

lic. Dorota Agnieszka Pyrzanowska

lic. Łukasz Ciołek

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych¹ Real estate management State Treasury in national parks

Streszczenie: Celem niniejszej publikacji jest podniesienie problemu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi w granicach szczególnych obszarów ochrony przyrody, jakimi są parki narodowe. Zdecydowana większość powierzchni parków narodowych leży bowiem na terenach będących własnością Skarbu Państwa. Tereny te są zaś zarządzane na zasadach określonych w przepisach prawa. Zagadnienie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: teoretycznej i praktycznej. Teoretyczna część odnosi się w tym kontekście do podstawowych definicji, reguł i zmian dokonanych na płaszczyźnie prawnej. Kwestie praktyczne oparto natomiast na wynikach kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz kontroli Ministerstwa Środowiska. Niniejsza publikacja stanowi tym samym próbę syntezy wskazanych zagadnień ukazując teoretyczne aspekty wynikające z aktów normatywnych oraz ich praktyczną ocenę.

Słowa kluczowe: park narodowy, zarządzanie nieruchomościami, własność Skarbu Państwa

Abstract: Introducing a matter of managing of real estates belonging to the State Treasury which are situated in the boundaries of the special preservative areas that are national parks is the aim of this publication. The vast majority of national parks' areas are located in the State Treasury's real property. Such realties are the subject of administrating, that is being conducted according to the rules of law. The matter of managing of real estates belonging to the State Treasury in national parks should be divided into two respective areas, that are theoretical and practical aspects of administrating of that kind of property. Theoretical part refers to basic definitions, rules and changes in law. Practical aspect, on the other hand, is based on the results of controls conducted by both the Supreme Control Chamber and the Ministry of Environment. This publication is an attempt to synthesize mentioned areas, showing theoretical aspects that stem from normative acts as well as their practical evaluation.

Key words: national park, managing of real estates, property of the State Treasury

¹ Opiekun merytoryczny: dr Dorota Strus.

Wstęp

Parki narodowe stanowią jedną z najpopularniejszych form ochrony przyrody. Także na gruncie prawa polskiego w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody wśród obszarowych form tej ochrony na pierwszym miejscu wymienia się parki narodowe. Oczywiście zestawienie tam dokonane nie cechuje się hierarchicznym charakterem, umieszczenie parków narodowych na początku listy nie jest bowiem przejawem przyznania im pozycji dominującej, obrazuje jednak istniejący w świadomości społecznej, w tym również świadomości ustawodawcy związek pomiędzy terminem ochrona przyrody, a skojarzeniem z parkiem narodowym jako najbardziej rozpoznawalną jej formą. Parki narodowe postrzega się często jako obszary wyłączone z działań podmiotów zarówno publicznych, jak też prywatnych. Nie oznacza to jednak, że tereny te wyłączone są z gospodarowania. Ponad 80% powierzchni parków narodowych jest własnością Skarbu Państwa, a prowadzone przez władze tych parków działania związane są m.in. z administrowaniem nieruchomościami leżącymi na ich terenie.

Poruszony w niniejszej publikacji problem związany z kwestiami gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych stanowi próbę ujęcia w sposób teoretyczny podstawowych zasad i definicji związanych z tym zagadnieniem oraz odniesienia się do praktycznych aspektów tego rodzaju działań. Zyskały one na popularności w związku z opublikowaniem przez Najwyższą Izbę Kontroli informacji co do wyników kontroli z zakresu gospodarki nieruchomościami w parkach narodowych. Przedstawione w pierwszej części publikacji zagadnienia teoretyczne pozwolą nakreślić ogólny zarys omawianej problematyki i zrozumieć zasady na jakich odbywa się gospodarowanie nieruchomościami w parkach narodowych, część praktyczna stanowić będzie zaś syntezę wyników kontroli NIK oraz kontroli prowadzonych przez Ministerstwo Środowiska, na podstawie których możliwe będzie odniesienie się do bieżących informacji w tej kwestii. Umożliwi to tym samym określenie, czy na przestrzeni 3 lat od wydania wspomnianej informacji o wynikach kontroli, podjęto działania zmierzające do likwidacji zauważonych tam nieprawidłowości. Warty uwagi jest też poruszone na łamach niniejszej publikacji zagadnienie zmiany statusu prawnego parków narodowych, które od 1 stycznia 2012 r. uzyskały osobowość prawną, z czym wiązała się także zmiana stosunków własnościowych, mająca znaczny wpływ na zasady gospodarowania nieruchomościami na ich terenie.

Teoretyczne podstawy gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Cywilnoprawna definicja nieruchomości oraz zasobu nieruchomości Skarbu Państwa

Omawiając zagadnienie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa warto najpierw skonkretyzować tę kwestię sięgając do definicji

Skarbu Państwa oraz nieruchomości, a także określić, co składa się na zasób nieruchomości Skarbu Państwa.

Pojęcie Skarbu Państwa w powszechnym rozumieniu odnosi się do określania prywatnoprawnej osobowości państwa, która wiąże się z realizacją jego zadań w sferze stosunków cywilnoprawnych². Określa się zatem, że Skarb Państwa to podmiot cywilnych, jak również i majątkowych praw państwa. Stanowi on osobę prawną reprezentującą państwo jako właściciela majątku, z wyłączeniem mienia przysługującego innym państwowym osobom prawnym. Skarb Państwa na potrzeby niniejszej publikacji należy definiować właśnie z tej wybranej płaszczyzny, czyli problemu własnościowego mienia publicznego³.

Nieruchomość to pojęcie cywilnoprawne. Jego definicja, określona ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, stanowi iż „nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”⁴. Poza częściami składowymi w formie budynków ustawodawca wyróżnia w tej kategorii także inne urządzenia trwale z gruntem związane w tym również drzewa i inne rośliny od chwili ich zasiań lub zasiań⁵.

Nieruchomości stanowią części gruntów, muszą zatem mieć swój wyznaczony obszar. Obszary gruntu jako części powierzchni ziemi często mają naturalne granice, takie jak nierówności, morza czy rzeki, co stanowi łatwo rozpoznawalną podstawę ich wyodrębnienia. Tam, gdzie granic naturalnych nie ma, wyodrębnieniu służy ustanawianie granic sztucznych, fizycznych oraz wirtualnych, pozwalających na dokładne określenie zakresu obszaru. Nieruchomości w tym aspekcie można podzielić w znaczeniu prawno-rzeczowym i zapisów w księgach wieczystych. Według tego pierwszego nieruchomości to teren stanowiący własność jednego podmiotu, otoczony od zewnątrz gruntami innych podmiotów, natomiast w drugim rozumieniu są to grunty wpisane do księgi wieczystej, które stanowią jedną nieruchomość. Określenie granic zewnętrznych może bowiem nastąpić również w skutek założenia dla danej nieruchomości księgi wieczystej⁶.

Nieruchomości publiczne można wyodrębnić z pojęcia nieruchomości na bazie kryterium podmiotowego. Stanowią one bowiem własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Wykonywanie przez te podmioty prawa własności wiąże się z realizacją zadań publicznych. Właściciel nieruchomości publicznej powinien przestrzegać szczegó-

² M. Horoszko, D. Pęchorzewski, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 160.

³ W. Szydło, *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Oficyna Prawnicza, Wrocław 2010, s. 11.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93, z późn. zm.), art. 46.

⁵ Ibidem.

⁶ W. Nosek, *Zarys ogólny problematyki, [w:] Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisilowska, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 21.

łowych wymagań prawa materialnego i proceduralnego określonych w aktach normatywnych. Zauważyć należy, że tylko omawiana grupa nieruchomości, a więc nieruchomości publiczne stanowiące zasób nieruchomości do Skarbu Państwa, może być oddawana w użytkowanie wieczyste, warto więc określić zakres przedmiotowy tej kategorii mienia publicznego⁷.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami określa, że przez zasób nieruchomości Skarbu Państwa należy rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, trwały zarząd oraz nie są obciążane prawem użytkowania, a także nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa⁸. Wynika z tego, że wymogiem uznania nieruchomości za zasób Skarbu Państwa jest to, by stanowiła ona jego własność, natomiast przesłanką negatywnym jest tylko powyższe wyliczenie. Prowadzi to do konkluzji, że w zasób nieruchomości wchodzi nieruchomości objęte innymi niż użytkowanie ograniczonymi prawami rzeczowymi i również takie, z których inna osoba korzysta na podstawie tytułów obligacyjnych, to jest na przykład umowy najmu, dzierżawy czy użyczenia⁹. W skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie wchodzi jednak grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne¹⁰.

Parki narodowe na gruncie zmian formy prawno-organizacyjnej

Dla zrozumienia teoretycznych aspektów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych, należy określić także obszar, na jakim odbywa się to gospodarowanie, to znaczy przedstawić definicję parku narodowego na płaszczyźnie prawno-organizacyjnej.

Według art. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody „park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1.000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów”¹¹.

⁷ B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 40-41.

⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741), art. 4

⁹ G. Bieniek, *Reforma administracji publicznej a gospodarka nieruchomościami Skarbu Państwa i Jednostek Samorządu Terytorialnego. Problematyka Prawna*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 1999, s. 14.

¹⁰ P. Wancke, *Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 419.

¹¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. Nr 92 poz. 880) art. 8.

Już od samego początku parki narodowe opisywane były jako wielkie nienaruszalne obszary, obejmujące często tysiące hektarów, wyłączone z ingerencji ludzkiej, gdzie świat roślin i zwierząt żyje pozostawiony sobie samemu, jednak pod nadzorem człowieka. W Polsce istnieją obecnie 23 parki narodowe, zajmujące około 1% powierzchni kraju¹².

Do 1 stycznia 2012 r. park narodowy stanowił, na mocy przepisów ustawy o finansach publicznych, państwową jednostkę budżetową¹³. Oznaczało to, że z formalnego punktu widzenia nie miał zdolności prawnej, ani zdolności do czynności prawnej. Osobowość prawną posiadał natomiast Skarb Państwa¹⁴. Na mocy ustawy nowelizacyjnej z dnia 18 sierpnia 2011 o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw roku ustawodawca zmienił jednak prawno-organizacyjną formę parku narodowego nadając mu status osoby prawnej, co pociągnęło za sobą wiele zmian¹⁵.

Przekształcenie formy prawno-organizacyjnej parków narodowych z państwowych jednostek budżetowych na państwowe osoby prawne podyktowane było chęcią stworzenia możliwości sprawnego funkcjonowania i wykonywania zadań tej obszarowej formy ochrony przyrody¹⁶.

Zmiany wprowadzone wspomnianą wcześniej ustawą nowelizacyjną dotyczą nowych zasad funkcjonowania parków narodowych. W poprzednim stanie prawnym utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic oraz likwidacja następowała na mocy rozporządzenia Rady Ministrów, które określało nazwę parku, jego obszar, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa, które nie przechodzą w trwały zarząd parku¹⁷. Obecnie utworzenie, jak i likwidacja tej obszarowej formy ochrony przyrody są możliwe tylko na mocy ustawy. W tego rodzaju akcie normatywnym zawiera się jednak wyłącznie informację o utworzeniu parku narodowego i nadaniu mu nazwy. Reszta danych, to jest obszar, przebieg granicy i otulinę określa się według starych zasad mocą rozporządzenia Rady Ministrów. Nie zmienił się również tryb zmniejszania i powiększania obszaru parków. Ze względu na nową formę organizacyjno-prawną następuje jednak zmiana dotycząca nieruchomości Skarbu Państwa. W obecnym stanie prawnym rozporządzenie zawiera bowiem informację o nieruchomościach Skarbu Państwa, które nie są oddawane parkowi narodowemu w użytkowanie wieczyste, a nie jak było wcześniej w trwały zarząd¹⁸. Fakt ten wynika ze zmiany stosunków własnościowych nieruchomości położonych na terenie parków, które dokładniej opisane zostaną w dalszej części.

¹² U. Szymańska, E. Zębek, *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010, s. 169.

¹³ E. Symonides, *Ochrona przyrody*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 404.

¹⁴ B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 31.

¹⁵ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody: komentarz*, Difin, Warszawa 2012, s. 110.

¹⁶ <http://www.ekspertbeck.pl/nowa-forma-prawna-parkow-narodowych/>, 15.02.2013.

¹⁷ B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody...*, s. 31.

¹⁸ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 110.

Ustawa nowelizacyjna wprowadziła również zmiany dotyczące zasad gospodarki finansowej, przyznając parkom narodowym możliwość zatrzymywania uzyskiwanych dochodów. Według nowych przepisów park narodowy prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego, a przychody z byłych gospodarstw pomocniczych stanowią dochód budżetu państwa.

Ostatnią zmianą mającą największe znaczenie z punktu widzenia tematu niniejszej publikacji jest zmiana zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi na terenie parków. Nieruchomości te będące w poprzednim stanie prawnym w trwałym zarządzie parku przeszły w użytkowanie wieczyste, co nastąpiło z mocy prawa, potwierdzone zostało zaś przez wojewodę w drodze deklaratoryjnej decyzji administracyjnej wydanej w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej¹⁹.

Park Narodowy jako cel publiczny w ustawie o gospodarce nieruchomościami

Parki narodowe jako obszarowe formy ochrony mają znaczący wpływ na gospodarkę nieruchomościami na ich terenie. Z tego względu ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami określa, że utworzenie parku narodowego czy również jego powiększenie jest celem publicznym²⁰.

Cel publiczny ma doniosłe znaczenie w gospodarce nieruchomościami. Od momentu przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny, kwestia ta wpływa bowiem na treść praw przysługujących do takiej nieruchomości. Nieruchomość uznana za cel publiczny warunkuje możliwość nabycia jej w szczególnych trybach przez podmioty publiczne. Wpływa to również na wartość takiej nieruchomości, jak i nieruchomości z nią sąsiadujących²¹.

Podstawowym źródłem prawa, od którego należy wyjść szukając pojęcia celu publicznego jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 21 określa, że wywłaszczenie jest możliwe jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Konstytucja nie zawiera jednak konkretnej definicji celów publicznych, ani nie podaje kryteriów uznania nieruchomości za cel publiczny²². Oznacza to, że cel publiczny musi zostać określony w ustawie. Większość regulacji w tym zakresie zawarto w ustawie o gospodarce nieruchomościami, pewne unormowania szczegółowe znaleźć można w innych ustawach, np. w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Warunkiem jest jednak, że gdy nieruchomość nie jest określona w żadnej ustawie jako cel

¹⁹ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 nr 224 poz. 1337), art. 7.

²⁰ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 36.

²¹ M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 19.

²² J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 46.

publiczny to takiego celu stanowić nie będzie²³. Ustawa o gospodarce nieruchomościami, chociaż stanowi podstawowe źródło informacji we wskazanym zakresie, nie zawiera jednak konkretnie określonej definicji celu publicznego, podając jedynie, w art. 6, katalog takich celów. Katalog ten ma charakter zamknięty i nie można go interpretować w sposób rozszerzający²⁴. Jest to ważne przy stosowaniu przepisów ustawy, szczególnie przy procedurze przekazywania nieruchomości, wyłączenia czy prawa pierwokupu²⁵. Odnosząc wskazane rozważania do kwestii parków narodowych należy zwrócić uwagę na punkt 9b wspomnianego artykułu stwierdzający, że celem publicznym jest ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody²⁶.

Uznanie utworzenia lub powiększenia parku narodowego za cel publiczny pociąga za sobą szereg następstw natury prawnej, które dotyczą także gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa na terenach parków narodowych. Po pierwsze nieruchomość przeznaczona na realizację tego celu może być przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto na realizację celu publicznego mogą być wykorzystywane gminne zasoby nieruchomości, a nieruchomość niezbędne do realizacji celu publicznego mogą być podzielone z urzędu. Następnie generalną zasadą jest, że nieruchomości przeznaczone w planach miejscowych na realizację celu publicznego mogą stanowić przedmiot wyłączenia, a w przypadku wyłączenia nieruchomości w związku z realizacją celu publicznego starosta może zezwolić na niezwłoczne jej zajęcie. Ostatecznie można w drodze decyzji ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości²⁷.

Prawne formy gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych

Nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa zajmują większą część obszarów parków narodowych. Zauważyć należy przy tym, iż zasoby naturalne stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, poza wyjątkami, które wynikają z odrębnych ustaw. Zasoby takie nie mogą być komercjalizowane i prywatyzowane. Potwierdzeniem tak daleko posuniętej ochrony zasobów naturalnych jest wyłączenie możliwości ich zwrotu w naturze. Gospodarowanie strategicznymi za-

²³ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 59.

²⁴ Wyjątek stanowi punkt 10 artykułu 6 odwołując się do celów publicznych zawartych w innych ustawach. Do tego punktu nie ma zastosowania kryterium zamknięcia katalogu w oparciu o ustawę o gospodarce nieruchomościami.

²⁵ Z. Marmaj: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami: komentarz do art. 1-9a [w.] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 25.

²⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 Nr 115, poz. 741) art. 6.

²⁷ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 38-39.

sobami naturalnymi musi być więc prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju²⁸.

Nie oznacza to jednak, że nieruchomości Skarbu Państwa leżące na terenie parków narodowych wyłączone są z korzystania przez podmioty sektora prywatnego. Nieruchomości takie mogą być bowiem oddane za opłatą w użytkowanie, najem lub dzierżawę, ale wszystko to musi się odbywać po uprzednim porozumieniu dyrektora parku²⁹.

Pamiętać należy także, że niektóre obszary parków narodowych położone są na nieruchomościach prywatnych. W takiej sytuacji, własność nieruchomości podmiotów prywatnych położonych na terenie parku podlega jednak ograniczeniom, podyktowanym celami publicznymi istnienia tej obszarowej formy przyrody. Ustanowienie parku narodowego w znaczącym stopniu wpływa bowiem na treść praw podmiotowych, które przysługują dobrom będącym przedmiotem ochrony, przede wszystkim nieruchomości gruntowych. Zakazy ochronne tam obowiązujące oznaczają ograniczenie zakresu dotychczasowych uprawnień właściciela. Są one zatem czynnikiem niezwykle silnie kształtującym treść tego prawa. Utworzenie parku narodowego na nieruchomościach, które nie stanowi przedmiotu własności Skarbu Państwa wymaga zgody ich właściciela. W razie jej braku konieczne staje się wywłaszczenie nieruchomości³⁰. Park narodowym przysługuje też prawo pierwokupu nieruchomości położonej w jego granicach na rzecz Skarbu Państwa. Zasadami gospodarowania nieruchomościami są normy ogólne wynikające bezpośrednio lub pośrednio z przepisów ustaw regulujących gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, zapewniając spójność oraz przejrzystość regulacji. Gospodarka nieruchomościami Skarbu Państwa na terenach parków narodowych polega na uczestniczeniu przez Skarb Państwa w obrocie nieruchomościami w różnych formach prawnych³¹.

W poprzednim stanie prawnym, do czasu wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej z dnia 18 sierpnia 2011 o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, parki narodowe gospodarowały nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi w ich granicach na zasadach trwałego zarządu. Trwały zarząd jest to forma prawna władania nieruchomością. Może powstać tylko między właścicielem albo użytkownikiem wieczystym, którym w tym wypadku jest Skarb Państwa, a jego jednostką organizacyjną, będącą w tym przypadku parkiem narodowym³².

Trwały zarząd stanowi ułatwienie wykonywania praw do własności publicznej i uczestniczenia w obrocie prawnym jednostek organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej, w sposób zapewniający bezpieczeństwo takiego obrotu. W drugim aspekcie zarząd trwały zapewnia stabilność wykonywania przez trwałych zarządców przynależnych im uprawnień i obowiązków ze sfery publicznej, uniemożliwiając wykorzystywanie upraw-

²⁸ R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 55.

²⁹ Ibidem.

³⁰ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 196.

³¹ Ibidem.

³² M. Horoszko, D. Pęchorzewski, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 54.

nień właścicielskich Skarbu Państwa poprzez wywieranie wpływu na wykonywanie obowiązków trwałych zarządców. Ustanowienie trwałego zarządu, ingerowanie w jego wykonywanie, a także wygaśnięcie wymagają spełnienia określonych procedur materialno-prawnych. Trwały zarząd ustanawiany był w drodze decyzji, na czas oznaczony lub nieoznaczony. Dodatkowo w normalnym trybie za nieruchomość oddaną w trwały zarząd pobierano coroczne opłaty. Zasada ta nie dotyczyła jednak parków narodowych, które z tych opłat były zwolnione, gdyż ustanowienie trwałego zarządu służyło w ich przypadku realizacji celu publicznego³³.

Po zmianie formy prawno-organizacyjnej parków narodowych potrzeba było ze względów formalnoprawnych dokonać zmiany zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na tych terenach³⁴. Nieruchomości takie przekazane zostały z mocy prawa parkom narodowym jako osobom prawnym, w wieczyste użytkowanie.

Użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym, dokonywanym na cudzej rzeczy. Prawo to w pewnych aspektach zbliża się do prawa własności – jest prawem zbywalnym i dziedzicznym. Zarówno do oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, jak i do przeniesienia użytkowania wieczystego stosuje się przepisy dotyczące własności. Przysługująca wieczystemu użytkowaniu własność budynków i urządzeń na gruncie wieczystie użytkowanym jest prawem nierozzerwalnie związanym z użytkowaniem wieczystym. Podstawową różnicę między prawem własności, a prawem użytkowania wieczystego stanowi to, że w odróżnieniu od własności jest to prawo czasowe. Znaczną rolę odgrywają tu elementy obligacyjne. Aspektem, który ogranicza użytkownika wieczystego w korzystaniu z gruntu z wyłączeniem innych osób są nie tylko ustawy i zasady współżycia społecznego, lecz również umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W umowie tej powinien być określony sposób korzystania z gruntu przez wieczystego użytkownika, a postanowienia odnoszące się do tego sposobu podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej³⁵.

Praktyczne aspekty gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych

Podstawowe źródła informacji wykorzystane przy ocenie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych

Wskazane wcześniej teoretyczne aspekty gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych wymagają niewątpliwie praktycznej analizy, pozwalającej zweryfikować efektywność administrowania tego rodzaju mieniem oraz zidentyfikować problemy powstałe na tej płaszczyźnie.

³³ B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 164-167.

³⁴ M. Horoszko, D. Pęchorzewski, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 54.

³⁵ B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 149-151.

Podstawą dla przeprowadzenia analizy pozwalającej na ocenę działań podejmowanych w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa stanowić będzie zgodność tych aktywności, z określonymi w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kryteriami legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kryteria te przyjmowane zgodnie z art. 5 wskazanej ustawy stanowią bowiem wiarygodny wyznacznik oceny stanu faktycznego i pozwalają, przy zachowaniu obiektywizmu, w sposób możliwie wyczerpujący ocenić całokształt działań jednostek poddawanych kontroli³⁶. Takie też kryteria przyjęto w ramach kontroli prowadzonej w okresie od 14 października 2009 r. do 19 kwietnia 2010 r. przez delegatury NIK w Ministerstwie Środowiska w siedmiu parkach narodowych. Wyniki tej kontroli wykorzystane zostały jako jedno z podstawowych źródeł rozważań zawartych w niniejszej części publikacji³⁷.

Kryteria oceny

Zanim jednak poruszona zostanie w pełni praktyczna część oceny gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi na terenie parków narodowych, warto w sposób szczegółowy odnieść się do kryteriów, o których mowa powyżej. Ze względu na częste odwoływanie do nich w omówieniu poszczególnych problemów dostrzeżonych w efekcie kontroli, w dążeniu do uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych, celowym wydaje się teoretyczne odniesienie do wskazanych kryteriów pozwalające na dokładną identyfikację ich zakresu przedmiotowego.

Kontrola legalności odnosi się w tym przypadku do zgodności działań władz parków narodowych oraz Ministerstwa Środowiska z aktami prawa powszechnego jak też aktami prawa wewnętrznego. Czynności kontrolne w tym zakresie pozwalają określić w jakim stopniu realizowane są dyspozycje zawarte w normach prawnych, w przypadku zaś stwierdzenia nieprawidłowości ustalane są przyczyny takiego stanu rzeczy oraz formułowane stosowne wnioski pokontrolne³⁸. Legalność w praktyce stosowana jest podstawowym kryterium. Przestrzeganie prawa stanowi bowiem obowiązek każdego, bez względu na to, czy jest osobą fizyczną, czy jednostką wyposażoną lub nie w osobowość prawną, niezależnie od tego czy działa w sektorze publicznym, czy prywatnym.

³⁶ Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59 z późn. zm.) art. 5.

³⁷ Pełny tekst informacji o wynikach kontroli zamieszczony został na stronie NIK pod adresem <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2308,vp,2911.pdf>. Wskazane wyniki nie stanowiły jednak wyłącznego źródła danych przytaczanych w tej części opracowania. Ze względu na ograniczenia kontroli do 7 parków narodowych, dla uzyskania dokładniejszych informacji na temat gospodarowania nieruchomościami na terenach tego rodzaju obszarów chronionych niezbędne było odwołanie się do wyników kontroli prowadzonych przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Środowiska. Badań dokonano uwzględniając poszczególne wystąpienia kontrolne, których pełny katalog dostępny jest stronie internetowej Ministerstwa Środowiska pod adresem: http://www.mos.gov.pl/kategoria/3253_kontrolne_prowadzone_przez_biuro_kontroli_i_audytu_wewnetrznego/

³⁸ <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kryteria-kontroli-nik.html> dostęp dnia 16.02.2013.

Kryterium gospodarności odnosi się w większości przypadków do gospodarki finansowej polegającej na maksymalizowaniu zysków i minimalizacji nakładów. Jakkolwiek wydaje się ono oddzielone od zagadnienia administrowania nieruchomościami, racjonalna gospodarka finansowa pozwala na efektywniejsze działanie w tym zakresie związane m.in. z wykonywaniem prawa pierwokupu nieruchomości znajdujących się na terenie parku, pozwalając tym samym na poszerzenie własności Skarbu Państwa. Gospodarność w kwestii zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa odnieść należy także do oceny prawidłowego administrowania takimi nieruchomościami, prowadzonego w sposób pozwalający na uzyskanie zysku oraz racjonalnego wydatkowania środków pieniężnych w związku z inwestycjami dotyczącymi nieruchomości.

Rzetelność stanowiąca następne kryterium dotyczy natomiast sprawdzenia czy obowiązki nałożone na poszczególne podmioty, w tym parki narodowe, wykonywane są sumiennie, terminowo, z zachowaniem należytej staranności oraz czy fakt przeprowadzenia takich działań został należycie udokumentowany³⁹. Rzetelność działania parków narodowych przejawia się m.in. w kwestiach kontroli wewnętrznej.

Ostatnim kryterium kontrolnym jest kryterium celowości. Parki narodowe gospodarując mieniem Skarbu Państwa powinny czynić to zgodnie z określonymi dla nich celami. Cele działania parków narodowych określone zostały w ustawie o ochronie przyrody jako: „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, zwierząt lub grzybów”⁴⁰. W tym aspekcie kontrola parków dotyczyć może realizacji planów ochrony, które odnoszą się także do kwestii nieruchomości w co szczegółowo omówione zostanie w dalszej części publikacji.

Ocena gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych

Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli, której zakres obejmował m.in. ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa, wykazanie wartości gruntów Skarbu Państwa w ewidencji księgowej, uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, udostępnianie nieruchomości oraz realizowanie dochodów z tego tytułu, ujawniła szereg nieprawidłowości i problemów powstałych na tej płaszczyźnie⁴¹.

Pierwszym i niewątpliwie jednym z ważniejszych problemów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych jest problem związany z istnieniem rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi

³⁹ D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 248.

⁴⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. Nr 92 poz. 880) art. 8.

⁴¹ Najwyższa Izba Kontroli delegatura w Kielcach: *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych*, Kielce 2010, s. 4. [dostępne pod adresem: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2308,vp,2911.pdf>.] dostęp dnia: 16.02.2013 r.

w prowadzonych przez te parki rejestrach nieruchomości, a danymi zgromadzonymi przez starostów zajmujących się ewidencją gruntów i budynków. Uchybienia w tym zakresie wynikały przede wszystkim z błędnego określenia liczby lub powierzchni działek⁴². W czasie kontroli NIK problem ten dotyczył ujawnienia trwałego zarządu w księgach wieczystych, po przeprowadzonej zmianie formy prawnej, nie uległ jednak dezaktualizacji. Jak już wspomniano wcześniej trwały zarząd, zmieniono z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2012 r. na użytkowanie wieczyste, które podobnie jak wcześniejsza forma użytkowania wymaga ujawnienia w księgach wieczystych, co było przedmiotem wskazanych zaniedbań. Stąd też kwestie te zachowały w dalszym ciągu aktualność.

Z kontroli NIK oraz kontroli prowadzonych przez Ministerstwo Środowiska wynika iż około 17,7 tys. hektarów obszarów leżących na terenie 12 parków narodowych nie ma umocowania w księgach wieczystych, co stanowi naruszenie zasady rzetelności i może prowadzić do roszczeń wobec takich nieruchomości zgłaszanych przez podmioty sektora prywatnego⁴³. Ocena ewidencjonowania nieruchomości przez parki narodowe dokonana była w zakresie zgodności z danymi uzyskanymi przez starostów. Warto w tym kontekście odnieść się jednak do kwestii analogicznego problemu stanowiącego wynik równoległej kontroli NIK. Problem związany z ewidencją dotyczył bowiem nie tylko parków narodowych. Niezgodność ewidencji ze stanem faktycznym zauważono w 62% działek będących własnością Skarbu Państwa. Taki stan faktyczny, jak słusznie zauważyła Najwyższa Izba Kontroli, ma znamiona naruszenia zasady rzetelności, uniemożliwiając tym samym miarodajne ustalenie wielkości i stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, w tym również tych znajdujących się w parkach narodowych, utrudniając tym samym prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami. Nieporządek w dokumentacji ewidencyjnej utrudniał tym samym przekazanie przez starostów i inne właściwe w tym zakresie organy, rzetelnych informacji władzom parków narodowych, prowadząc tym samym do wskazanych niezgodności⁴⁴. Porównywanie przez NIK ewidencji parków narodowych z ewidencjami prowadzonymi przez starostów, w obliczu tak daleko idących zaniedbań w tej kwestii potęgowało skalę problemu. Warto też zauważyć, że w 5 parkach narodowych – Bieszczadzkim, Drawieńskim, Magurskim, Ujście Warty oraz Wolińskim – same władze parku występowały do właściwych sądów z wnioskami o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości pomimo braku istnienia takiego obowiązku, co należy ocenić pozytywnie, działania takie świadczą bowiem o wysokiej świadomości władz

⁴² Najwyższa Izba Kontroli delegatura w Kielcach: *Informacja o wynikach...*, s. 5.

⁴³ <http://www.wprost.pl/ar/228605/NIK-ujawnia-balagan-w-parkach-narodowych/>, dostęp dnia 16.02.2013.

⁴⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne*, Warszawa 2009, s. 7-8. [dostępne pod adresem: <http://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,3964.html>], dostęp dnia 16.02.2013.

parków w tym zakresie oraz dążeniu do wyeliminowania nieprawidłowości w drodze działań nadobowiązkowych⁴⁵.

Kolejnym problemem, ściśle powiązany z tym wskazanym wcześniej, jest samo ustalenie powierzchni, którą zajmuje omawiana obszarowa forma ochrony przyrody. Jak wspomniano już w części teoretycznej, utworzenie parku narodowego następuje w formie ustawy, określenie jego granic dokonuje się zaś rozporządzeniem Rady Ministrów, który to akt prawny określa m.in. teren przeznaczony na ten cel. Tymczasem w znacznej liczbie przypadków dane wskazane w ewidencjach parków różnią się od danych określających obszar parku zawartych w rozporządzeniach. Problem ten odnosi się do wspomnianego wcześniej kryterium legalności, zachodzi tu bowiem niezgodność pomiędzy stanem faktycznym, a stanem prawnym.

Zgodnie z danymi NIK aż 20 parków narodowych posiada w ewidencji obszar różniący się powierzchnią od rozporządzenia tworzącego dany park narodowy. Obszar ten jest w 11 przypadkach większy od obszaru wskazanego w rozporządzeniu, w pozostałych 9 przypadkach pomija natomiast określone nieruchomości⁴⁶. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy, zdaniem Ministerstwa Środowiska, szukać w zmianach powierzchni będących następstwem aktualizacji pomiarów geodezyjnych, przyłączania lub wykupu gruntów poza granicami parku. Przy okazji wskazanej kontroli zauważono także, że problemów dostarczać może opisowy charakter ustalania granicy parku narodowego. Potrzeba wydania nowych rozporządzeń uwzględniających faktyczne granice, na których prowadzone są działania związane z ochroną przyrody w ramach obszarowej jej formy jaką jest park narodowy, wiązać się powinna także ze zmianą sposobu opisu granic parku z obszarowego na geodezyjny, pozwalając tym samym na uniknięcie problemów tego rodzaju w przyszłości⁴⁷.

Kolejną kwestią związaną z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa jest zagadnienie udostępniania takich nieruchomości oraz związane z tym uzyskiwanie dochodów. Działania w tym zakresie w parkach objętych kontrolą NIK oceniono pozytywnie, zauważając rosnący udział środków pozyskanych w ten sposób w dochodach parków narodowych z 8,8% w 2007 r. do 14,4% w 2009 r. Udostępniania dokonywano, poza nielicznymi wyjątkami, w formie umowy dzierżawy. W tym kontekście pamiętać należy jednak także o zasadach prowadzenia tego rodzaju działań, w zakresie których dostrzeżono uchybienia zarówno w kwestii ich rzetelności i gospodarności. Naruszenia pierwszego ze wskazanych kryteriów doszukiwać się można w działaniach, polegających na nienależytej dbałości o interesy Skarbu Państwa związane z udostępnianiem nieruchomości podmiotom zalegającym z opłatami za takie udostępnienie lub dokonywaniem udostępnienia po cenie zaniżonej. Drugim zaś uchybieniem w tym zakresie było nierze-

⁴⁵ Najwyższa Izba Kontroli delegatura w Kielcach: *Informacja o wynikach...*, s. 34.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 46.

⁴⁷ J. Zalewski, *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 20429 w sprawie nieprawidłowości w określeniu powierzchni terenów chronionych*, SPS-023-20429/11 [dostępna pod adresem: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/74B54674>], dostęp dnia 16.02.2013.

telne wykonywanie obowiązków co do podawania do wiadomości publicznej informacji o przeznaczeniu nieruchomości do udostępniania, naruszając tym samym podstawowe zasady przetargu, czyli trybu w którym następuje wybór dzierżawcy, poprzez brak jawności i konkurencyjności jako podstawowych jego zasad⁴⁸.

Gospodarowanie gruntami należącymi do Skarbu Państwa związane jest też niewątpliwie z pozyskiwaniem gruntów od podmiotów prywatnych, których nieruchomości znajdują się na terenie parków narodowych. Łączna powierzchnia takich nieruchomości, zgodnie z danymi z roku 2011, wynosiła 47 506 hektarów, stanowiąc tym samym blisko 15% ogólnej powierzchni parków narodowych⁴⁹. Liczba ta, porównując ją z danymi z 2010 r., kiedy to powierzchnię tę szacowano na 47 831 ha, zmieniła się więc nieznacznie⁵⁰. Pozyskanie takich nieruchomości leży w interesach Skarbu Państwa, co zostało zresztą potwierdzone przyznaniem parkom narodowym prawa pierwokupu takich nieruchomości. Kwestie wykupu tego rodzaju nieruchomości uwzględniono w 2009 r. w zadaniach ochronnych 8 parków narodowych. Ich realizacja napotkała jednak problemy natury finansowej. Jak wspomniano, kryterium gospodarności odnoszące się w głównej mierze do kwestii finansowych pokazuje w tym przypadku zależność pomiędzy problematyką należytego wykonywania gospodarki finansowej i administrowaniem nieruchomościami, w tym pozyskiwaniem nowych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa dla celów ochrony przyrody. Wyniki kontroli NIK ujawniły jednak, że żaden ze skontrolowanych parków nie zrealizował planowanego wykupu nieruchomości⁵¹.

Ostatnimi zagadnieniami związanymi z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa na terenie parków narodowych są kwestie nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem działań tego rodzaju. Kontrola taka prowadzona jest z jednej strony przez Ministerstwo Środowiska, z drugiej zaś strony jest to kontrola wewnętrzna dokonywana przez wyodrębnione jednostki organizacyjne funkcjonujące w ramach parków narodowych.

Kwestie kontroli wewnętrznej odgrywają istotną rolę w zapewnieniu prawidłowości działań podejmowanych przez poszczególne jednostki, bez względu na to, czy należą one do sektora publicznego czy też sektora prywatnego. Abstrahując od definicji kontroli warto zauważyć istniejące korelacje pomiędzy działaniami kontrolnymi, a zapewnieniem właściwego gospodarowania czy zarządzania określonymi prawami lub mieniem jednostki,

⁴⁸ Najwyższa Izba Kontroli delegatura w Kielcach: *Informacja o wynikach...*, s. 36.

⁴⁹ Ministerstwo Skarbu Państwa, *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa: majątek Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych na dzień 31 grudnia 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 25 [dostępne pod adresem:

http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/79/8073/Majatek_Skarbu_Panstwa_i_panstwowych_osob_prawnych_sprawozdanie_o_stanie_mienia.html], dostęp dnia 16.02.2013 r.

⁵⁰ Ministerstwo Skarbu Państwa, *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa: majątek Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych na dzień 31 grudnia 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 30 [dostępne pod adresem:

http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/79/6642/Majatek_Skarbu_Panstwa_i_panstwowych_osob_prawnych_sprawozdanie_o_stanie_mienia.html], dostęp dnia 16.02.2013.

⁵¹ Najwyższa Izba Kontroli delegatura w Kielcach: *Informacja o wynikach...*, s. 39.

w tym przypadku nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Istotą kontroli wewnętrznej jest ocena stanu faktycznego i porównanie go ze stanem zamierzonym. Kontrola ta prowadzona, przez sam podmiot, a dokładniej wyodrębniona w jego strukturze jednostkę organizacyjną spełnia szereg funkcji⁵²:

- sygnalizacyjną – zapewniając organom decyzyjnym stały dostęp do informacji niezbędny do podejmowania właściwych działań;
- korygującą – organy decyzyjne posiadając odpowiednie dane dokonują korekcji wadliwie skonstruowanych założeń;
- inspirującą – informacje na temat działań poszczególnych jednostek pozwalają na nagradzanie tych działających w sposób prawidłowy, motywując tym samym do pozytywnych zachowań;
- profilaktyczną – świadomość prowadzenia kontroli motywuje ludzi do działania i zapobiega zaniechaniom, co spowodowane jest możliwością ich wykrycia i pociągnięcia do odpowiedzialności osób w wyniku działania których powstały;
- instruktarzową – jednostki kontrolujące udzielają wyjaśnień i wskazują kierunki prawidłowego działania, niwelując tym samym możliwość przeobrażenia się niepewności w błędne działanie;
- dydaktyczno-wychowawczą – egzekwowanie wystąpień pokontrolnych oraz prowadzona w toku kontroli działania poszczególnych osób ma walory edukacyjne, pozwala bowiem uniknąć popełnianych błędów w przyszłości.

Wskazana powyżej rola kontroli wewnętrznej pozwala zauważyć, iż jest to skuteczny instrument w zapewnieniu prawidłowości działań podmiotów, w tym także w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Dziwić może więc, że w wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli ujawniono iż w pięciu z siedmiu kontrolowanych parków nie powołano odpowiednich komórek organizacyjnych realizujących zadania z tego zakresu, bądź też w przypadku gdy komórki takie istniały nie planowano i nie przeprowadzano, bądź nie udokumentowano kontroli pozwalających na ocenę gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa⁵³. Powstały tym samym stan faktyczny cechuje się niezgodnością z rzetelnym charakterem działań prowadzonych w tym zakresie.

Kontrola NIK wymieniała jeszcze inne rodzaje uchybień, odnosiła się bowiem także do kwestii wykonywania trwałego zarządu, w ramach którego zauważono braki w zakresie wpisów o przejęciu nieruchomości w stały zarząd, niewykazywania w księgach rachunkowych wartości gruntów pozostających w trwałym zarządzie parków objętych kontrolą, a także w ich bilansowaniu, naruszającym przepisy ustawy o rachunkowości oraz zaniedbaniami w zakresie uzyskania decyzji o ustanowieniu na rzecz parku trwałego zarządu nieruchomości skarbu państwa⁵⁴. Jakkolwiek zaniechania we wskaza-

⁵² S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna: teoria i praktyka. Podręcznik akademicki*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 32-34.

⁵³ Najwyższa Izba Kontroli delegatura w Kielcach: *Informacja o wynikach...*, s. 34.

⁵⁴ Ibidem, s. 5.

nych kwestiach naruszały niewątpliwie zasadę rzetelności oraz legalności ich szersze omówienie wydaje się być zbędne. Park narodowy będący w poprzednim stanie prawnym państwowa jednostka budżetową gospodarował gruntami Skarbu Państwa na zasadach trwałego zarządu, które to zostały przybliżone wcześniej. W obecnym stanie prawnym, zmianą wprowadzoną 1 stycznia 2012 r. zmieniono formę prawną parków, zmieniając tym samym zasady na jakich odbywało się wykonywanie tam prawa własności. Zmiana stanu prawnego wpłynęła na dezaktualizację wskazanych problemów, przypisując im znaczenie jedynie w kontekście historycznym.

Przedstawione powyżej rozważania dotyczyły działań parków narodowych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Warto jednak zauważyć iż gospodarowanie przez parki narodowe nieruchomościami podlegało kontroli Ministra Środowiska. Kontrolą w tym zakresie zajmowało się wydzielone w ramach Ministerstwa Środowiska Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego. Biuro to przeprowadziło szereg kontroli obejmujących do końca lutego 2012 r. łącznie 17 parków narodowych. Użytkane w ramach tych kontroli informacje pozwalały na zidentyfikowanie problemów nieodstających w znaczny sposób od tych uzyskanych w ramach kontroli Najwyższej Izby Kontroli. W celu ich usunięcia minister wydał zaś stosowane zalecenia pokontrolne. Działanie samego zaś Ministerstwa Środowiska w tym zakresie ocenione zostało przez Biuro w wyniku audytu wewnętrznego przeprowadzonego w 2009 r. Na gruncie tym zauważono pewne problemy związane m.in. z brakiem należytego wsparcia w zakresie pozyskiwania środków z funduszy unijnych oraz niewystarczającym nadzorem nad majątkiem Skarbu Państwa, co zaś przejawiało się przede wszystkim w braku zestawienia stanu gruntów posiadanych przez parki, które powinno być podstawą do sprawowania nadzoru przez Ministra Środowiska⁵⁵.

Podsumowanie

W podsumowaniu należy zwrócić uwagę, że gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi w granicach parków narodowych uwarunkowane jest z jednej strony funkcją zachowawczą polegającą na utrzymaniu walorów przyrodniczych tego rodzaju terenów, z drugiej zaś strony należyte administrowanie zakładać powinno możliwość udostępniania części nieruchomości położonych na terenie parku stanowiąc tym samym źródło zysku. Właściwe gospodarowanie tymi terenami opiera się bowiem nie tylko na realizacji ochrony przyrody, ale też możliwości zapewnienia realizacji określonych dochodów, w granicach wykonywania wskazanej funkcji, która stanowi podstawowy cel funkcjonowania obszarowych form przyrody, jakimi są parki narodowe.

Kwestie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych, w sposób wyczerpujący uregulowane są w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w praktyce napotykają jednak na liczne

⁵⁵ Ibidem, s. 41-42.

problemy, których źródeł należy szukać przede wszystkim w zaniedbaniach organów odpowiedzialnych za określone w tej kwestii działania, a także panującym chaosie organizacyjnym w związku prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków. Pomimo tego, działalność parków narodowych w tej dziedzinie, w kontekście przeprowadzonej kontroli NIK, ocenić należy pozytywnie. Wyraża się to w szczególności w podejmowaniu stosownych kroków przez władze parków, zmierzających do niwelowania wskazanych problemów. W efekcie przeprowadzonej kontroli NIK gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych stało się też przedmiotem większego zainteresowania Ministerstwa Środowiska. W latach 2010-2012 zauważalny jest bowiem wzrost liczby kontroli prowadzonych przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego. Wyniki tych kontroli zdają się ukazywać mniejszą, niż miało to miejsce przed przeprowadzoną w 2009 r. kontrolą NIK, liczbę zaniedbań. Obecna działalność parków w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa jest też w zdecydowanej liczbie przypadków oceniana pozytywnie, z niewielkimi zastrzeżeniami. Jakkolwiek część problemów pozostaje w dalszej części aktualnymi, co dotyczy zwłaszcza aktualizacji rozporządzeń określających powierzchnię parku, znaczne postępy widać w zakresie ewidencjonowania gruntów. Warto też zauważyć, że część problemów zniknęła nie w wyniku podjęcia działań w tym kierunku, lecz na skutek zmiany statusu prawnego parków narodowych przyznając im osobowość prawną i zmieniając tym samym stosunki własnościowe z trwałego zarządu w użytkowanie wieczyste.

Trudno dokonać w chwili obecnej jednoznacznej oceny gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych. Z jednej strony, jak już wspomniano usunięto część problemów, z drugiej zaś strony tak podstawowe kwestie jak zgodność powierzchni parków z przepisami rozporządzeń jest w znacznej mierze nieuregulowana. Można jednak pokusić się o ocenę podejmowanych działań w sposób pozytywny, wskazane problemy powinny bowiem zniknąć jeżeli w dalszym ciągu prowadzone będą w tym kierunku systematyczne działania, trudno bowiem o natychmiastową likwidację nieścisłości istniejących od wielu lat. Przeprowadzona przez NIK kontrola ujawniając nieprawidłowości, zapoczątkowała szereg działań zmierzających do ich usunięcia, których rezultaty mogą być obserwowane w wynikach kontroli prowadzonych przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego.

Bibliografia

- Bieniek G., *Reforma administracji publicznej a gospodarka nieruchomościami Skarbu Państwa i Jednostek Samorządu Terytorialnego. Problematyka Prawna*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 1999.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Gdesz M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.

- Górecki D., *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Horoszko M., Pęchorzewski D., *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz.*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Kałużny S., *Kontrola wewnętrzna: teoria i praktyka: Podręcznik akademicki*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Nosek W., *Zarys ogólny problematyki, [w:] Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, (red.) H. Kisilowska, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Marmaj Z., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami: komentarz do art. 1-9a [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, (red.) G. Bieniek, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Pessel R., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2012.
- Rakoczy B., *Prawo ochrony przyrody*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Symonides E., *Ochrona przyrody*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Szydło W., *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Oficyna Prawnicza, Wrocław 2010.
- Szymańska U., Zębek E., *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010.
- Wancke P., *Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, LexisNexis, Warszawa 2010.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93, z późn. zm.).
- Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997, nr 115, poz. 741).
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011, nr 224, poz. 1337).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. Nr 92 poz. 880).

Inne źródła

Ministerstwo Skarbu Państwa: *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa: majątek Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych na dzień 31 grudnia 2011 r.*, Warszawa 2012 [dostępne pod adresem: http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/79/8073/Majatek_Skarbu_Panstwa_i_panstwowych_osob_prawnych_sprawozdanie_o_stanie_mienia.html].

Ministerstwo Skarbu Państwa: *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa: majątek Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych na dzień 31 grudnia 2010 r.*, Warszawa 2011 [dostępne pod adresem: http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/79/6642/Majatek_Skarbu_Panstwa_i_panstwowych_osob_prawnych_sprawozdanie_o_stanie_mienia.html].

Najwyższa Izba Kontroli: *Informacja o wynikach kontroli aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne*, Warszawa 2009, [dostępne pod adresem: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,3964.html>].

Zalewski J.: *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 20429 w sprawie nieprawidłowości w określeniu powierzchni terenów chronionych*, SPS-023-20429/11 [dostępna pod adresem: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/74B54674>].

<http://www.ekspertbeck.pl/nowa-forma-prawna-parkow-narodowych/>

<http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kryteria-kontroli-nik.html>

<http://www.wprost.pl/ar/228605/NIK-ujawnia-balagan-w-parkach-narodowych/>