza określony%uzyskanych z kwot do funduszu centralnego.
Zwolnienia podatkowe PN z podatków odprowadzanych na rzecz gmin.		Parki winne być równo rzednym partnerem podatkowym. Podatki winne być opłacane z budżetu centralnego.
Brak przepisów regulujących zasady sponsorowania działalności PN przez firmy lub osoby prywatne.		
Przechodzenie na rzecz Skarbu Państwa nawiązek nakładanych z tytułu kar i mandatów wystawianych przez lub na terenie PN.	Środki z nawiązek oraz mandatów odprowadzane są do Urzędów Skarbowych, a koszty kontroli i działu w postępowaniach sądowych pokrywane są ze środków PN	Przeznaczenie przychodów z tytułu, nawiązek, kar i mandatów nałożonych na terenie PN (w całości lub w określonym%) na cele związane z ochroną przyrody na terenie PN.
Brak jasnych przepisów dotyczących możliwości korzystania przez jednostki budżetowe ze środków strukturalnych.	Ograniczenia w pozyskiwaniu środków z Funduszy strukturalnych	

4.4 Problemy specyficzne wynikające z wdrażania i funkcjonowania sieci

Natura 2000:

Rodzaj problemu	Krótką charakterystyka problemu	Możliwe / sugerowane sposoby rozwiązania
Brak wystarczających informacji o funkcjonowaniu obszarów Natura 2000.	Brak przygotowania do nowych wyzwań zarówno służb PN jak i samorządów i społeczności lokalnych.	Przeprowadzenie szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej, obejmującej także szkolenia dla służb PN
Niespójność przepisów dotyczących zasad funkcjonowania obszarów Natura 2000, na których leżą PN (pytanie o hierarchię ważności), w tym niejasny podział kompetencji pomiędzy zarządzającymi.	Brak jasności, kto ma sprawować nadzór, kto zarządzać obszarem Natura 2000 i na czym pełnienie tych funkcji ma polegać (zwłaszcza w odniesieniu do terenów wykraczających poza granice PN.	Zmiany w ustawie o ochronie przyrody, w szczególności w zakresie zapisów dotyczących Natura 2000
Brak jasnych przepisów dotyczących relacji pomiędzy planami ochrony obszarów Natura 2000 i planami	Pomimo pełnego zrozumienia kadr PN dla konieczności szybkiego sporządzenia planów	Wytyczne dla obu planów powinny być spójne w przypadku PN i wymagać powinno się jednego

ochrony PN.	ochrony dla obszarów Natura 2000. nie ma możliwości pozyskania środków na ten cel, ponieważ nie wiadomo kto odpowiada za przygotowanie tych planów, ponadto ucieka możliwość opracowania jednocześnie planów dla parków i obszarów tam gdzie one się pokrywają – powinien bowiem to być jeden plan.	dokumentu - to ułatwia kontrole i sprawność zarządzania. Konieczna nowelizacja ustawy o ochronie przyrody
Brak jasnego pomysłu na podział kompetencji względem morskich obszarów Natura 2000.	Brak jasnego rozgraniczenia kompetencji i obowiązków (kto jest koordynatorem, kto zarządza obszarem).	Uszczegółowienie zapisów w ustawie o ochronie przyrody.
Brak szczegółowych rozwiązań z zakresu funkcjonowania sieci „Natura 2000”.	Poza ustawowym zapisem dotyczącym sieci „Natura 2000” – brak szczegółowych rozporządzeń, wzorców itp. w sytuacji, kiedy PN włączone są już do sieci, bądź przewidywane są do włączenia na podstawie Dyrektywy Siedliskowej.	Opracowania modelu funkcjonowania PN w sieci „Natura 2000” (liczba stanowisk, zakresu prowadzonych prac badawczych, monitoringowych, źródeł finansowania itp.).
Brak dodatkowych środków finansowych na funkcjonowanie obszarów Natura 2000.	Przy ograniczonych środkach PN i niejasnych – nie w pełni wyartykułowanych zadaniach w zakresie sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000 – nie podejmowane są przez PN działania związane z przejęciem, a potem nadzorem nad nimi.	Przeznaczenie określonych środków na funkcjonowanie obszarów Natura 2000.

4.5 Inne problemy:

Rodzaj problemu	Krótką charakterystyka problemu	Możliwe / sugerowane sposoby rozwiązania
Brak możliwości samodzielnego dysponowania majątkiem, w tym w zakresie bieżących remontów,	Utrzymywanie niezliczonej liczby budynków i budowli nie służących ochronie przyrody, tracących na wartości, powodujących, że większość dyrektorów jest tak naprawdę	Umożliwienie samodzielnego dysponowania zasobami pod określonymi warunkami (przekazanie z gestii Ministra do dyrektora PN)

zawierania umów dzierżawy, zamiany mieszkań z pracownikami PN	dyrektorami spółdzielni mieszkaniowych. Zbyt rozbudowana procedura uzyskiwania zgody Ministra na wykonywanie przez PN bieżących napraw i remontów, zawierania umów dzierżawy, użyczenia, zamiany mieszkań z pracownikiem	
Brak środków finansowych na zabezpieczenie Służbie Parku bezpłatnych sortów mundurowych	W ustawie z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody przewidziano nadmierną ilość stanowisk w Służbie Parku, a wraz z tym nadmierną ilość uprawnień co do sortów mundurowych, mieszkań.	Zmniejszyć liczbę stanowisk w Służbie Parku, wydłużyć czas użytkowania sortów, wprowadzić punkty na sorty mundurowe – na wzór LP.
Nadmierna ilość infrastruktury technicznej i lokalowej	Parki utrzymują zbyt dużą ilość mieszkań zakładowych (nie zawsze zamieszkałych przez pracowników).	Sprzedaż części mieszkań blokowych pracownikom i aktualnym lokatorom.
Ograniczona możliwość sprzedaży wstępu przy użyciu kas fiskalnych.	W większości PN brak możliwości stworzenia „wejść” do parku z punktem poboru opłat.	Dopuszczenie sprzedaży biletów przez służby parkowe bez udziału kas fiskalnych.
Niejasny stan administracyjny morza terytorialnego w parku.	Brak kompetencji dyr. PN na wodach morskich w Parku. Brak ewidencji geodezyjnej - nie należą do podziału adm. kraju. Brak możliwości wpisu zarządu do Księgi Wieczystej.	Zmiana uregulowań prawnych
Prowadzenie rybołówstwa i wędkarstwa na Wodach morskich położonych w granicach PN	Sprzeczność pomiędzy ustawą o ochronie przyrody, a ustawami dotyczącymi wód morskich i rybołówstwa	Zmiana uregulowań prawnych
Brak PN na liście jednostek uprawnionych do prowadzenia doświadczeń na zwierzętach.	Brak możliwości prowadzenia niektórych badań naukowych przez pracownię naukowe PN.	Wpisanie PN na listę jednostek uprawnionych.
Różna interpretacja prawa, np. ustawy Prawo wodne przez różne instytucje	Odmienna interpretacja Prawa wodnego przez PN oraz WZMiUW i organy administracji rządowej i samorządowej w zakresie obowiązku utrzymywania melioracji wodnych na terenie parków narodowych.	Zmiany obowiązujących przepisów na nie pozostawiające wątpliwości.

Zbyt mało rozwinięta współpraca z organizacjami pozarządowymi mającymi w statutowych celach ochronę przyrody.	Brak wsparcia wielu działań PN wśród szerszego kręgu zainteresowanych ochroną środowiska i przyrody. Brak możliwości szerokiego nagłaśniania problemów z jakimi borykają się PN.	Poprawienie, a w wielu przypadkach nawiązanie ścisłej współpracy z organizacjami pozarządowymi. rozszerzenie działań promocyjnych prowadzonych przez PN, nakierowanych na pozyskanie sojuszników w realizacji zadań ochronnych.
Słabe wsparcie spraw dotyczących ochrony przyrody i problemów PN ochronę przyrody przez posłów, senatorów i samorządowców.	Indywidualne rozwiązywanie problemów przez poszczególne PN, w tym indywidualne lobowanie wobec parlamentarzystów	Dotarcie do parlamentarzystów i stworzenie grupy (z różnych klubów), znającej problemy i wspierające działania PN.
Konflikty między samorządami lokalnymi a PN.	Konflikty wynikające z samego braku kompetencji samorządów do działalności na terenie Parku. Negowanie przez samorzady istnienia parków narodowych.	Zmiany legislacyjne, w tym stworzenie mechanizmów uprzywilejowania gmin (np. w pozyskiwaniu środków), które objęte są ochroną prawną (w tym jako PN)
Dwu a nawet czwór władza na obszarach morskich będących w granicach PN	Przepisy ustawy o ochronie przyrody nie precyzują co oznacza administrowanie na obszarach morskich objętych ochroną.	Zdecydowane wyłączenie prawne PN spod władzy innych jednostek państwowych i przekazanie pełnych uprawnień dyrektorowi PN

4.6 Wnioski

Jak widać z powyższego przeglądu, zakres i rozpiętość problemów z jakimi borykają się polskie parki narodowe jest znaczny. Przyczyną większości z nich są niedobre zapisy aktów prawnych, w tym zwłaszcza ustawy o ochronie przyrody. Wg opinii dyrektorów, chybionym pomysłem była likwidacja (w ustawie z 2004 r.) jednostki nadrzędnej, koordynującej działania parków narodowych, a w ślad za tym przeniesienie części decyzji na Ministra Środowiska. Skutkuje to niezwykle dużym biurokratyzowaniem, a co za tym idzie i wydłużeniem procesu podejmowania decyzji w sprawach małej wagi (np. remontów). Dyrektorom parków szczególnie utrudnia funkcjonowanie brak decyzyjności względem zarządzania środkami trwałymi (np. lokalami).

Szczególnym przykładem nieprecyzyjnych zapisów prawnych są kwestie związane z wdrażaniem i funkcjonowaniem sieci Natura 2000.

Cześć problemów jest wynikiem ograniczających się z roku na rok środków finansowych przeznaczanych w budżecie państwa na funkcjonowanie parków. Wymusza to na nich podejmowanie działań o charakterze komercyjnym (do czego parki narodowe nie zawsze są przygotowane) lub też prowadzenie nieco fikcyjnych podziałów pomiędzy działalnością parku jako jednostki budżetowej, a gospodarstwa pomocniczego. Konieczność likwidacji tego sztucznego podziału podnoszona była zresztą przez wszystkich dyrektorów jako sprawa zasadnicza.

5 Analiza finansowa funkcjonowania parków narodowych

Aspekty finansowe funkcjonowanie parków narodowych zostały opracowane w oparciu o dane zebrane z 23 jednostek z dwóch lat sprawozdawczych roku 2003 i 2004. Analizie zostały poddane ogólne prawidłowości dotyczące ogółu parków, Zestawienie tych danych w postaci tabelarycznej zwiera tabela nr 1. oraz wykresy ukazujące sytuację w niektórych elementach gospodarki finansowej poszczególnych parków.

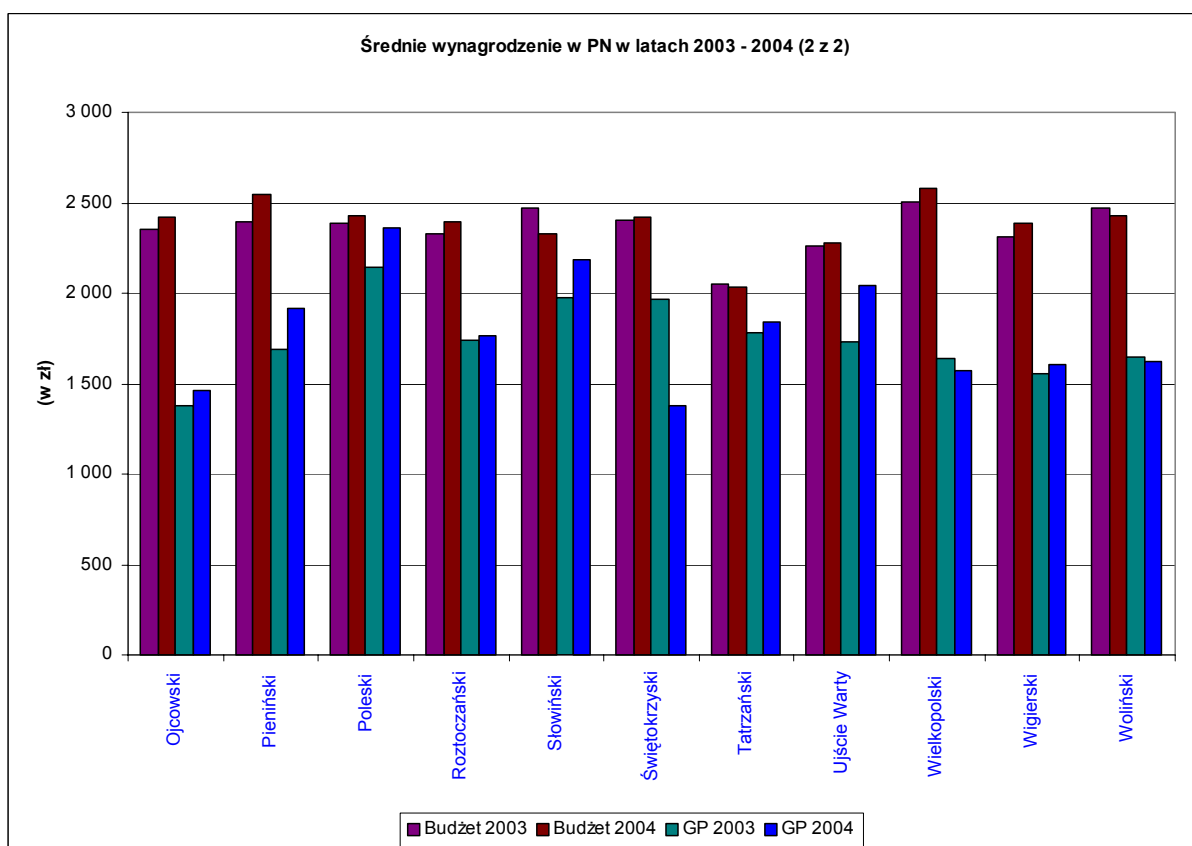
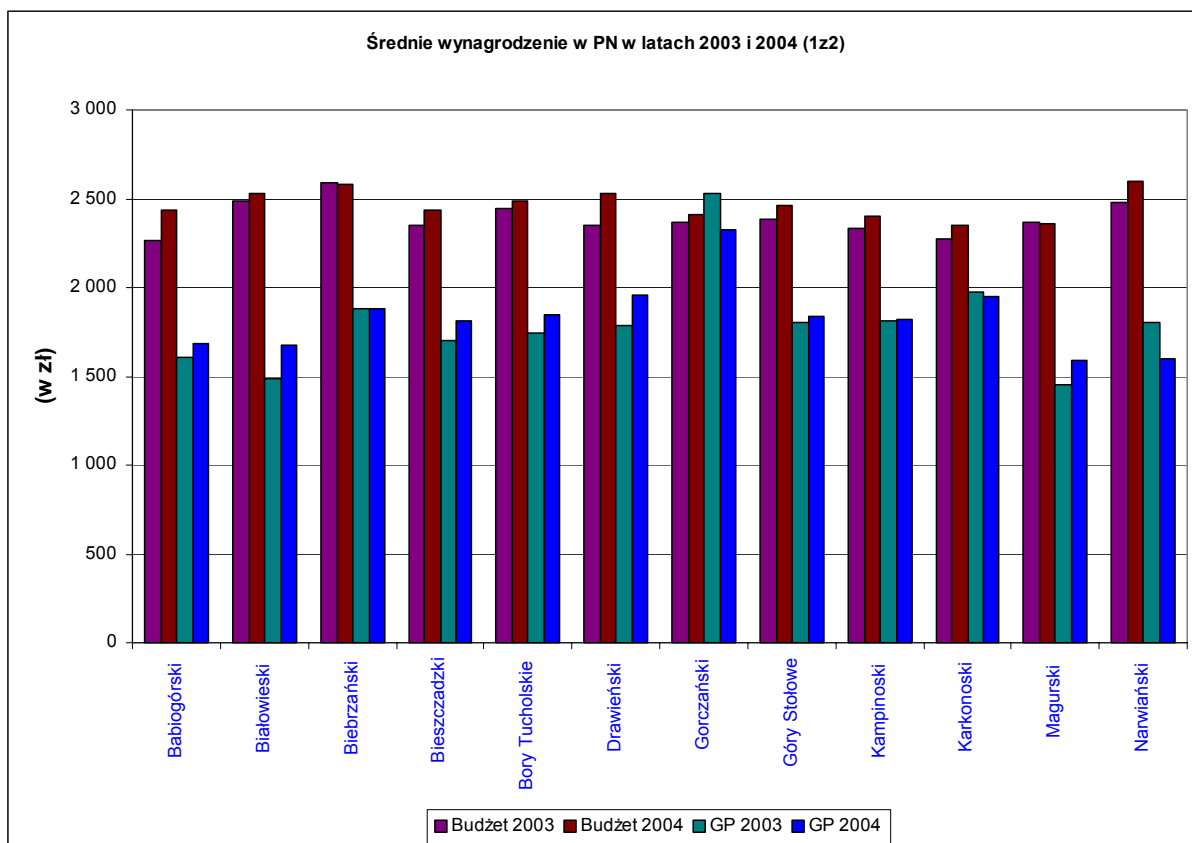
5.1 Płace i wykształcenie

Średnia płaca (brutto) w parkach narodowych została wyliczona oddzielnie dla jednostki budżetowej i gospodarstwa pomocniczego (wykresy nr 1a i 1b oraz w załączniku nr 7.1).

Rozpiętość średniej płacy w 23 parkach jest znaczna. W 2003 r. średnie wynagrodzenie w parkach narodowych w jednostce budżetowej wynosiło 2 363 zł przy rozpiętości 2048 zł (Tatrzański Park Narodowy) do 2586 zł (Biebrzański Park Narodowy). W 2004 r. średnie wynagrodzenie w parkach narodowych w jednostce budżetowej wynosiło 2409 zł przy rozpiętości od 2032 zł (Tatrzański Park Narodowy) do 2 594 zł (Narwiański Park Narodowy).

Płace w gospodarstwach pomocniczych są niższe od jednostki budżetowej i średnia płaca (brutto) w 2003 r wynosiła 1717 zł przy rozpiętości od średniej 1378 zł (GP Ojcowskiego Parku Narodowego) do 2526 zł (GP Gorczańskiego Parku Narodowego). W 2004 r. średnia w gospodarstwach pomocniczych parków wynosiła 1777 zł przy rozpiętości od 1374 zł (GP Świętokrzyskiego Parku Narodowego) do 2833 zł (GP Poleskiego Parku Narodowego)

Wykres nr 1a i 1b

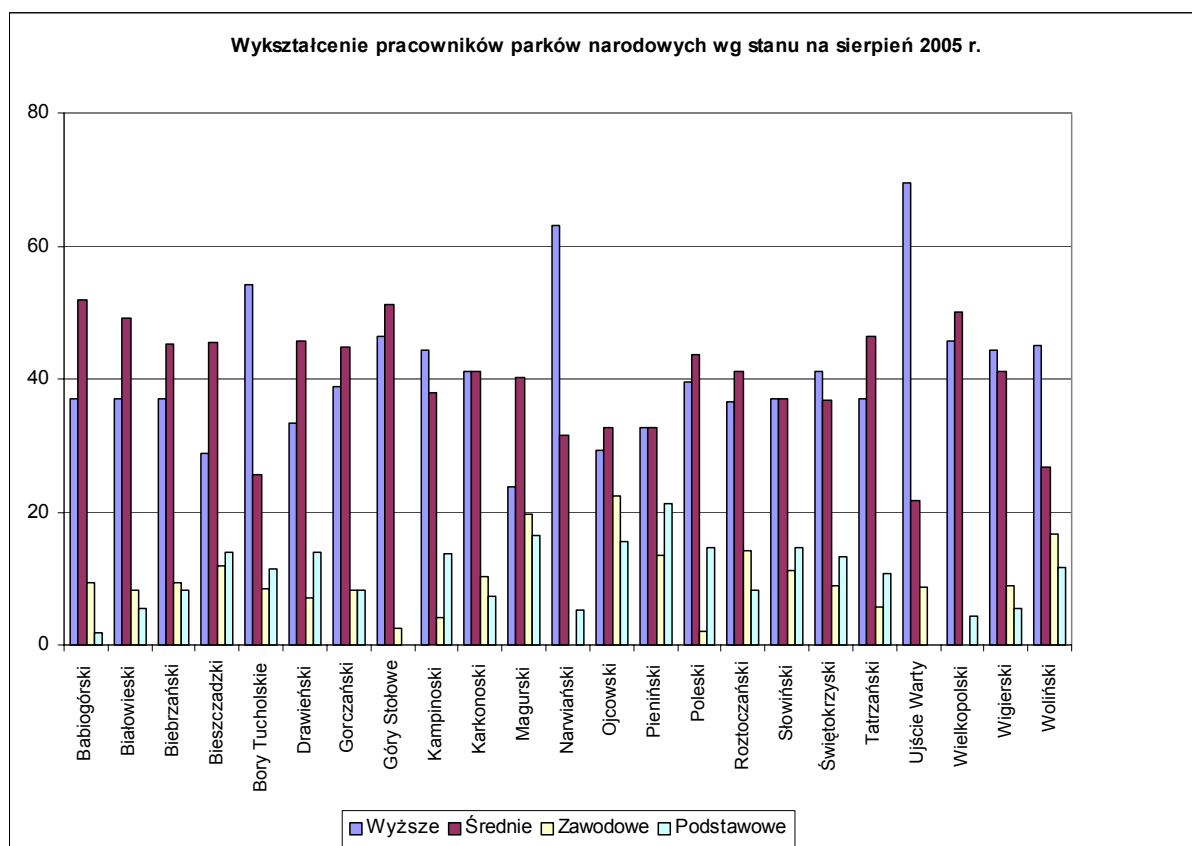


Średnia płaca w parkach narodowych (łącznie jednostki budżetowej i gospodarstwa pomocniczego) wynosiła w 2003 r. 2174 zł a w 2004 r. wynosiła 2226 zł.

Próbując porównać wynagrodzenie w parkach narodowych do najbardziej zbliżonej branży przyjęto porównanie do wynagrodzeń administracji terenowej w Przedsiębiorstwie Lasy Państwowe. I choć obowiązuje tam inny system wynagradzania oparty o stawkę wyjściową i współczynnik przeliczeniowy różny dla różnych stanowisk to przyjmując wynegocjowaną przez związki zawodowe od 1 września 2005 r stawkę podstawową w wysokości 1020 zł i przelicznik np. na stanowisku leśniczego z 25 letnim stażem pracy wynoszący 4183 zł wraz z dodatkami pensja brutto wyniesie ok. 5200 zł (od września 2005 r) Średnia pensja w Przedsiębiorstwie LP w 2003 r. wyniosła 3181 zł natomiast w 2004 r. 3464,7 zł.

Kadra pracująca w parkach narodowych legitymuje się wysokim stopniem wykształcenia (wykres nr 2 i załącznik nr 7.2).

Wykres nr 2

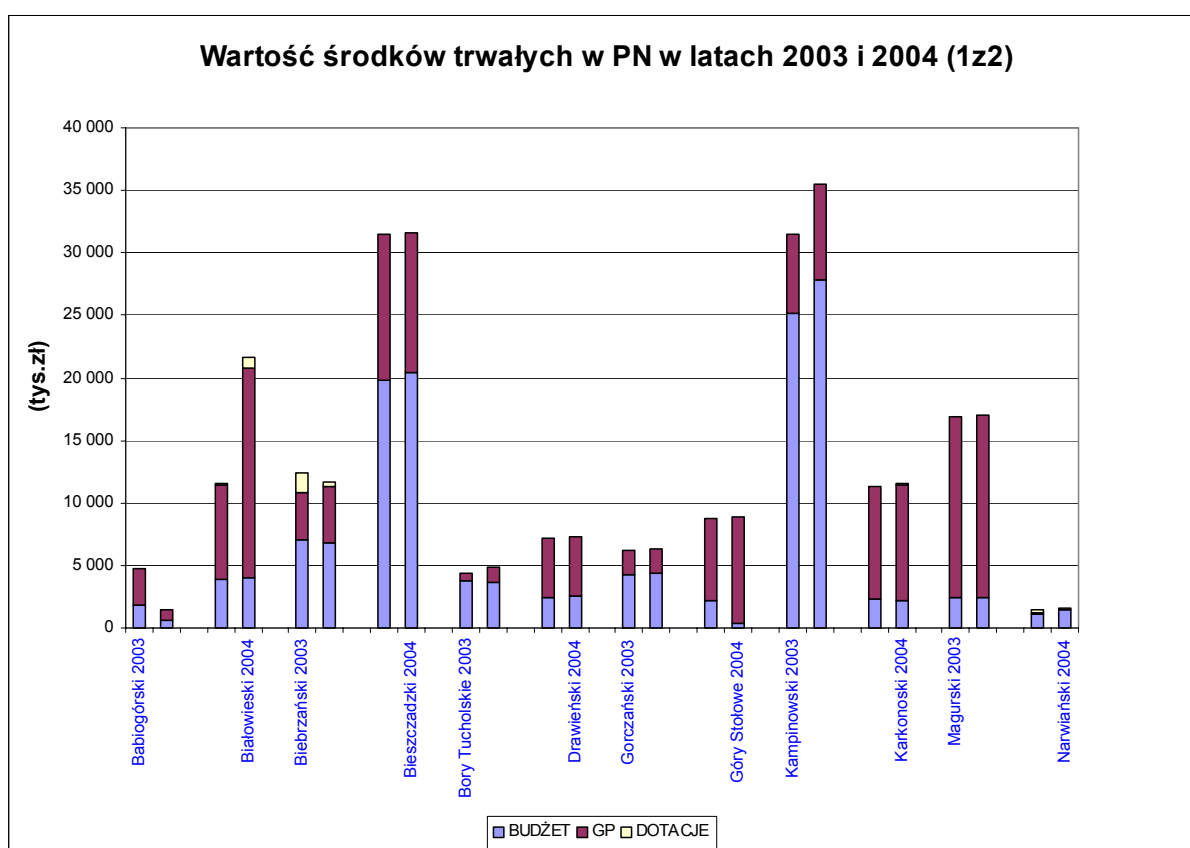


Duża część Służby Parków Narodowych ukończyła studia po dyplomowe organizowane w minionych latach przez SGGW w zakresie ochrony i zarządzania parkami, oraz aktualnie kilka osób przygotowuje przewody doktorskie.

5.2 Majątek trwały.

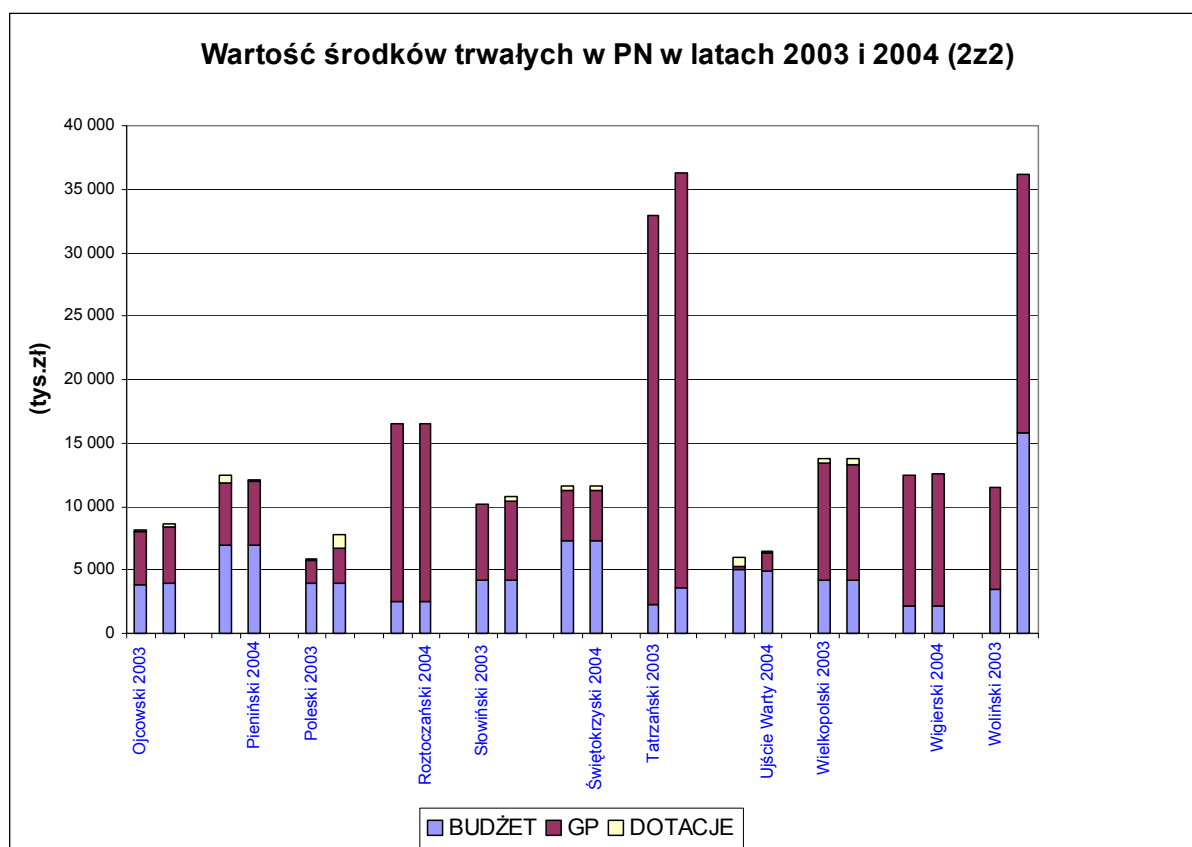
Majątek trwały znajdował się w 2003 r w 56,3% a w 2004 r w 57,69% w posiadaniu Gospodarstw Pomocniczych (GP), tylko mała jego część powstała z dotacji bo 1,45% w 2003 do 1,31% w 2004 r. Występują istotne różnice pomiędzy poszczególnymi jednostkami (wykresy 2a i 2b oraz załącznik 7.2).

Wykres nr.2a



Choć siedziby dyrekcji parków w ponad 98% są zaliczone do jednostki budżetowej (JB) we wszystkich parkach to i tu występują znaczne różnice. Szczególna jest sytuacja środków transportu które w 2003 r przypisane były do GP w 79,15% a w 2004 r już w 86,99% wartości. Intrygujące jest zestawienie danych ukazujących koszty poniesione na utrzymanie majątku trwałego z usytuowaniem tego majątku w parku.

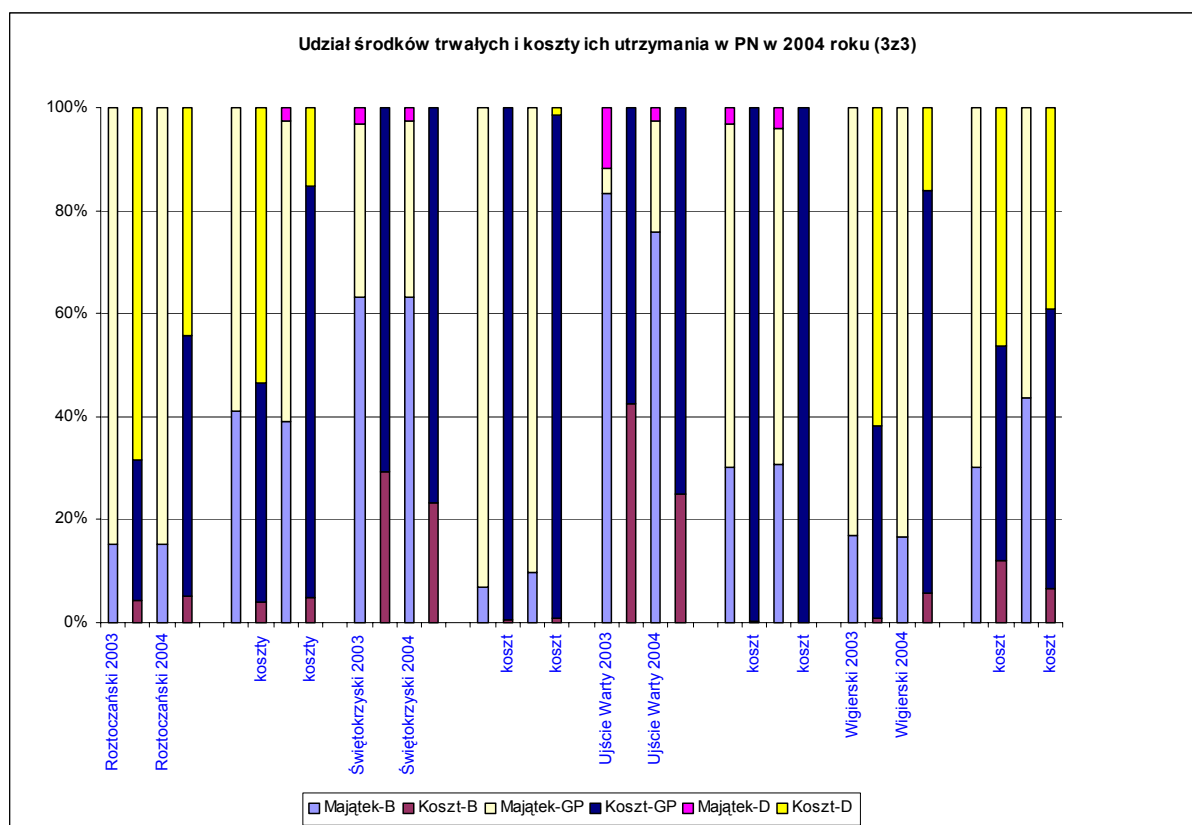
Wykres nr.2b



W przypadku kosztów utrzymania (wykres 3a, 3b, 3c oraz załącznik 7.3) siedzib dyrekcji parków występuje prawie równy podział, po połowie, pomiędzy jednostką budżetową a gospodarstwem pomocniczym. Koszty utrzymania środków transportowych w 2003 r w 6,81% a w 2004 w 5,4% poniosła jednostka budżetowa, pozostałe koszty poniosło głównie GP w 2003 –prawie 72% , w 2004 81,28%, pozostałe koszty pokryły dotacje. Przypomnę, że środki transportowe w 2003 r. w i 15,5% a w 2004 r. w 10,52% należały do JB.

Podobne proporcje występują w przypadku porównania usytuowania obiektów takich jak leśniczówki, osady leśne, obiekty edukacyjne itp. z kosztami ich utrzymania. W 2003 r. i 2004 r. obiekty te w ok. 31% znajdowały się w JB, a około 68% w GP ale koszty ich utrzymania JB poniosła tylko w 2003 r. w 2,93% a w 2004 r 2,38% , pozostałe koszty pokryło GP w 2003 r w 72% w 2004 r w 81,28% oraz dotacje celowe od 21,24% w 2003 r do 13,32% w 2004 r. Jak zatem wynika z przedstawionych zestawień z ubytkiem środków budżetowych następuje przekazywanie majątku do gospodarstw pomocniczych oraz finansowanie tego majątku przez gospodarstwa.

Wykres nr.3c



Ten stan powoduje że liczne kontrole odwiedzające parki, w tym skarbowe, stawiają liczne zarzuty nie uzasadnionego, ich zdaniem, ponoszenia kosztów przez gospodarstwa takich jak np. koszty remontów osad leśnych w których zamieszkują pracownicy jednostki budżetowej, koszty środków transportu wykorzystywanych przez administrację terenową będącą Służbą Parku Narodowego itp.

5.3 Środki finansowe

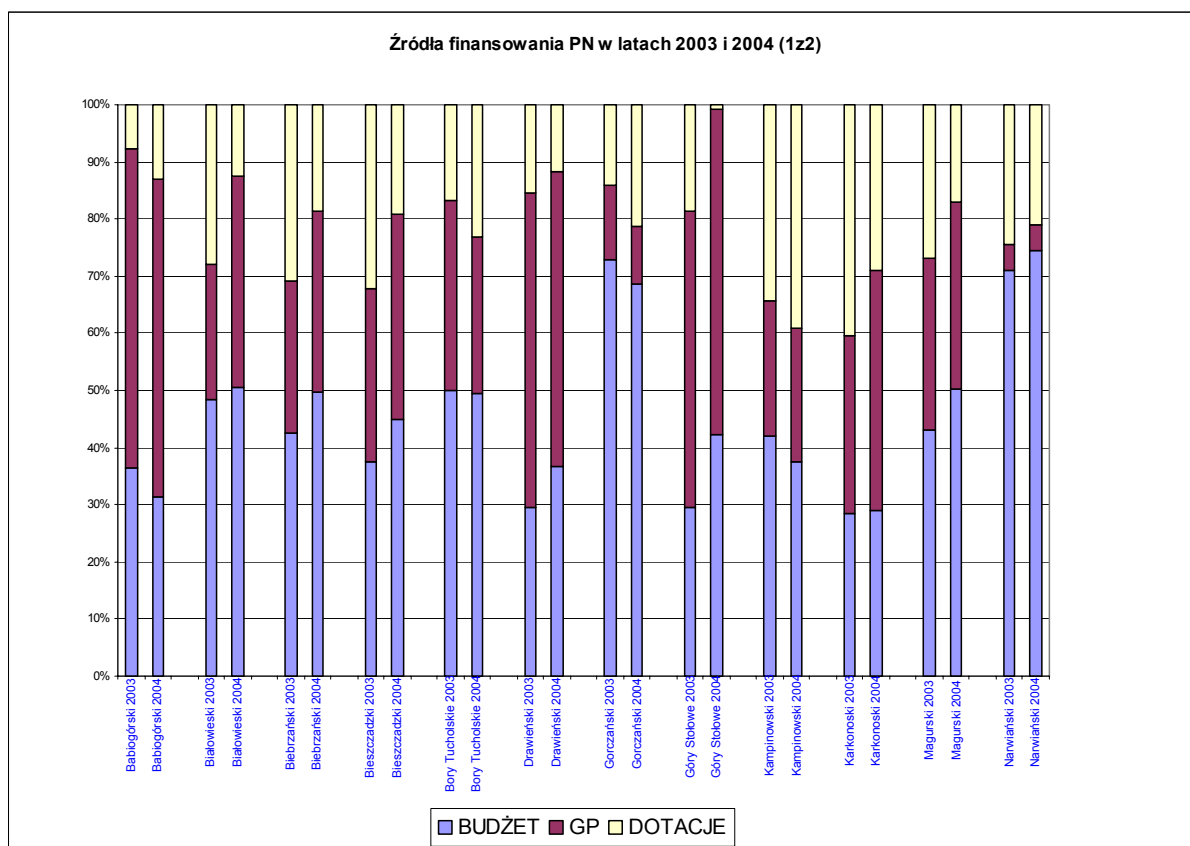
W 2003 r. parki narodowe obracały kwotą ok. 131,2 mln złotych a w 2004 r. kwotą 127,7mln złotych z tego z budżetu pochodziło 40,98% środków w 2003 r. a w 2004 r. 43,31% środków (wykres 4a i 4b, oraz załącznik 7.4).

Przychody gospodarstw pomocniczych w analizowanym okresie były podobne i wynosiły w 2003 r. 50,9 mln złotych a w 2004 r. 50,7 mln złotych, co stanowiło odpowiednio 38,79% środków finansowych i 39,68% tych środków w 2004 r.

Środki finansowe pochodzące z budżetu państwa w 71% wydatkowane są na płace. Dotacje pozabudżetowe stanowiły zatem 20,23% w 2003 r. i 17,01% w 2004 r. środków jakimi dysponowały parki. Dotacje te pochodziły: w 2003 r w 62,86% była to

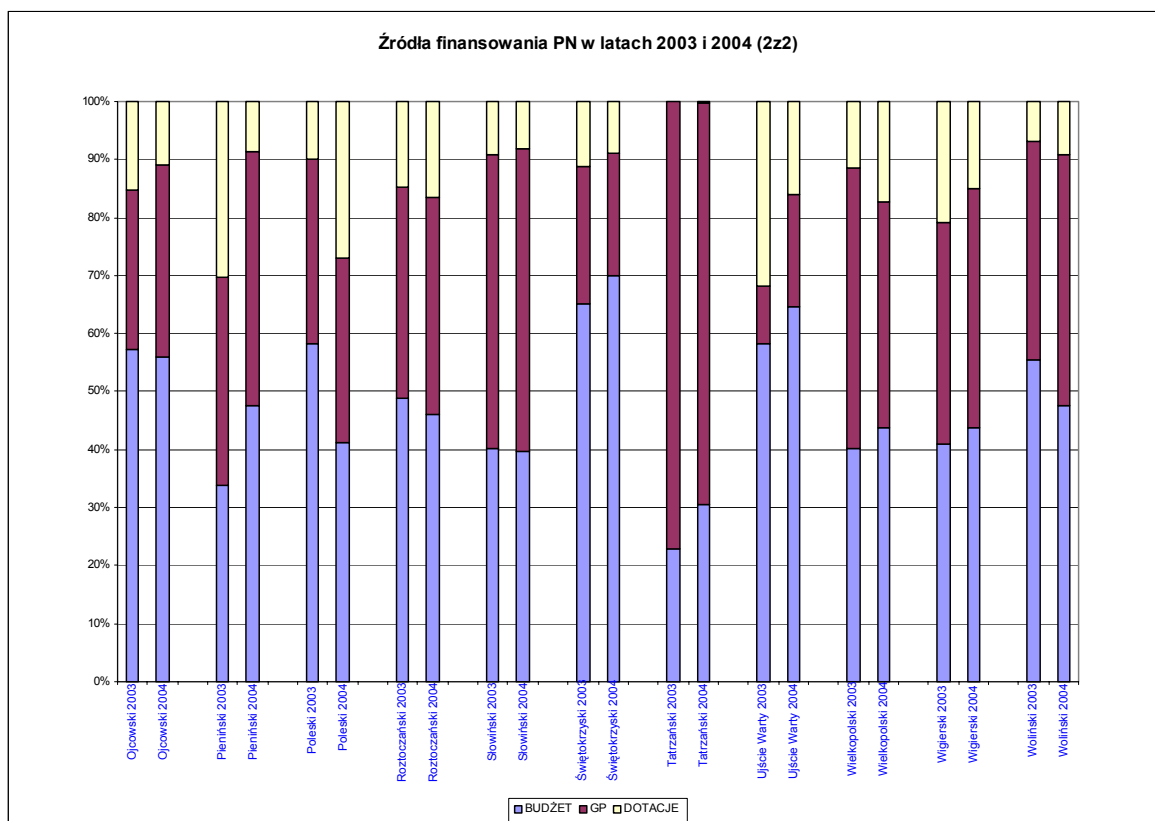
dotacja Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), 17,21% dotacja Fundacji Ekofundusz i 17,4% z Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW), a pozostałe ok.2,5% z innych źródeł. W 2004 r. dotacje NFOŚiGW stanowiły 68,2% pozyskanych przez parki narodowe środków pozabudżetowych, 10,2% Fundacji Ekofundusz, 10,27% WFOŚiGW i 11,33% z różnych innych źródeł takich jak: WWF-Polska Światowy Fundusz na rzecz Przyrody, Fundacja Ochrony Bioróżnorodności Karpat Wschodnich, komitet Badań Naukowych PAN, Bank Ochrony Środowiska oraz różne podmioty gospodarcze.

Wykres 4a



Parki narodowe pobrały i odprowadziły do budżetu państwa z tytułu dochodów budżetowych w 2003 i 2004 r po około 2,5 mln złotych. W kwocie wykonanych dochodów budżetowych wpłata z zysku gospodarstw pomocniczych wynosiła w 2003 r 0,9 mln złotych i w 2004 r 0,6 mln złotych co stanowiło 36% w 2003 r i 24% w 2004 r ogólnej kwoty wykonanych przez parki narodowe dochodów budżetowych

Wykres 4b



5.4 Wnioski z przeglądu sytuacji finansowej polskich parków narodowych.

Wydatki na parki narodowe nie są wyodrębnione w Ustawie budżetowej i mieszczą się w części 41 - „Środowisko”, dziale 925 - „Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody”. Udział wydatków na ten dział w budżecie Państwa spada od 0,0504% w 2001 r. do 0,0379% w 2005 r., co oznacza spadek o ok. 25% w skali tych 5 lat.

W 23 parkach narodowych zatrudnione jest łącznie ok. 1600 osób z tego ok. 1130 w budżecie i ok. 460 w gospodarstwach pomocniczych. Wykształcenie wyższe posiada 38,71% pracowników parków w tym 40 osób z wykształceniem doktora i wyższym. Średnie wykształcenie posiada 41,33% pracowników, a podstawowe i zawodowe 20%. Średnie miesięczne wynagrodzenie tych pracowników wynosiło w 2003 r. 2174 zł i w 2004 r. 2226 zł i jest niższe od średniego wynagrodzenia zbliżonej w charakterze i części zakresu służby w Przedsiębiorstwie Lasy Państwowe o ok. 55% to jest o kwotę 1238,7 zł średnio.

Środki budżetowe (53,76 mln w 2003r. i 55,34 mln w 2004 r.), których wysokość realnie się nie zwiększa od kilku lat stanowią ok. 41-43% środków

będących w dyspozycji Parków i w 71% wydatkowane są na fundusz płac, w ok. 10% stanowią wydatki na inwestycje i dotacje dla gospodarstw pomocniczych, w ok. 10% na wydatki obligatoryjne i w ok. 8% na wydatki bieżące i działalność statutową. realizacja zadań statutowych odbywa się zatem w 92% ze środków wypracowanych i pozyskanych przez parki narodowe. Dotacje pozyskiwano głównie z NFOŚiGW - ok. 62-68% wszystkich dotacji, Fundacji Ekofundusz 10-17% uzyskiwanych dotacji, z WFOŚiGW również od 10-17%, inne źródła stanowią od 2,5 do 11,5% pozyskiwanych przez parki dotacji pozabudżetowych (wykres 5 i załącznik 7.6).

Wykres 5



Majątek trwały tylko w 7,25% w 2003r do 6,11% utrzymywany jest ze środków budżetowych, a pozostała część kosztów ponoszona jest ze środków wypracowanych przez gospodarstwa pomocnicze i dotacje pozabudżetowe. Odprowadzane przez te gospodarstwa pomocnicze do budżetu państwa 50% zysku netto stanowi 1,67% - 1,08% (0,9 mln zł w 2003 r. i 0,6 mln w 2004 r.) środków budżetowych przeznaczanych w budżecie państwa na działalność parków narodowych.

5.5 Wniosek ogólny

Od wielu lat funkcjonowanie polskich parków narodowych i realizacja ich ustawowych obowiązków w zakresie ochrony przyrody, edukacji, monitorowania stanu środowiska, ochrony substancji przyrodniczej realizowana jest środkami wypracowanymi przez gospodarstwa pomocnicze i dotacje pozabudżetowych. Obowiązujące zasady funkcjonowanie parków narodowych budzą zastrzeżenia licznych służb kontrolnych i są nie dostosowane do obowiązujących w Unii Europejskiej zasad obrotu gospodarczego .

6 Proponowany system zarządzania parkami narodowymi

6.1 Park narodowy

Park narodowy, zgodnie z postanowieniami międzynarodowymi (prawa wspólnotowego, umów międzynarodowych i innych uwarunkowań) musi być utrzymywany głównie ze środków pochodzących z budżetu państwa. Jednakże obecna formuła (tandem park narodowy – gospodarstwo pomocnicze) ma szereg wad, które wskazano wyżej. Zachowanie jednej struktury – jednostka budżetowa spowodowałoby obowiązek odprowadzania dochodów do budżetu państwa. Oznaczałoby to, dla większości parków narodowych, bardzo znaczny uszczerbek finansowy skutkujący brakiem możliwości wykonania zadań ochronnych lub też pokrycia bieżących wydatków (utrzymanie budynków, samochodów i inne). Wstępna kalkulacja kosztów jakie musiał by ponieść budżet w przypadku pełnego organizacyjnego oddzielenia gospodarstw pomocniczych od jednostki budżetowej wykazała że rocznie dotacja do parków narodowych winna wzrosnąć o ok. 20 mln złotych. Istnieje zatem potrzeba zatrzymania w parku narodowym przychodów z gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Zatem :

- 1) park narodowy jest jednostką sektora finansów publicznych, której status prawno-finansowy byłby umocowany w ustawie o finansach publicznych (art. 5 np. po pkt 3), natomiast organizacja i zasady prowadzenia gospodarki finansowej określona byłaby albo w odrębnej ustawie, lub też w ustawie o ochronie przyrody. Istotnym elementem tych zapisów powinna być możliwość zatrzymania dochodów.
- 2) Park narodowy może przyjmować darowizn, korzystać z funduszy celowych i wspólnotowych. Park powinien móc uzyskiwać na swoją działalność i gromadzić na odrębnym rachunku bankowym środki spoza budżetu państwa,

pochodzące w szczególności z działalności gospodarczej, darowizn, zapisów oraz ze sprzedaży, użytkowania rzeczy i praw majątkowych. Środki te park przeznacza na realizację zadań statutowych w tym na ochronę różnorodności biologicznej, edukację, rozwój zrównoważony obszarów podlegających ochronie krajobrazu, wynagrodzenie pracowników zaangażowanych w realizację poszczególnych zadań statutowych.

- 3) Nie wykorzystane w danym roku kalendarzowym środki finansowe parku przechodzą na rok następny
- 4) Podstawą gospodarki finansowej parku jest plan finansowy, który ustala dyrektor parku po zasięgnięciu opinii rady naukowej i uzgodnieniu z Dyrektorem Generalnym Parków Narodowych

6.2 Służba Parków Narodowych

W celu ochrony najcenniejszych obszarów przyrodniczych objętych ochroną prawną w postaci parków narodowych tworzy się zawodową (zachować istniejącą) mundurową służbę parków narodowych, zwaną „Służbą Parku Narodowego” – jednolitą dla wszystkich parków - określając jej zadania, kompetencje, uposażenie oraz wyposażenie, kryteria przyjęcia (wiek, wykształcenie, staż pracy, predyspozycje) i inne ważne kwestie korzystając z istniejących uregulowań w tej kwestii w ustawie o ochronie przyrody i aktach wykonawczych.

- 1) Na czele Służby Parków Narodowych stoi Dyrektor Generalny Parków Narodowych, a w parku dyrektor parku, który również rozstrzyga o przyjęciu pracownika parku do Służby kierując się obowiązującymi kryteriami.
- 2) Funkcjonariusze tej służby uzyskują jednolite uprawnienia i obowiązki. Można zatem zrezygnować z istnienia Straży Parku Narodowego w zamian za stworzenie ustawowej możliwości powierzenia wyznaczonym przez dyrektora danego parku narodowego niektórym funkcjonariuszom Służby Parku Narodowego zadań związanych ze zwalczaniem przestępstw i wykroczeń na obszarze parku narodowego z zachowaniem regulacji z art. 108-110 obecnej ustawy o ochronie przyrody, odpowiednio zmodyfikowanych i dookreślonych, łącznie z możliwością dysponowania bronią krótką i środkami przymusu, po spełnieniu wymagań określonych w innych ustawach.

- 3) Służba Parków Narodowych składa się z pracowników parków narodowych i Dyrekcji Generalnej Parków Narodowych.

6.3 Nadzór i zarządzanie parkami narodowymi

- 1) Nadzór nad parkami narodowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. b) Parkami narodowymi kieruje Dyrektor Generalny Parków Narodowych – który jest jednocześnie szefem Służby Parku Narodowego (powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska z pośród funkcjonariuszy Służby Parków Narodowych, zasięgnięciu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody).
- 2) Dyrektor Generalny Parków Narodowych jest organem wyższej instancji w rozumieniu kpa, w sprawach odwołania od decyzji i postanowień dyrektorów parków narodowych.
- 3) Dzieli środki budżetowe na poszczególne parki narodowe według kryteriów ustalonych w uzgodnieniu z dyrektorami parków narodowych.
- 4) Może podejmować decyzje, z upoważnienia ministra, dotyczące parków narodowych jak np. nadanie statutu, podział obręby
- 5) Do zadań Dyrektora Generalnego Parków Narodowych winno należeć :
 - koordynowanie, planowanie, i realizacja działalności parków narodowych w skali kraju,
 - sporządzanie zbiorczych planów ,sprawozdań, raportów, programów, analiz rocznych i wieloletnich planów działania,
 - dysponowanie częścią budżetu Państwa przeznaczoną na działalność parków narodowych przekazaną przez Ministra właściwego do spraw środowiska,
 - reprezentowanie p.n. wobec władz samorządowych i państwowych, organizacji krajowych i zagranicznych,
 - dysponowanie Funduszem Parków Narodowych, inicjowanie, organizowanie, kierowanie wspólnymi przedsięwzięciami parków,
 - pozyskiwanie funduszy krajowych i zagranicznych dla realizacja celów statutowych na zadania wspólne parków narodowych,
 - organizowanie współpracy Służby Parku Narodowego z różnymi instytucjami i organizacjami na szczeblu krajowym i zagranicznym,

- przedkładanie ministrowi do spraw środowiska kandydatów na dyrektorów parków narodowych z opinią Państwowej Rady Ochrony Przyrody.

6.4 Zarządzanie parkiem narodowym.

1. Parkiem narodowym zarządza dyrektor parku narodowego który jest jednocześnie szefem Służby Parku Narodowego w tym parku.
2. Dyrektora parku narodowego powołuje Minister właściwy do spraw środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego Parków Narodowych.
3. Dyrektor parku narodowego w zakresie zarządzanego mienia reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych.
4. Dyrektor parku narodowego realizuje ustalenia planu ochrony oraz wydaje zarządzenia określające sposoby korzystania z obszarów parku narodowego w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych.
5. Dyrektor parku narodowego ma prawo prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz udziału w rozprawach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia odwołań od postanowień i orzeczeń tych sądów w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody oraz innych zagrożeń występujących na terenie parku jak np. kłusownictwo, szkodnictwa leśnego i wodnego.
6. Dyrektor parku narodowego posiada kompetencje określone w niektórych przepisach ustawy o lasach dotyczące lasów innych własności w granicach parku.
7. Dyrektor parku wykonuje zadania wojewody w zakresie ochrony przyrody, co oznacza, że na obszarze parku narodowego organami ochrony przyrody byłoby minister właściwy do spraw środowiska, Dyrektor Generalny Parków Narodowych i dyrektor parku narodowego. Powyższe oznacza konieczność wyłączenia z obszaru parku narodowego z kompetencji administracyjnych regionalnych zarządów gospodarki wodnej, obwodów łowieckich i wędkarskich. Dyrektor parku narodowego realizując zadania z tego zakresu współpracuje z administratorami obszarów przyległych do granic parku w celu zapewnienia ochrony różnorodności biologicznej. h) Dyrektor realizuje na terenie parku wszystkie zadania z zakresu ochrony przyrody samodzielnie, a w przypadku włączenia parku narodowego do innych form ochrony lub

programów, realizując samodzielnie zadania współpracuje na zasadach określonych w akcie tworzącym dana formę ,z organem który nadzoruje daną formę poza granicami parku narodowego.

6.5 Fundusz Parków Narodowych

1.Tworzy się Fundusz Parków Narodowych którego przychodami są :

- a) dotacje budżetu Państwa
- b) 5% wartości sprzedaży wartości materialnych dokonywanych przez parki narodowe odprowadzane co kwartał na konto Funduszu(tzn. drewno, ryby, składniki majątkowe
- c) 5% środków uzyskanych z udostępnienia logo parku do promocji produktów i usług z terenu parku
- d) dotacje od osób fizycznych i prawnych, darowizny, spadki, kwoty zasądzone na fundusz
- e) dotychczasowe środki generowane na obszarach parków a przekazywane na Fundusz Leśny
- f) odsetki powstałe z lokat
- g) 10% środków pozyskanych w wyniku uczestniczenia parku w handlu emisjami

2.Środkami Funduszu Parków Narodowych dysponuje Dyrektor Generalny Parków Narodowych i środki te mogą być przeznaczona na realizacje następujących zadań:

- a) przygotowywanie dokumentacji technicznej różnych zadań realizowanych przez poszczególne parki
- b) udzielanie wsparcia, zwłaszcza wkładu własnego do różnych działań podejmowanych przez poszczególne parki z udziałem funduszy krajowych i zagranicznych
- c) wsparcie współpracy zagranicznej Służby Parków Narodowych
- d) dwa razy w roku Dyrektor Generalny przygotowuje informacje o wykorzystaniu środków i przekazuje ją Ministrowi do spraw środowiska oraz dyrektorom parków narodowych

6.6 Skutki finansowe proponowanych zmian

Parki narodowe pobrały i odprowadziły do budżetu Państwa należności z tytułu dochodów budżetowych w 2003 r i 2004 r po ok. 2,5 mln rocznie. W kwocie

wykonanych dochodów ,według danych księgowych z 23 parków narodowych, w roku 2003 wpłata zysku z gospodarstw pomocniczych wynosiła 0,9 mln złotych , a w roku 2004 wynosiła 0,6 mln złotych co stanowiło w 2003 r 36% i 24% w 2004 r ogólnej kwoty wykonanych przez parki narodowe dochodów budżetowych. Proponowane rozwiązania spowodują że do budżetu Państwa nie zostanie odprowadzone rocznie ok. 2,5 mln złotych , a środki te zasilą budżet parków narodowych

Powołanie Dyrekcji Generalnej Parków Narodowych nie powinno generować dodatkowych kosztów jako że w 2004 r zlikwidowano Krajowy Zarząd Parków Narodowych wchłaniając jego pracowników do departamentów ministerstwa Stworzenie jednostki o podobnej wielkości jak zlikwidowany KZPN mieści się zatem w budżecie jakim dysponuje w roku 2005 Minister Środowiska.

Utworzenie Funduszu Parków Narodowych nie generuje kosztów natomiast powstanie sposób na złagodzenie istotnych problemów związanych z przygotowaniem inwestycji, współpracą zagraniczną itp. wygenerowany przez same parki narodowe co stworzy praktycznie szansę na lepsze współdziałanie wszystkich parków narodowych.

II wersję tekstu całości opracowania w współpracy z zespołem autorskim
przygotował Z.Szkiroć
3.09.2005 r

7 Załączniki

7.1 Średnia płaca (brutto) w parkach narodowych i gospodarstwach pomocniczych

PARK	średnie B - 2003	średnie B - 2004	średnie GP - 2003	średnie GP - 2004
Babiogórski	2 268	2 438	1 605	1 680
Białowiecki	2 489	2 527	1 491	1 678
Biebrzański	2 586	2 582	1 878	1 883
Bieszczadzki	2 353	2 434	1 697	1 813
Bory Tucholskie	2 447	2 488	1 741	1 849
Drawieński	2 351	2 531	1 784	1 960
Gorczański	2 364	2 411	2 526	2 328
Góry Stołowe	2 382	2 460	1 803	1 838
Kampinoski	2 332	2 404	1 808	1 823
Karkonoski	2 274	2 352	1 975	1 948
Magurski	2 367	2 362	1 451	1 587
Narwiański	2 482	2 595	1 803	1 595
Ojcowski	2 351	2 423	1 378	1 459
Pieniński	2 395	2 549	1 687	1 912
Poleski	2 384	2 431	2 144	2 358
Roztoczański	2 330	2 395	1 736	1 763
Słowiński	2 468	2 330	1 972	2 184
Świętokrzyski	2 407	2 424	1 963	1 375
Tatrzański	2 048	2 033	1 782	1 842
Ujście Warty	2 261	2 278	1 734	2 046
Wielkopolski	2 506	2 583	1 641	1 572
Wigierski	2 313	2 385	1 556	1 604
Woliński	2 474	2 425	1 644	1 625
	2 363	2 409	1 717	1 777

7.2 Wykształcenie kadr

Nazwa jednostki	Łączna ilość pracowników	Wykształcenie pracowników (łącznie jednostka budżetowa i gospodarstwo pomocnicze)								
		W				%				
		licencjat, mgr, mgr inż.	dr, dr hab., prof	Ś	Z	P	W	Ś	Z	P
Babiogórski	54	20	0	28	5	1	37,04	51,85	9,26	1,85
Białowiecki	108	38	2	53	9	6	37,04	49,07	8,33	5,56
Biebrzański	108	39	1	49	10	9	37,04	45,37	9,26	8,33
Bieszczadzki	101	26	3	46	12	14	28,71	45,54	11,88	13,86
Bory Tucholskie	35	19	0	9	3	4	54,29	25,71	8,57	11,43
Drawieński	57	19	0	26	4	8	33,33	45,61	7,02	14,04
Gorczański	49	16	3	22	4	4	38,78	44,90	8,16	8,16
Góry Stołowe	41	18	1	21	1	0	46,34	51,22	2,44	0,00
Kampinoski	174	74	3	66	7	24	44,25	37,93	4,02	13,79
Karkonoski	68	27	1	28	7	5	41,18	41,18	10,29	7,35
Magurski	97	22	1	39	19	16	23,71	40,21	19,59	16,49
Narwiański	19	11	1	6	0	1	63,16	31,58	0,00	5,26
Ojcowski	58	13	4	19	13	9	29,31	32,76	22,41	15,52
Pieniński	52	17	0	17	7	11	32,69	32,69	13,46	21,15
Poleski	48	17	2	21	1	7	39,58	43,75	2,08	14,58
Roztoczański	85	30	1	35	12	7	36,47	41,18	14,12	8,24
Słowiński	62	22	1	23	7	9	37,10	37,10	11,29	14,52
Świętokrzyski	68	27	1	25	6	9	41,18	36,76	8,82	13,24
Tatrzański	140	46	6	65	8	15	37,14	46,43	5,71	10,71
Ujście Warty	23	15	1	5	2	0	69,57	21,74	8,70	0,00
Wielkopolski	46	21	0	23	0	2	45,65	50,00	0,00	4,35
Wigierski	90	34	6	37	8	5	44,44	41,11	8,89	5,56
Woliński	60	26	1	16	10	7	45,00	26,67	16,67	11,67
RAZEM	1 643	597	39	679	155	173	38,71	41,33	9,43	10,53

7.3 Majątek trwały

WARTOŚĆ ŚRODKÓW TRWAŁYCH W PN W LATACH 2003 I 2004 (tys.zł)

PARK	BUDŻET	GP	DOTACJ E	razem
Babiogórski 2003	1 782	2 977	0	4 759
Babiogórski 2004	622	839	0	1 461
Białowiecki 2003	3 939	7 548	92	11 579
Białowiecki 2004	4 008	16 759	920	21 687
Biebrzański 2003	7 111	3 768	1 540	12 419
Biebrzański 2004	6 781	4 500	424	11 705
Bieszczadzki 2003	19 836	11 619	0	31 455
Bieszczadzki 2004	20 366	11 298	0	31 664
Bory Tucholskie 2003	3 753	668		4 421
Bory Tucholskie 2004	3 691	1 147		4 838
Drawieński 2003	2 490	4 668	0	7 158
Drawieński 2004	2 530	4 799	0	7 329
Gorczański 2003	4 286	1 934	0	6 220
Gorczański 2004	4 388	1 981	0	6 369
Góry Stołowe 2003	2 137	6 674	0	8 811
Góry Stołowe 2004	425	8 423	0	8 848
Kampinowski 2003	25 209	6 225	0	31 434
Kampinowski 2004	27 814	7 738	0	35 552
Karkonoski 2003	2 264	8 987	22	11 273
Karkonoski 2004	2 210	9 252	85	11 547
Magurski 2003	2 427	14 465	0	16 892
Magurski 2004	2 475	14 488	0	16 963
Narwiański 2003	1 153	19	298	1 470
Narwiański 2004	1 407	19	145	1 571
Ojcowski 2003	3 812	4 224	55	8 091
Ojcowski 2004	3 911	4 423	280	8 614
Pieniński 2003	6 926	4 984	500	12 410
Pieniński 2004	6 939	5 029	87	12 055
Poleski 2003	3 999	1 706	177	5 882
Poleski 2004	3 938	2 730	1 124	7 792
Roztoczański 2003	2 494	14 009	0	16 503
Roztoczański 2004	2 536	13 964	0	16 500
Słowiński 2003	4 179	5 986	0	10 165
Słowiński 2004	4 198	6 257	273	10 728
Świętokrzyski 2003	7 332	3 936	352	11 620
Świętokrzyski 2004	7 295	3 968	296	11 559
Tatrzański 2003	2 286	30 653	0	32 939
Tatrzański 2004	3 558	32 682	0	36 240
Ujście Warty 2003	4 997	293	701	5 991
Ujście Warty 2004	4 931	1 407	172	6 510
Wielkopolski 2003	4 179	9 188	441	13 808
Wielkopolski 2004	4 229	9 008	546	13 783
Wigierski 2003	2 108	10 404	0	12 512
Wigierski 2004	2 120	10 511	0	12 631
Woliński 2003	3 482	8 029	0	11 511
Woliński 2004	15 806	20 406	0	36 212

7.4 Koszty utrzymania

PARK	Kwoty w tys. zł				Udział %					
	BUDŻE T	GP	DOTACJ E	razem	B-M	B-K	GP- M	GP-K	D-M	D-K
Babiogórski 2003	1 782	2 977		4 759	37,44		62,56		0,00	
koszty	39	225	62	326		11,96		69,02		19,02
Babiogórski 2004	622	839		1 461	42,57		57,43		0,00	
koszty	39	300	9	348		11,21		86,21		2,59
Białowieski 2003	3 939	7 548	92	11 579	34,02		65,19		0,79	
koszt	42	415	127	584		7,19		71,06		21,75
Białowieski 2004	4 008	16 759	920	21 687	18,48		77,28		4,24	
koszt	50	638	221	909		5,50		70,19		24,31
Biebrzański 2003	7 111	3 768	1 540	12 419	57,26		30,34		12,40	
koszt	100	763	403	1 266		7,90		60,27		31,83
Biebrzański 2004	6 781	4 500	424	11 705	57,93		38,45		3,62	
koszt	104	550	255	909		11,44		60,51		28,05
Bieszczadzki 2003	19 836	11 619		31 455	63,06		36,94		0,00	
koszt	94	453	896	1 443		6,51		31,39		62,09
Bieszczadzki 2004	20 366	11 298		31 664	64,32		35,68		0,00	
koszt	87	487	457	1 031		8,44		47,24		44,33
Bory Tucholskie 2003	3 753	668		4 421	84,89		15,11		0,00	
koszt	211	113	142	466		45,28		24,25		30,47
Bory Tucholskie 2004	3 691	1 147		4 838	76,29		23,71		0,00	
koszt	179	471	482	1 132		15,81		41,61		42,58
Drawieński 2003	2 490	4 668		7 158	34,79		65,21		0,00	
koszt	23	426	81	530		4,34		80,38		15,28
Drawieński 2004	2 530	4 799		7 329	34,52		65,48		0,00	
koszt	29	598	218	845		3,43		70,77		25,80
Gorczański 2003	4 286	1 934		6 220	68,91		31,09		0,00	
koszt	78	198		276		28,26		71,74		0,00
Gorczański 2004	4 388	1 981		6 369	68,90		31,10		0,00	
koszt	66	241	59	366		18,03		65,85		16,12
Góry Stołowe 2003	2 137	6 674		8 811	24,25		75,75		0,00	
koszt	70	836	442	1 348		5,19		62,02		32,79
Góry Stołowe 2004	425	8 423		8 848	4,80		95,20		0,00	
koszt	47	359	19	425		11,06		84,47		4,47
Kampinoski 2003	25 329	6 225		31 554	80,27		19,73		0,00	
koszt	58	486	1 673	2 217		2,62		21,92		75,46
Kampinoski 2004	27 814	7 738		35 552	78,23		21,77		0,00	
koszt	41	611	4 704	5 356		0,77		11,41		87,83
Karkonoski 2003	2 264	8 987	22	11 273	20,08		79,72		0,20	
koszt	101	474	83	658		15,35		72,04		12,61
Karkonoski 2004	2 210	9 252	85	11 547	19,14		80,12		0,74	
koszt	69	555		624		11,06		88,94		0,00
Magurski 2003	2 427	14 465		16 892	14,37		85,63		0,00	
koszty	43	623	1 735	2 401		1,79		25,95		72,26
Magurski 2004	2 475	14 488		16 963	14,59		85,41		0,00	
koszty	50	666	1 055	1 771		2,82		37,61		59,57
Narwiański 2003	1 153	19	298	1 470	78,44		1,29		20,27	
koszt	45	43		88		51,14		48,86		0,00
Narwiański 2004	1 407	19	145	1 571	89,56		1,21		9,23	
koszt	31	39		70		44,29		55,71		0,00
Ojcowski 2003	3 812	4 224	55	8 091	47,11		52,21		0,68	
koszt	38	88	212	338		11,24		26,04		62,72

Ojcowski 2004	3 911	4 423	280	8 614	45,40		51,35		3,25	
koszt	32	94		126		25,40		74,60		0,00
Pieniński 2003	6 926	4 984	520	12 430	55,72		40,10		4,18	
koszt	76	297		373		20,38		79,62		0,00
Pieniński 2004	6 939	5 029	87	12 055	57,56		41,72		0,72	
koszt	61	369		430		14,19		85,81		0,00
Poleski 2003	3 999	1 706	177	5 882	67,99		29,00		3,01	
koszt	117	206		323		36,22		63,78		0,00
Poleski 2004	3 938	2 730	1 124	7 792	50,54		35,04		14,43	
koszt	142	268		410		34,63		65,37		0,00
Roztoczański 2003	2 494	14 009		16 503	15,11		84,89		0,00	
koszt	29	180	452	661		4,39		27,23		68,38
Roztoczański 2004	2 536	13 964		16 500	15,37		84,63		0,00	
koszt	29	285	248	562		5,16		50,71		44,13
Słowiński 2003	4 179	5 986		10 165	41,11		58,89		0,00	
koszty	35	375	473	883		3,96		42,47		53,57
Słowiński 2004	4 198	6 257	273	10 728	39,13		58,32		2,54	
koszty	39	636	122	797		4,89		79,80		15,31
Świątokrzyski 2003	7 332	3 936	352	11 620	63,10		33,87		3,03	
koszt	107	258		365		29,32		70,68		0,00
Świątokrzyski 2004	7 295	3 968	296	11 559	63,11		34,33		2,56	
koszt	56	186		242		23,14		76,86		0,00
Tatrański 2003	2 286	30 653		32 939	6,94		93,06		0,00	
koszt	12	2 484		2 496		0,48		99,52		0,00
Tatrański 2004	3 558	32 682		36 240	9,82		90,18		0,00	
koszt	22	2 620	41	2 683		0,82		97,65		1,53
Ujście Warty 2003	4 997	293	701	5 991	83,41		4,89		11,70	
koszt	56	76		132		42,42		57,58		0,00
Ujście Warty 2004	4 931	1 407	172	6 510	75,75		21,61		2,64	
koszt	45	135		180		25,00		75,00		0,00
Wielkopolski 2003	4 179	9 188	441	13 808	30,27		66,54		3,19	
koszt	4	1 314		1 318		0,30		99,70		0,00
Wielkopolski 2004	4 229	9 008	546	13 783	30,68		65,36		3,96	
koszt	0	760		760		0,00		100,00		0,00
Wigierski 2003	2 108	10 404		12 512	16,85		83,15		0,00	
koszt	8	408	673	1 089		0,73		37,47		61,80
Wigierski 2004	2 120	10 511		12 631	16,78		83,22		0,00	
koszt	42	558	116	716		5,87		77,93		16,20
Woliński 2003	3 482	8 029		11 511	30,25		69,75		0,00	
koszt	83	284	315	682		12,17		41,64		46,19
Woliński 2004	15 806	20 406		36 212	43,65		56,35		0,00	
koszt	58	481	346	885		6,55		54,35		39,10
MAJAŃEK 2003	122	162	4 198	289	42,25		56,30		1,45	
	301	964		463						
MAJAŃEK 2004	136	191	4 352	332		41,00		57,69		1,31
	178	628		158						
KOSZTY 2003	1 469	11 025	7 769	20 263	7,25		54,41		38,34	
KOSZTY 2004	1 318	11 907	8 352	21 577		6,11		55,18		38,71
MAJAŃEK 2003					42,25		56,3		1,45	
KOSZTY 2003						7,25		54,41		38,34
MAJAŃEK 2004					41		57,69		1,31	
KOSZTY 2004						6,11		55,18		38,71

7.5 Źródła finansowania działalności

PARK	BUDŻET	GP	DOTACJ E
Babiogórski 2003	36,32	56,10	7,59
Babiogórski 2004	31,43	55,67	12,90
Białowiecki 2003	48,43	23,63	27,94
Białowiecki 2004	50,58	36,84	12,58
Biebrzański 2003	42,62	26,52	30,87
Biebrzański 2004	49,84	31,64	18,51
Bieszczadzki 2003	37,47	30,33	32,20
Bieszczadzki 2004	44,98	35,98	19,05
Bory Tucholskie 2003	50,08	33,08	16,84
Bory Tucholskie 2004	49,37	27,47	23,16
Drawieński 2003	29,63	55,06	15,31
Drawieński 2004	36,72	51,46	11,82
Gorczański 2003	72,83	13,16	14,01
Gorczański 2004	68,52	10,16	21,32
Góry Stołowe 2003	29,39	52,11	18,50
Góry Stołowe 2004	42,25	56,85	0,91
Kampinowski 2003	42,01	23,79	34,20
Kampinowski 2004	37,42	23,59	38,99
Karkonoski 2003	28,33	31,19	40,48
Karkonoski 2004	28,96	42,18	28,86
Magurski 2003	43,07	29,96	26,97
Magurski 2004	50,14	32,93	16,92
Narwiański 2003	70,88	4,65	24,47
Narwiański 2004	74,59	4,45	20,96
Ojcowski 2003	57,34	27,51	15,15
Ojcowski 2004	56,06	33,12	10,82
Pieniński 2003	33,94	35,71	30,35
Pieniński 2004	47,69	43,57	8,74
Poleski 2003	58,30	31,70	10,00
Poleski 2004	41,16	31,78	27,05
Roztoczański 2003	48,77	36,49	14,74
Roztoczański 2004	46,11	37,31	16,58
Słowiński 2003	40,31	50,50	9,19
Słowiński 2004	39,75	52,21	8,03
Świętokrzyski 2003	65,04	23,67	11,28
Świętokrzyski 2004	69,95	21,24	8,81
Tatrzański 2003	22,87	77,13	0,00
Tatrzański 2004	30,44	69,29	0,26
Ujście Warty 2003	58,27	9,86	31,87
Ujście Warty 2004	64,58	19,44	15,97
Wielkopolski 2003	40,18	48,39	11,43
Wielkopolski 2004	43,83	38,99	17,18
Wigierski 2003	41,06	38,09	20,85
Wigierski 2004	43,84	41,05	15,11
Woliński 2003	55,38	37,78	6,84
Woliński 2004	47,59	43,30	9,11
OGÓŁEM 2003	40,98	38,79	20,23
OGÓŁEM 2004	43,31	39,68	17,01

7.6 Źródła dotacji pozyskanych przez parki narodowe

Nazwa parku/rok/tys. zł	NFOSiGW		EKOFUNDUSZ		Wojewódzki FOŚiGW	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Świętokrzyski	420	321	20	0	0	0
Słowiński	0	273,9	367,15	65,87	11,35	6,93
Pieñiński	578	110	781	174	0	0
Biebrzański	2396,04	1123,16	0	78,48	38,96	91,56
Poleski	243	1295	0	0	86	78
Roztoczański	126,7	374,3	531,4	378,7	50,68	128,9
Wigierski	828	692	363	192	19	63
Ojcowski	476	300	0	0	0	16
Narwiański	300	204	0	0	0	33
Bory Tucholskie	434	585	0	0	15	0
Kampinowski	2540	5775	92	82	2147	820
Gorczański	352	614	0	0	0	0
Bieszczadzki	2092	937	231	223	105	136
Babiogórski	217,4	382,12	0	174,6	0	0
Woliński	203	323	0	0	2	2
Wielkopolski	513	761	0	0	94	63
Karkonowski	493	163	628	849	1332	793
Drawieński	864	587	0	0	0	0
Tatrzański	0	0	0	0	0	0
Białowiecki	1035		1319	0	14	0
Góry Stołowe	234		238	0	562	0
Magurski	1588		0	0	137	0
Ujście Wart	753,8		0	0	0	0
Suma:	16686,94	14820,48	4570,55	2217,65	4613,99	2231,39