



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Piotr Miklis

KSI.410.4.2.2024

Tekst jednolity*

**Pan
Piotr Otawski
Generalny Dyrektor
Ochrony Środowiska
Al. Jerozolimskie 136
02-305 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Nr 58/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 września 2025 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, omyłki pisarskie**

P/24/043 „Tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 w Polsce”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska ¹ , Al. Jerozolimskie 136, 02-305 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Otawski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ² , od 27 lutego 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Marek Kajs – zastępca Generalnego Dyrektora, od 23 grudnia 2023 r. do 26 lutego 2024 r. ³ Andrzej Szweda-Lewandowski ⁴ – Generalny Dyrektor, od 15 listopada 2018 r. do 22 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Tworzenie obszarów Natura 2000. 2. Zarządzanie obszarami Natura 2000. 3. Finansowanie obszarów Natura 2000. 4. Nadzorowanie obszarów Natura 2000.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Maria Kowalska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/72/2024 z 8 sierpnia 2024 r. 2. Paula Szast, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/91/2024 z 2 października 2024 r., nr KSI/23/2025 z 3 lutego 2025 r., nr KSI/32/2025 z 18 lutego 2025 r. 3. Aleksandra Krystek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/92/2024 z 2 października 2024 r. 4. Piotr Siemiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/93/2024 z 2 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6a)

¹ Dalej: „GDOŚ”.

² Dalej: „Generalny Dyrektor”.

³ Zgodnie z § 2 zarządzenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie ustalenia zakresu czynności zastępcy generalnego dyrektora ochrony środowiska z dnia 10 listopada 2016 r. (Dz. Urz. GDOŚ z 2016 r. poz. 7) – zastępuje w czasie nieobecności Generalnego Dyrektora.

⁴ Dalej: „były Generalny Dyrektor”.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Generalnego Dyrektora dotyczące sieci obszarów Natura 2000 w Polsce w latach 2019-2024 (do 30 czerwca), ponieważ w zakresie właściwości tego organu nie doprowadzono do pełnego wykonania przez Polskę zobowiązań wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 30 listopada 2009 r. 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁷ oraz dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁸. Działania Generalnego Dyrektora w skontrolowanym okresie były także w części niezgodne z przepisami krajowymi i nierzetelne⁹.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działania Generalnego Dyrektora w zakresie tworzenia obszarów Natura 2000 nie były w pełni skuteczne. W GDOŚ nie ustanowiono skutecznych mechanizmów uzyskiwania i wykorzystania informacji niezbędnych do inicjowania zmian w sieci obszarów Natura 2000 oraz wyznaczania specjalnych obszarów ochrony¹⁰ proporcjonalnie do występowania na terytorium Polski typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, co było niezbędne dla pełnej realizacji celu określonego w art. 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Ponadto Generalny Dyrektor nie wyegzekwował od regionalnych dyrektorów ochrony środowiska¹¹ sporządzenia i przekazania ocen, o których mowa w art. 31 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹² za lata 2013-2018.

W okresie objętym kontrolą działania Generalnego Dyrektora w zakresie zarządzania obszarami Natura 2000 w części były realizowane nieprawidłowo, gdyż ewidencja obszarów Natura 2000, o której mowa w art. 32 ust. 1 uop, prowadzona przez ten organ w Systemie Zarządzania Ochroną Przyrody¹³, była niekompletna i nieaktualna, mimo cyklicznych kontroli jej zawartości. Ponadto w GDOŚ nie zapewniono wprowadzania aktualnych danych do Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody¹⁴ w zakresie 101 z 858 SOO i 38 z 135 obszarów specjalnej ochrony¹⁵, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody¹⁶.

W GDOŚ ukończono prace legislacyjne jedynie nad dwoma z 11 projektów rozporządzeń ministra właściwego w sprawach środowiska¹⁷ w sprawie

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dz. Urz. UE. L. Nr 20 z 26.01.2010 r., str. 7, ze zm., dalej: „dyrektywa ptasia”.

⁸ Dz. Urz. UE. L. Nr 206 z 22.07.1992 r., str. 7 ze zm., dalej: „dyrektywa siedliskowa”.

⁹ Ustawy: z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.), z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320), z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody (Dz. U. z 2012 r. poz. 1080).

¹⁰ Dalej: „SOO”.

¹¹ Dalej: „rdoś”.

¹² Dalej: „uop”.

¹³ Dalej: „SZOP”.

¹⁴ Dalej: „CRFOP”.

¹⁵ Dalej: „OSO”.

¹⁶ Dalej: „rozporządzenie ws. CRFOP”.

¹⁷ Dalej także: „Minister”, „Minister Środowiska” lub „Minister Klimatu i Środowiska”.

ustanowienia planów ochrony dla obszarów Natura 2000 podjętych na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Ministra. W niepełnym zakresie przeprowadzono procedurę przygotowania aż 9 z 11 projektów rozporządzeń Ministra, przy tym zaprzestano prac na dwoma projektami. NIK ocenia to jako nierzetelność, skutkującą m.in. nieokreśleniem działań ochronnych dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, a także brakiem identyfikacji istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu przedmiotów ochrony.

Działania związane z zapewnieniem finansowania tworzenia i zarządzania obszarami Natura 2000, podejmowane przez Generalnego Dyrektora w latach 2019-2024, były częściowo nieskuteczne z uwagi na:

- opracowanie niezgodnych z art. 27 ust. 3 pkt 2 uop dokumentów pn. Priorytetowe Ramy Działań dla sieci Natura 2000 na Wieloletni Program Finansowania UE w latach 2014-2020¹⁸ oraz pn. Priorytetowe Ramy Działań (PAF) dla sieci Natura 2000 na Wieloletni Program Finansowania UE w latach 2021-2027¹⁹. Żaden z ww. dokumentów nie zawierał szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym, ani nie został uzupełniony o ww. szacunek w związku z opracowaniem projektów list zmian w sieci obszarów Natura 2000;
- stwierdzone przypadki zatwierdzania w GDOŚ (dysponent III stopnia) opisów merytorycznych faktur niespełniających wymogów określonych w Polityce rachunkowości GDOŚ. Zidentyfikowano także przypadek nieterminowego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych²⁰ ogłoszenia o wykonaniu umowy, co było niezgodne z art. 448 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²¹. Sposób prowadzenia ewidencji księgowej, pomimo iż był zgodny z klasyfikacją budżetową oraz zadaniową, uniemożliwił określenie wysokości wydatków poniesionych wyłącznie na realizację zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000.

Generalny Dyrektor nie zapewnił skutecznego nadzoru nad opracowaniem i zatwierdzeniem kompletu dokumentów planistycznych²² dla 241 obszarów Natura 2000, tj. 25,5% wszystkich obszarów, w terminie 6 lat od daty zatwierdzenia przez Komisję Europejską²³ obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty²⁴ w przypadku SOO oraz w dacie klasyfikacji obszaru w przypadku OSO. Wskutek tego Generalny Dyrektor nie miał podstaw do realizacji ustawowych działań nadzorczych, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 3 uop, polegających na kontroli realizacji ustaleń tych dokumentów. Brak ustanowienia kompletu dokumentów planistycznych dla ww. obszarów Natura 2000 skutkowało skierowaniem 9 czerwca 2021 r. przez KE zarzutów formalnych wobec RP na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁵, w związku z uchybieniem ww. zobowiązaniom RP określonym w dyrektywie

¹⁸ Dalej: „PAF 2014-2020”.

¹⁹ Dalej: „PAF 2021-2027”.

²⁰ Dalej: „BZP”.

²¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: „pzp”.

²² Jako dokumenty planistyczne należy rozumieć plany ochrony, plany zadań ochronnych, plany urzędzenia lasu z zakresem planu zadań ochronnych.

²³ Dalej: „KE”.

²⁴ Dalej: „OZW”.

²⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: „TFUE”.

siedliskowej i dyrektywie ptasiej. Na nieskuteczność nadzoru Generalnego Dyrektora nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 wskazuje również zaniechanie, w latach 2019-2024 (do 30 czerwca), kontroli realizacji ustaleń planów ochrony²⁶ i planów zadań ochronnych²⁷, o której mowa w art. 32 ust. 2 pkt 3 uop oraz niewydanie, na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop, zaleceń i wytycznych dla sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000, wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 oraz art. 6 ust. 2, w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej, w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO i OSO.

Ponadto Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, zalecał przystępowanie do sporządzania PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami parku narodowego dopiero po ustanowieniu PO dla tego parku, co było niezgodne z art. 28 ust. 5 uop ponieważ skutkowało nieustanowieniem przez rdoś PZO na obszarach Natura 2000, tj. dokumentu mającego na celu utrzymanie i przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000.

Generalny Dyrektor nie monitował również dyrektorów urzędów morskich²⁸ pod kątem sporządzenia PO dla 18 z 35 obszarów Natura 2000 położonych w części w obszarach morskich RP, co w świetle zadań określonych w art. 32 ust. 2 uop było nierzetelne. Dopuścił także do tego, że dla 13 z 18 obszarów ustanowiono PZO, pomimo że stosownie do art. 28 ust. 11 pkt 4 uop PZO nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części znajdującego się w obszarach morskich.

Ponadto NIK za nierzetelne uznała:

- brak zmiany kodów lub nazw gatunków w 30 Standardowych Formularzach Danych²⁹;
- brak zapewnienia zgodności danych o obszarach Natura 2000 zawartych w CRFOP z danymi wynikającymi z: decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2024/433 z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia siedemnastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny³⁰; decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2024/427 z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia siedemnastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na alpejski region biogeograficzny³¹ oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków³²;
- brak zapewnienia systematycznego monitorowania poprzez system SZOP stanu realizacji działań i zadań ochronnych;
- brak zaktualizowania 32 z 35 SDF objętych szczegółowym badaniem, pomimo że powierzchnia obszarów morskich wykazana w tych SDF nie była tożsama z powierzchnią wykazaną przez GDOŚ w trakcie kontroli NIK, a GDOŚ nie wymagał od nadzorujących te obszary dokonania aktualizacji SDF w ww. zakresie;

²⁶ Dalej: „PO”.

²⁷ Dalej: „PZO”.

²⁸ Dalej: „dyrektor UM”.

²⁹ Dalej: „SDF”.

³⁰ Dz. U. UE L z 2024 r. poz. 433; dalej: „decyzja 2024/433”.

³¹ Dz. U. UE L z 2024 r. poz. 427; dalej: „decyzja 2024/427”.

³² Dz. U. Nr 25, poz. 133, ze zm.; dalej: „rozporządzenie ws. OSO”.

- brak podjęcia działań na rzecz zaktualizowania treści 10 z 35 rozporządzeń ustanawiających obszary Natura 2000, w których nie uwzględniono informacji o tym, że obejmują one obszary morskie;
- brak przeprowadzenia oceny stopnia wykorzystania funduszy unijnych i krajowych na podstawie PAF 2014-2020;
- brak monitorowania procesu opiniowania projektu planu urządzenia lasu³³ przez rdoś. W efekcie nie informowano ministra właściwego do spraw środowiska o skutkach zatwierdzenia PUL pomimo negatywnej opinii rdoś, w tym o prowadzonych na obszarach Natura 2000³⁴ (pozostających bez ustanowionych dokumentów planistycznych) działaniach gospodarczych w postaci rębni zupełnych, które stwarzały bezpośrednie ryzyko zniszczenia siedlisk;
- brak zaktualizowania wytycznych pn. „Opracowanie planu zadań ochronnych (PZO) dla obszaru Natura 2000” wydanych na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop i opublikowanych na stronie internetowej GDOŚ;
- brak uzyskiwania od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³⁵ informacji o przekształceniach na użytkach rolnych w obrębie obszarów Natura 2000, pomimo zawarcia porozumień umożliwiających pozyskiwanie tych danych i nieprzekazywanie ich do rdoś w celu wszczęcia postępowań o natychmiastowym wstrzymaniu takiej działalności, podjęcia działań zapobiegawczych lub działań naprawczych;
- brak wymagania od regionalnych dyrektorów rocznych planów działalności na lata 2020-2021 w celu zapewnienia zgodności pomiędzy planem działalności GDOŚ a planami działalności poszczególnych rdoś w zakresie zaplanowanych celów;
- brak przedkładania w latach 2019-2024 ministrowi właściwemu do spraw środowiska kwartalnych sprawozdań w zakresie procedowanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000 (w tym ogłoszenia przetargów na wykonanie PZO) w odniesieniu do poszczególnych województw, pomimo obowiązku wynikającego z „Działań Nadzorczych Ministra Środowiska wobec Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska”³⁶;
- przekazanie Ministrowi planów działalności GDOŚ na 2020 r. i 2021 r. po upływie terminu wskazanego w „Polityce nadzorczej Ministra Środowiska”³⁷, oraz kwartalnych sprawozdań z wykonania planów działalności GDOŚ na lata 2021-2023 i I kwartał 2024 po upływie terminu wskazanego w „Polityce nadzorczej Ministra Klimatu i Środowiska”³⁸.

Wobec skali stwierdzonych nieprawidłowości negatywnej oceny ogólnej sformułowanej przez NIK nie podważa fakt zapewnienia przez Generalnego Dyrektora finansowania działań ukierunkowanych na tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 zgodnie z art. 39 uop. Oceny powyższej nie zmieniają także podejmowane przez Generalnego Dyrektora działania na rzecz tworzenia, zarządzania i nadzorowania obszarami Natura 2000, w tym wydanie wytycznych,

³³ Dalej: „PUL”.

³⁴ W tym m.in. Ostoja Nieliska, Dolina Łabuńki i Topornicy, Uroczyska Lasów Adamowskich, Puszcza Solska, Uroczyska Puszczy Solskiej, Roztocze, Ostoja Borecka i Puszcza Borecka.

³⁵ Dalej: „ARiMR”.

³⁶ Dalej: „Działania Nadzorcze”.

³⁷ Stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z 10 listopada 2015 r. (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 79), dalej: „Polityka nadzorcza MŚ”.

³⁸ Stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r. (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 14), dalej: „Polityka nadzorcza MKiŚ”.

o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 1 uop; cykliczne występowanie do rdoś i dyrektorów urzędów morskich o przekazanie informacji dotyczących zaawansowania prac nad opracowaniem dokumentów planistycznych i działań podejmowanych na rzecz ustanowienia kolejnych planów ochrony oraz współpracy w zakresie opracowania wkładu do raportów RP z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej; dostosowanie istniejących formularzy SDF do formularza wprowadzonego decyzją 2023/2806; terminowa aktualizacja bazy danych w Centralnym Repozytorium Danych³⁹ w zakresie obszarów Natura 2000 oraz rzetelna (w pełnym planowanym zakresie dotyczącym tworzenia obszarów Natura 2000) sprawozdawczość z wykonania planu działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie obszarów Natura 2000.

Opis stanu faktycznego

Generalny Dyrektor, zgodnie z art. 121 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴¹, jest organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Generalny Dyrektor odpowiada m.in. za gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci Natura 2000 i innych obszarach chronionych oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art. 127 ust. 1 pkt. 3 uuios⁴²). Generalny Dyrektor nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000, prowadząc ewidencję danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony (art. 32 ust. 1 uop).

Generalny Dyrektor został upoważniony przez Ministra Środowiska (pełnomocnictwem nr 258 z 22 lipca 2009 r.⁴² oraz 43 z 15 maja 2020 r.⁴³) do realizacji zadań, o których mowa w art. 27 ust. 3 uop, tj. do opracowania szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym; uzgodnienia z członkami Rady Ministrów ww. szacunku, a także listy proponowanych OZW oraz listy OSO, a następnie uzgodnienia (z członkami Rady Ministrów, szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz z Rządowym Centrum Legislacji) projektu uchwały Rady Ministrów zatwierdzającej ww. dokumenty.

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor nie planował rozwoju sieci Natura 2000 ponad wyznaczone przed 2019 r. obszary. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że w jego opinii wyznaczanie sieci Natura 2000 jest co do zasady

³⁹ Dalej: „CDR”.

⁴⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, dalej: „uuios”.

⁴² Pełnomocnictwo nr 258 z 22 lipca 2009 r. do realizacji zadań, o których mowa w art. 27 ust. 3 uop, wydane na podstawie § 6 ust. 3 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, ze zm.).

⁴³ Pełnomocnictwo nr 43 z 15 maja 2020 r. do realizacji zadań, o których mowa w art. 27 ust. 3 uop, wydane na podstawie § 20 ust. 2 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.)

zakończone, a zmiany w sieci obszarów Natura 2000 nie były planowane, bowiem wynikały z konieczności uczynienia zadość wezwaniu Komisji, z potrzeb zgłaszanych przez rdoś lub związane były z kompensacją przyrodniczą⁴⁴ (w przypadku przedsięwzięć znacząco negatywnie oddziałujących na obszary Natura 2000⁴⁵).

(akta kontroli str. 21-34, 181-184)

W latach 2019-2024 działania związane z tworzeniem nowych obszarów Natura 2000 oraz ze zmianą dotychczasowych granic obszarów wynikały głównie z realizacji uznanych przez Polskę zobowiązań, wynikających z wezwania KE do usunięcia uchybienia. W dniu 26 lipca 2019 r. na podstawie art. 258 TFUE KE wskazała na naruszenie przez Polskę art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i wezwała do usunięcia uchybienia, polegającego na niezaproponowaniu i nieprzekazaniu w wyznaczonym terminie „wyczerpującego” wykazu obszarów wraz z informacjami o każdym z obszarów oraz nieprzyczynianiu się w ten sposób do utworzenia sieci Natura 2000 proporcjonalnie do reprezentacji na jej terytorium typów siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy siedliskowej (naruszenie nr 2019/2137).

(akta kontroli str. 21-34, 56-73, 174-180, 187-406)

Rada Ministrów uznała część zarzutów KE za zasadne, zobowiązując się⁴⁶ do utworzenia co najmniej 17⁴⁷ nowych obszarów Natura 2000, powiększenia co najmniej 20⁴⁸ obszarów oraz do dalszych analiz⁴⁹ w odniesieniu do nowych obszarów lub powiększeń istniejących obszarów. W celu wypełnienia ww. zobowiązania w latach 2019-2024 Generalny Dyrektor (działając w ramach ww. upoważnień) przekazał⁵⁰ do Ministra pięć projektów list zmian w sieci obszarów

⁴⁴ Zgodnie z art. 34 ust. 1 uop właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich - dyrektor właściwego urzędu morskiego, jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. W art. 35 ust. 1 uop uregulowano ustalenie zakresu wykonania kompensacji przyrodniczej.

⁴⁵ W rozumieniu art. 33 ust. 1 uop.

⁴⁶ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne KE z 26 listopada 2019 r.

⁴⁷ Obszary Natura 2000: Jaskinia Oblica (dla 8310), Murawy nad Dolną Narwią (dla 6120), Turowiec (dla 6210), Kłocie Raciąskie (dla 7230), Myszków (7230 oraz 1903 i 6216), Sławków (7230 oraz 1903 i 6216), Jaskinie Grudziądzkie (dla 8310), Jaskinie Bajka (dla 8310), obszaru w Nadleśnictwie Grodziec (dla 91T0), obszaru Stawy Pluderskie (dla 1082), Mopki w Naruszewie (dla 1308), Kościół w Sławkowie (dla 1321 i 1324), Zbiornik na Oruni (dla 1324), Drzesno (dla 1903), Kirszniter (dla 1903), Sikory Juskie (dla 1903), Torfowisko Serafin (dla 1903 i 6216).

⁴⁸ Obszary Natura 2000: Czarna Orawa (dla 7230), Mierzeja Sarbska (dla 2170), Uroczyska Puszczy Drawskiej (dla 3140 i nocka dużego), Ostoja Nadbużańska (dla 6210), Dolna Odra (dla 6210), Dolina Debrzynki (dla 7230), Sandr Wdy (dla 7230), Dolina Miały (dla 7230), Dolina Bielawy (dla 7230), Lipienniki w Dąbrowie (dla 7230 i lipiennika Loesela), Ostoja Czarnorzecka (dla 8310), Ostoja Piłska (dla mopka i nocka dużego), Karkonosze (dla mopka), Ujście Warty (dla mopka i nocka dużego), Forty Modlińskie (dla mopka), Wzgórza Strzeleńskie (dla nocka dużego), Uroczyska Lasów Janowskich (dla sasanki otwartej), Jeziora Chośnickie (dla elismy wodnej), Dolina Iny koło Recza (dla minoga rzecznej) i Ostoja Goleniowska (dla minoga rzecznej), a także pośrednio 2 obszary: Łabowa (dla 3220) i Nawojowa (dla 3220).

⁴⁹ Dla 3130, 3260, 4030, 40A0, 6210 oraz mopka (1308) – zobowiązanie to skutkowało utworzeniem trzech nowych obszarów: Bledzew (dla 4030), Różanki (dla 4030), Wożuczyn (dla mopka) oraz powiększeniem dwóch obszarów: Ostoja Kozubowska (dla 40A0) i Terespol (dla mopka). Odstąpiono jednak od powiększenia obszaru Wzgórza Strzeleńskie.

⁵⁰ W terminach: 24 lipca 2019 r., 27 sierpnia 2020 r., 6 września 2021 r., 5 października 2022 r., 20 września 2024 r.

Natura 2000, opracowanych w oparciu o zarzuty KE. Projekty list uwzględniały propozycje 23 nowych obszarów Natura 2000 i powiększenia granic 91 obszarów już istniejących. Na czterech listach zmian w sieci Natura 2000 przekazanych⁵¹ w latach 2019-2023 do KE przez Ministra przedstawiono 19 propozycji RDOŚ, jako nadzorujących obszary, utworzenia nowych obszarów (wszystkie stanowiły wypełnienie zobowiązań wynikających z wezwania KE) i 48 propozycji powiększenia istniejących obszarów Natura 2000 (z czego 30 z inicjatywy własnej nadzorujących obszary i 18 stanowiących wypełnienie zobowiązań wynikających z wezwania KE). W latach 2019-2023, według Generalnego Dyrektora, Polska zrealizowała wszystkie zobowiązania, z wyjątkiem:

- wyznaczenia nowego obszaru Murawy nad Dolną Narwią dla siedliska 6120 (woj. mazowieckie);
- wyznaczenia nowego obszaru Tunel w Szklarach dla siedliska nietoperzy (woj. podkarpackie)⁵²;
- powiększenia obszaru Dolina Iny koło Recza (PLH320004) dla minoga rzeczno (woj. zachodniopomorskie)⁵³.

Pismem z 20 września 2024 r. Generalny Dyrektor przekazał do MKiŚ projekt uchwały Rady Ministrów wraz z listą zmian w sieci obszarów Natura 2000, która uwzględniała wyznaczenie trzech nowych obszarów Natura 2000, w tym Murawy nad Dolną Narwią (PLH140060) i Tunel w Szklarach (PLH180056), oraz powiększenie 21 już istniejących obszarów, w tym Doliny Iny (PLH320004)⁵⁴. Obszary te zostały uwzględnione w uchwale Nr 7 Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie KE dokumentu „Lista zmian sieci obszarów Natura 2000”⁵⁵. KE ponownie, w uzasadnionej opinii z 16 grudnia 2024 r.⁵⁶, wskazała, że: *W odniesieniu do wielu typów siedlisk i gatunków do tej pory nie zaproponowano najważniejszych obszarów, na których znajduje się duży odsetek całkowitej powierzchni danego typu siedliska lub duży odsetek populacji danego gatunku (na poziomie krajowym lub regionalnym) i wykazała w tej opinii 107 kodów siedlisk i siedlisk gatunków, dla których sieć obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty jest w różnym stopniu niewystarczająca. W 107 siedliskach i gatunkach ujęto ww. cztery gatunki i dwa siedliska potwierdzone wynikami PMS*⁵⁷.

⁵¹ Według stanu na 20 stycznia 2025 r. (na podstawie wyjaśnień Generalnego Dyrektora z 20 stycznia 2025 r., znak: BP-ZKW.0910.101.2024.AG.102), lista zmian w sieci obszarów Natura 2000 za 2024 r. nie uzyskała zgody Rady Ministrów, procedura akceptacji była w toku.

⁵² RP zobowiązała się do wyznaczenia co najmniej 17 nowych obszarów, w tym dla mopka (1308) jednego nowego obszaru (Mopki w Naruszewie), mimo że KE wskazała na potrzebę utworzenia 3 nowych obszarów dla tego gatunku (Wożuczyn, Tunel Przeworskiej Kolei Wąskotorowej oraz Mopki w Naruszewie). RP, w ramach zobowiązania, wyznaczyła obszar Mopki w Naruszewie, a następnie w wyniku przeprowadzonych badań zaproponowała utworzenie obszaru Tunel w Szklarach oraz obszaru Wożuczyn, na potrzebę utworzenia których wskazywała KE. Oznacza to, że finalnie utworzono 3 nowe obszary dla mopka (1308), tak jak wskazała KE w naruszeniu 2019/2137, mimo że RP zobowiązała się do utworzenia jednego obszaru.

⁵³ Według stanu na 6 września 2024 r. – na podstawie wyjaśnień Generalnego Dyrektora z 6 września 2024 r., znak: BP-ZKW.0910.20.2024.AG.

⁵⁴ Wcześniej jako Dolina Iny koło Recza (PLH320004).

⁵⁵ M.P. poz. 87.

⁵⁶ Generalny Dyrektor wyjaśnił, że GDOŚ nie przygotował jeszcze projektu stanowiska do opinii i zostanie ono opracowane w terminie około 2 miesięcy. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych dokument ten nie został przedłożony kontrolerom.

⁵⁷ W 107 siedliskach i gatunkach ujęto 4 gatunki i 2 siedliska wykazywane już w naruszeniu z 2019 r., tj. łątka ozdobna, mopek, nocek duży, nocek orzęsiony, sasanka otwarta, europejskie suche wrzosowiska, brzegi lub osuszane dna zbiorników wodnych ze zbiorowiskami z Littorelletea, Isoëto-Nanojuncetea.

(akta kontroli str. 21-34, 174-180, 187-406, 1066-1090, 1213-1220, 1251-1260, 1305-1313)

Generalny Dyrektor nie ustanowił skutecznych mechanizmów uzyskiwania i wykorzystywania informacji wskazujących na konieczności wprowadzenia zmian w sieci obszarów Natura 2000, bowiem przedmiotem wezwania KE do usunięcia naruszenia nr 2019/2137 było m.in. niewyznaczenie obszarów Natura 2000 dla trzech gatunków⁵⁸ i dwóch siedlisk⁵⁹, których obecność potwierdzono w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska⁶⁰ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 174-177, 187-406)

W badanym okresie GDOŚ zwracała się czterokrotnie⁶¹ do regionalnych dyrektorów o przekazanie wstępnej listy obszarów, których granice ulegną zmianie, ze wskazaniem zakresu zmiany. Rdoś przekazały GDOŚ łącznie 328 zgłoszeń, z czego w projektach list zmian w sieci obszarów Natura 2000 uwzględniono 111. Wśród zgłoszeń znalazły się propozycje, które stanowiły wypełnienie zobowiązań, wynikających z naruszenia nr 2019/2137 oraz propozycje wynikające z inicjatywy własnej podmiotów sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000.

(akta kontroli str. 21-34, 56-73, 1004-1039, 1131-1138, 1161-1167, 1310-1313)

W 2019 r. i 2023 r. Generalny Dyrektor nie zwracał się w formie pisemnej do regionalnych dyrektorów o przedstawienie propozycji zmian w sieci obszarów Natura 2000. Generalny Dyrektor wyjaśnił: *W przypadku 2019 r. wezwanie o przekazywanie wniosków było przekazane w trybie roboczym, najprawdopodobniej na spotkaniu z RDOŚ. Z kolei w 2023 r. nie kierowano takiego wezwania w ogóle z uwagi na zbyt duże obciążenie innymi obowiązkami, w tym w szczególności działaniami związanymi z weryfikacją poprawności i kompletności danych SDF oraz koniecznością poprawy i uzupełniania danych w SDF obszarów Natura 2000 [...]. Z uwagi na przygotowania do zmian formatu SDF, uznano wówczas, że ważniejsze są kwestie dotyczące zmian w SDF niż zmian granic obszarów Natura 2000.*

(akta kontroli str. 1004-1039, 1131-1138)

Odnosnie do wysyłanej z GDOŚ do rdoś informacji o rozpoczęciu prac nad opracowaniem propozycji zmian w sieci obszarów Natura 2000 (lista zmian granic) w danym roku wraz z prośbą o podanie propozycji obszarów, które powinny być na niej ujęte, dyrektor DZZP wyjaśnił: *[...] nie przyjmujemy indywidualnych wniosków, przyjęto, że obszary są zbierane. W związku z naruszeniem 2019/2137 wysyłano pisma inicjujące, rdoś wiedziały, że takie pismo jest kierowane i to nie jest dla nich zaskoczenie, żebyśmy zdążyli z listą, musimy zbierać propozycje w styczniu, lutym, tak, żeby do końca czerwca rdoś zdążyły ze skonstruowaniem wniosku i aby przekazać listę po konsultacji radom gmin, a potem we wrześniu do Ministerstwa.*

(akta kontroli str. 1266-1275)

⁵⁸ Mopek, nocek duży, sasanka otwarta.

⁵⁹ Suche wrzosowiska, brzegi lub osuszane dna zbiorników wodnych ze zbiorowiskami z Littorelletea, Isoëto-Nanojuncetea.

⁶⁰ Dalej: „PMŚ”.

⁶¹ Pisma dyrektora Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody (dalej: „DZZP”): z 3 lutego 2020 r. (znak: DZP-WO.630.21.2020.SW), z 13 stycznia 2021 r. (znak: DZP-WO.630.17.2021.SW) i pisma zastępcy dyrektora DZZP z 17 lutego 2022 r. (znak: DZP-WO.630.3.2022.SW), z 1 lutego 2024 r. (znak: DZP-WO.630.1.2024.SW).

Otrzymane propozycje listy obszarów były w GDOŚ analizowane i rozpatrywane. Po wspólnym ustaleniu przebiegu nowych granic z GDOŚ, regionalni dyrektorzy opracowywali oficjalne wnioski o zmianę granic oraz przekazywali ostateczne warstwy przestrzenne obszarów. Generalny Dyrektor zobowiązał regionalnych dyrektorów do uzasadnienia każdej proponowanej zmiany. Po ewentualnych korektach przebiegu granic w GDOŚ, opracowywano listę zmian w sieci obszarów Natura 2000, którą przekazywano do właściwych terytorialnie rad gmin, a następnie do dalszych prac w celu uzyskania zgody Rady Ministrów na przekazanie do KE.

(akta kontroli str. 21-34, 980-989, 1004-1039, 1140-1143, 1161-1167, 1310-1313)

W celu usprawnienia prac związanych ze zmianami granic obszarów Natura 2000, w GDOŚ, we współpracy z rdoś, opracowano „Instrukcję organizacyjną Lista zmian granic obszarów Natura 2000” – określającą techniczne aspekty wnioskowania przez regionalnych dyrektorów o zmianę granic lub utworzenie nowych obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 21-34, 187-406, 980-989, 1161-1167)

W procesie zmiany granic obszarów Natura 2000 wykorzystywano również „Wytyczne Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie aktualizacji informacji dotyczących obszarów Natura 2000. Część 1 zmiana standardowych formularzy danych obszarów Natura 2000”⁶², określające m.in. procedurę zmiany SDF (w zależności od kategorii zmian) oraz scenariusze zmiany SDF (w zależności od wariantu), szablony pisma przewodniego o zmianę SDF i przykładowe zapisy uzasadnień dla wniosków. Opracowywanie wniosku o zmianę SDF, poprzez wprowadzenie zmian w bazie Natura 2000, a następnie skierowanie do Generalnego Dyrektora wniosku za pośrednictwem ePUAP, było obowiązkowe od 13 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 35-48, 56-73, 1181-1185)

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor nie wyegzekwował od regionalnych dyrektorów przekazania pełnych ocen realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000, o których mowa w art. 31 uop, za cykle sprawozdawczy 2013-2018⁶³, zaś w SZOP gromadzono jedynie dane o podejmowanych działaniach ochronnych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Informacje na temat m.in. podejmowanych działań ochronnych gromadzone były jedynie na potrzeby opracowania sprawozdań dla KE, o których mowa w art. 12 dyrektywy ptasiej oraz art. 17 dyrektywy siedliskowej. Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Na początku 2025 r. planowane jest wystąpienie do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska o oceny*⁶⁴ [...].

Generalny Dyrektor nie zgłaszał Ministrowi potrzeby znowelizowania art. 31 uop, poprzez ograniczenie jego zakresu przedmiotowego, bowiem, jak wyjaśnił Generalny Dyrektor: *[...] docelowo GDOŚ planuje utrzymać i rozbudować system raportowania w tym zakresie. Wraz z zakończeniem etapu wyznaczania sieci Natura 2000 i ustanawiania dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 większy*

⁶² Dokument podpisany przez Generalnego Dyrektora 12 lipca 2021 r.

⁶³ Podstawę do sporządzenia sprawozdania za lata 2013-2018 stanowił art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej.

⁶⁴ Za cykl 2019-2024; według stanu na 14 stycznia 2025 r., Generalny Dyrektor nie zwrócił się do regionalnych dyrektorów o oceny, o których mowa w art. 31 uop, za lata 2019-2024 – przypis kontrolera.

nacisk zostanie położony na kwestie monitoringu i raportowania o realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000. [...] W ocenie GDOŚ, niezależnie od zakresu i formy raportowania do KE, konieczne jest monitorowanie realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000 na poziomie krajowym. Według stanu na 19 stycznia 2025 r. w GDOŚ nie opracowano zapowiedzianego przez Dyrektora Generalnego planu działań w zakresie utrzymania i rozbudowy systemu przekazywania ocen, o których mowa w art. 31 uop.

(akta kontroli str. 21-34, 178-180, 813-818, 1004-1039, 1115-1120, 1150-1160, 1181-1185, 1266-1275)

W okresie objętym kontrolą rdoś na bieżąco komunikowały GDOŚ problemy związane m.in. z zarządzaniem obszarami Natura 2000 (tj. brak możliwości zawierania przez regionalnych dyrektorów umów przewidujących dwuletnie wykonanie badań inwentaryzacyjnych na obszarach Natura 2000; długotrwała procedura zmiany granic obszaru Natura 2000, powodująca niemożność ustanowienia w odpowiednim czasie PZO, który wymaga zmiany granic; konieczność stosowania różnych kodów zagrożeń w PZO i SDF; brak metodyk określania liczebności gatunków). Miało to miejsce m.in. w ramach wspólnych narad, warsztatów i spotkań z pracownikami rdoś, nie zaś w ramach ocen, o których mowa w art. 31 uop. Jak wyjaśnił dyrektor DZZP, problemy te wymagają interwencyjnego działania, stałego kontaktu, zaś oceny uregulowane w art. 31 uop mają charakter okresowy.

(akta kontroli str. 1004-1039, 1115-1120, 1181-1185)

Stosownie do art. 27 ust. 3 pkt 2 uop minister właściwy do spraw środowiska wraz z listą zmian w sieci obszarów Natura 2000 był zobowiązany do przedłożenia KE m.in. szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów Natura 2000. Dokumentami planistycznymi, zawierającymi szacunkowe zapotrzebowanie na środki finansowe, określone w oparciu o prognozowane, uśrednione koszty funkcjonowania sieci Natura 2000, były opracowane w GDOŚ PAF 2014-2020 i PAF 2021-2027, które, zdaniem Generalnego Dyrektora, stanowiły preliminarze wskazane w art. 8 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

(akta kontroli str. 21-34, 56-73, 980-989, 1091-1099)

Na podstawie udzielonych przez Ministra Środowiska pełnomocnictw (nr 258 z 22 lipca 2009 r. oraz nr 43 z 15 maja 2020 r.) Generalny Dyrektor upoważniony był m.in. do opracowania szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym, o którym mowa w art. 27 ust. 3 pkt 2 uop. Zarówno PAF 2014-2020, jak i PAF 2021-2027, nie zawierały tego szacunku (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1131-1138, 1495-1496, 980-989, 1091-1099, 1571-1599, 1632-1634)

Generalny Dyrektor w celu dostosowania istniejących formularzy SDF do formularza wprowadzonego decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2023/2806 z dnia 15 grudnia 2023 r. w sprawie formularza zawierającego informacje o terenach Natura 2000⁶⁵, zlecił⁶⁶ wykonawcy zewnętrznemu m.in.

⁶⁵ Dz. U. UE. L. z 2023 r. poz. 2806; dalej: „decyzja 2023/2806”.

⁶⁶ Umowa nr 71/GDOŚ/2023, zawarta 30 października 2023 r. w ramach przystąpienia GDOŚ do projektu LIFE 2022-STRAT-NAT-SNAPtwo-stage-Strategic Nature Projects (SNAP) „Odtworzenie oraz zachowanie obszarów bagiennych, torfowisk i terenów podmokłych

implementację w nSystemie⁶⁷ wymagań wynikających m.in. z aktów prawa europejskiego, które wejdą w życie przed datą odbioru nSystemu (Etap II.4), a które dotyczą wszystkich zbiorów i usług danych opisowych i przestrzennych. Odbiór nSystemu nastąpił 20 grudnia 2024 r., tj. w terminie wynikającym z umowy.

(akta kontroli str. 174-177, 187-406, 1091-1099, 1422-1427)

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor wystąpił do regionalnych dyrektorów m.in. o dokonanie weryfikacji SDF obszarów Natura 2000 w zakresie ich aktualności i poprawności⁶⁸, o przygotowanie wstępnych harmonogramów prac nad aktualizacją i poprawą SDF⁶⁹ oraz poinformował, że polska baza SDF będzie przekazywana do KE w standardzie wynikającym z decyzji 2023/2806 od 1 lutego 2025 r.⁷⁰

(akta kontroli str. 174-177, 187-406)

Aktualizacji danych za lata 2019-2023 dotyczących obszarów Natura 2000 w CDR dokonywano z przekroczeniem od 2 do 47 dni terminu 15 grudnia, wynikającego z wytycznych KE pn. „Submitting your national Natura 2000 database to Reportnet CRD”⁷¹. Wszystkie przypadki przekroczenia ww. terminu były uprzednio konsultowane z przedstawicielem KE. Każdorazowo Polska otrzymywała zgodę na przedłużenie wysyłki bazy wraz z podaniem nowej, granicznej daty. Aktualizacje danych w SDF odbywały się z inicjatywy regionalnych dyrektorów, dyrektorów urzędów morskich⁷² i dyrektorów parków narodowych⁷³. Aktualizacje te dotyczyły m.in. przedmiotów ochrony, siedlisk i gatunków o reprezentatywności nieistotnej dla ochrony obszaru oraz spisu dokumentacji, charakterystyki obszaru, danych dotyczących zarządzania obszarem.

(akta kontroli str. 13-15, 56-73, 1115-1120, 1149, 1338)

Działania GDOŚ nie doprowadziły do skorygowania i uzupełnienia danych zawartych w SDF, których konieczność korekty wskazał przedstawiciel Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska KE w piśmie⁷⁴ w sprawie poprawienia (do grudnia 2023 r.) uchybień w wybranych SDF (pismo to wpłynęło do GDOŚ 10 października 2023 r.). W DZZP dokonano analizy przesłanych wykazów błędów w SDF,

na obszarach Natura 2000 i Zielonej Infrastruktury”, w którym GDOŚ realizuje Pakiet 4 „Modernizacja i rozbudowa systemów do gromadzenia i przetwarzania informacji o zarządzaniu ochroną przyrody, wraz z ich wdrożeniem, niezbędnymi dokumentami oraz asystą techniczną. Modernizacja baz danych dot. obszarów Natura 2000”. Umowa obejmuje realizację zadania pn. „Budowa, modernizacja i integracja systemów informatycznych i geoprzestrzennych do gromadzenia i przetwarzania informacji o zarządzaniu ochroną przyrody, wraz z ich wdrożeniem, niezbędnymi dokumentami, asystą techniczną oraz zapewnieniem działania wszystkich aplikacji w ramach nSystemu”.

⁶⁷ GDOŚ realizował zadanie związane z przebudową/modernizacją baz danych pn. „Budowa, modernizacja i integracja systemów informatycznych i geoprzestrzennych do gromadzenia i przetwarzania informacji o zarządzaniu ochroną przyrody, wraz z ich wdrożeniem, niezbędnymi dokumentami, asystą techniczną oraz zapewnieniem działania wszystkich aplikacji w ramach nSystemu”. Jednym z elementów tego projektu jest budowa systemu do zarządzania siecią Natura 2000.

⁶⁸ Pismo Generalnego Dyrektora z 24 czerwca 2022 r. (znak: DZP-WO.6322.5.2022.SW).

⁶⁹ Pismo Generalnego Dyrektora z 14 sierpnia 2023 r. (znak: DZP-WO.6322.5.2022.SW).

⁷⁰ Pismo zastępcy Generalnego Dyrektora z 24 stycznia 2024 r. (znak: SZP-WO.6322.5.2022.SW).

⁷¹ „Składanie krajowej bazy danych Natura 2000 w Reportnet CDR”; str. 1: „[...] Member states submissions are harvested by the end of the year (the cut-off date is set on the 15 December) [...]”; dokument dostępny pod adresem: <https://cdr.eionet.europa.eu/help/natura2000/>.

⁷² Dalej: „UM”.

⁷³ Dalej: „PN”.

⁷⁴ Pismo z 10 października 2023 r. (znak: ENV.D.3/AV/BC/FL; Ares(2023)6865476-10/10/2023).

w wyniku której stwierdzono, że błędy dotyczą gatunków, których nazwa łacińska lub kod w SDF (lub połączenie obu elementów) są niezgodne z listami referencyjnymi. Walidacja bazy danych za 2023 r., przekazanej do CRD, dla 314 obszarów Natura 2000⁷⁵ wykazała błędne lub brakujące kody lub nazwy gatunków z oznaczeniem gatunków.

Szczegółowe badanie na próbie 30 SDF⁷⁶, zawierających błędne lub brakujące kody gatunków, błędne lub brakujące nazwy gatunków oraz błędne lub brakujące zarówno kody, jak i nazwy gatunków wykazało, że w GDOŚ w żadnym z 30 SDF nie zatwierdzono uzupełnienia lub zmiany w SDF kodu lub nazwy gatunku oraz że w latach 2023-2024 ani Generalny Dyrektor, ani regionalni dyrektorzy nie wnioskowali o zmiany w SDF kodów lub nazw gatunków, a ponadto Generalny Dyrektor nie przedstawił KE swojego stanowiska, zgodnie z którym nanoszenie tych zmian w SDF uważa za bezzasadne, co stanowiło postępowanie nierzetelne (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1161-1167, 1293-1295, 1320-1337)

W okresie objętym kontrolą w GDOŚ przeprowadzano weryfikację zmian wprowadzanych w poszczególnych SDF na etapie rozpatrywania wniosku o zmianę SDF⁷⁷. Dane przekazywane corocznie do KE weryfikowano w GDOŚ, w zakresie zmian poczynionych w poszczególnych SDF, od momentu ostatniego przekazania bazy danych KE⁷⁸.

(akta kontroli str. 21-34, 1161-1167)

Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie 156 z 1 003 obszarów Natura 2000 wykazało, że dane o długości i szerokości geograficznej zawarte w SDF w CRFOP dla dziewięciu SOO były niezgodne z danymi zawartymi w decyzji

⁷⁵ Liczba obszarów Natura 2000, dla których walidacja polskiej bazy danych za 2023 r. wykazała ostrzeżenia w zakresie kodów lub nazw gatunków. Walidacja KE wykazała 281 obszarów Natura 2000, dla których podano błędne lub brakujące kody gatunków; 285 obszarów Natura 2000, dla których podano błędne lub brakujące nazwy gatunków; 313 obszarów Natura 2000, dla których podano błędne lub brakujące dane zarówno w zakresie kodów, jak i nazw gatunków.

⁷⁶ SDF dla obszarów Natura 2000: PLH080015 Ujście Ilanki, PLH120025 Małe Pieniny, PLH120083 Dolna Soła, PLH220021 Piaśnickie Łąki, PLH220036 Dolina Łupawy, PLH280007 Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana, PLH320004 Dolina Iny koło Recza, PLH320011 Jezioro Wielki Bytyń, PLH320036 Bagno i Jezioro Ciemino, PLH320037 Dolna Odra, PLB120001 Gorce; PLB180002 Beskid Niski; PLB260001 Dolina Nidy; PLB280015 Ostoja Warmińska; PLC120003 Torfowiska Orawsko-Nowotarskie; PLH120001 Ostoja Babiogórska; PLH120012 Na Policy; PLH240005 Beskid Śląski; PLH240006 Beskid Żywiecki; PLH120060 Cedron, PLB060017 Zlewnia Górnej Huczwy; PLB160002 Zbiornik Nyski; PLB220002 Dolina Słupi; PLB320007 Łąki Skoszewskie; PLC080001 Ujście Warty; PLH020071 Ostoja Nietoperzy Gór Sowich; PLH020098 Karszówek; PLH060043 Lasy Sobiborskie; PLH060084 Adelina; PLH140030 Łękawica.

⁷⁷ Wnioski regionalnych dyrektorów do dyrektora DZZP w GDOŚ zawierały uzasadnienie merytoryczne z przywołaniem danych źródłowych, tj. PZO, PUL oraz inwentaryzacji bieżących. Obowiązkowym załącznikiem do wniosków był raport zmian, wygenerowany przez regionalnych dyrektorów z bazy „Natura 2000”, po zakończeniu wprowadzania do niej zmian. Pracownik DZZP w GDOŚ porównywał dane zawarte w PZO, PUL i we wniosku ze zmianami wprowadzonymi w bazie „Natura 2000”. Dane przestrzenne porównywane były z danymi zawartymi we wniosku, w bazie „Natura 2000” i w PZO. Końcowy etap weryfikacji stanowiło badanie uzasadnienia wniosku dla każdej z proponowanych zmian z treścią PZO i PUL. W wyniku weryfikacji pracownik DZZP w GDOŚ podejmował decyzję o zatwierdzeniu lub niezatwierdzeniu wprowadzonych przez wnioskodawcę zmian w bazie „Natura 2000”.

⁷⁸ Weryfikacji dokonywano w oparciu o historię zmian eksportowaną z bazy „Natura 2000” i rejestr roboczy wniosków o zmiany SDF za dany rok. Pracownik GDOŚ ręcznie sprawdzał usunięcia przedmiotów ochrony z SDF oraz dodawał objaśnienia poszczególnych zmian dla KE. Wyeksportowany plik XML wprowadzany był do CDR wraz z innymi plikami, zawierającymi warstwę przestrzenną z granicami obszarów (format shapefile), wyjaśnienia zmian wykonanych w SDF (plik Excel) oraz formularze dla danego obszaru (w przypadku proponowanych zmian granic obszarów Natura 2000).

2024/433 i w decyzji 2024/427. Powierzchnia zawarta w SDF w CRFOP dla czterech OSO⁷⁹ była niezgodna z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków⁸⁰ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1168-1175, 1186-1192)

Generalny Dyrektor terminowo, zgodnie z „Polityką nadzorczą MŚ” i „Polityką nadzorczą MKiŚ”, sporządzał plany działalności na lata 2021-2024.

(akta kontroli str. 13-15, 56-73, 747-751)

Projekty planów działalności na 2020 r. i 2021 r. zostały przekazane do Ministra z przekroczeniem odpowiednio o 98 i 91 dni terminu określonego w pkt 13 sekcji „2.4 Nadzór w obszarze pozafinansowym (merytorycznym)” „Polityki nadzorczej MŚ” (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W „Polityce nadzorczej MKiŚ” nie określono terminu przekazania Ministrowi projektu planu działalności przez Generalnego Dyrektora.

(akta kontroli str. 747-757, 990-1039, 1040-1090)

W rocznych planach działalności Generalnego Dyrektora na lata 2020-2024 zaplanowano jedno zadanie dotyczące tworzenia obszarów Natura 2000: „Sporządzanie projektów specjalnych obszarów ochrony siedlisk”.

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Poza zadaniem związanym z wydawaniem rozporządzeń siedliskowych, GDOŚ realizuje tylko jedno zadanie dotyczące tworzenia obszarów Natura 2000, tj. opracowanie i procedowanie Listy zmian w sieci Natura 2000, które jest zadaniem co do zasady corocznym. [...] jest to zadanie jednostkowe, w związku z czym ujęcie go w planie działalności nie wnosi żadnej wartości dodanej np. w kontekście monitorowania realizacji zadania.*

Minister nie składał uwag do przedłożonych rocznych planów działalności Generalnego Dyrektora na lata 2020-2024 poza jednym przypadkiem – uwaga⁸¹ Ministra dotyczyła planu działalności na 2021 r. i odnosiła się do zmniejszenia wartości miernika. Generalny Dyrektor udzielił Ministrowi informacji w zakresie przyczyn tej zmiany.

(akta kontroli str. 187-406, 1121-1123)

Generalny Dyrektor nie wymagał od regionalnych dyrektorów rocznych planów działalności, tak aby cele ujęte w planie działalności Generalnego Dyrektora mogły uwzględniać cele realizowane przez regionalnych dyrektorów, co było niezgodne z „Działaniami Nadzorczymi” (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 187-406, 1121-1123)

⁷⁹ Góry Izerskie (PLB020009) – powierzchnia zawarta w SDF: 20 346,5 ha; powierzchnia zawarta w rozporządzeniu ws. OSO: 20 343,6 ha;
Sudety Wałbrzysko-Kamiennogórskie (PLB020010) – powierzchnia zawarta w SDF: 31 577,92 ha; powierzchnia zawarta w rozporządzeniu ws. OSO: 31 574,1 ha;
Pogórze Przemyskie (PLB180001) – powierzchnia zawarta w SDF: 65 390,15 ha; powierzchnia zawarta w rozporządzeniu ws. OSO: 65 390,19 ha;
Ostoja Biebrzańska (PLB200006) – powierzchnia zawarta w SDF: 148 509,33 ha; powierzchnia zawarta w rozporządzeniu ws. OSO: 148 508,8 ha.

⁸⁰ Dz. U. Nr 25, poz. 133, ze zm.; dalej: „rozporządzenie ws. OSO”.

⁸¹ Zawarta w piśmie dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody z 16 grudnia 2020 r., znak: DOP-3.055.68.2020.AO.

Roczne sprawozdania z wykonania planów działalności Generalnego Dyrektora przekazywano do MKiŚ w terminach wynikających z „Polityki nadzorczej MŚ”⁸², a następnie z „Polityki nadzorczej MKiŚ”⁸³ oraz „Działań Nadzorczych”.

(akta kontroli str. 747-751, 980-1003, 1040-1065, 1121-1123)

Kwartalne sprawozdania z wykonania planów działalności Generalnego Dyrektora za II kwartał 2023 r., II i III kwartał 2024 r. złożono w terminie wynikającym z „Polityki nadzorczej MKiŚ”. Sprawozdania za I, II, III kwartał 2021 r., I, II, III kwartał 2022 r., I i III kwartał 2023 r. oraz I kwartał 2024 r. przekazano z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 25 dni (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 187-406, 747-751, 990-1003, 1121-1123)

Przekazywane do Ministra roczne i kwartalne sprawozdania z wykonania planów działalności Generalnego Dyrektora odnosiły się w pełnym zakresie do przyjętego w rocznych planach działalności Generalnego Dyrektora na lata 2020-2023 zadania „Sporządzanie projektów specjalnych obszarów ochrony siedlisk”.

(akta kontroli str. 56-73, 174-177, 187-406, 747-751, 990-1003, 1121-1123)

Generalny Dyrektor nie składał Ministrowi kwartalnych sprawozdań w zakresie opracowywanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000 (w tym także ogłaszania przetargów na wykonanie planów zadań ochronnych) w odniesieniu do poszczególnych województw, pomimo obowiązku wynikającego z „Działań Nadzorczych”⁸⁴ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1004-1039, 1181-1185)

Do dnia 30 czerwca 2024 r. Minister wydał rozporządzenia dla 1012 (z 1013) SOO i OSO, na podstawie których wyznaczono w Polsce 1002 obszary siedliskowe i ptasie, w tym 10 połączonych obszarów Natura 2000⁸⁵ o łącznej powierzchni 9 032 232,07 ha, tj.:

- 858 SOO o łącznej powierzchni 3 466 674,8 ha (z czego jeden OZW o powierzchni 99,01 ha);
- 135 OSO o łącznej powierzchni 5 167 427,47 ha;
- dziesięć obszarów posiadających wspólne granice OSO i SOO⁸⁶ o łącznej powierzchni 398 120,8 ha.

Dla jednego obszaru Natura 2000 (Murawy w Mielniku), który został zatwierdzony decyzją KE z 9 lutego 2024 r., nie zostało jeszcze wydane rozporządzenie w sprawie specjalnego obszaru ochrony siedlisk przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Wg stanu na 30 czerwca 2024 r.:

⁸² Stosownie do pkt. 17 sekcji 2.4 „Nadzór w obszarze pozafinansowym (merytorycznym)” „Polityki Nadzorczej MŚ”, roczne sprawozdania z wykonania planu działalności powinny być przekazywane do Ministerstwa Środowiska do 15 lutego następnego roku kalendarzowego (str. 9).

⁸³ Stosownie do pkt. 23 sekcji 3.4. „Nadzór w obszarze pozafinansowym (merytorycznym)” „Polityki Nadzorczej MKiŚ”, jednostka podległa lub nadzorowana składa sprawozdanie z wykonania planu działalności jednostki za poprzedni rok kalendarzowy do 15 lutego każdego roku (str. 8).

⁸⁴ Str. 15.

⁸⁵ Rozumianych jako SOO, OSO i OZW, stosownie do art. 5 pkt 19, 3 i 2c uop.

⁸⁶ Dalej: „PLC”.

- 773 z 1003 obszarów Natura 2000 zostało ustanowionych w granicach parków narodowych i krajobrazowych, w tym 648 SOO⁸⁷, 116 OSO i dziewięć PLC. Udział parków narodowych i krajobrazowych w całkowitej powierzchni ww. 773 obszarów Natura 2000 wyniósł 76,1%, tj. 65,6% w przypadku 116 OSO, 77,6% w przypadku 648 SOO i 85,1% w przypadku dziewięciu PLC;
- 35 z 1003 obszarów Natura 2000 położonych było na terenach morskich, w tym 21 SOO⁸⁸ i 13 OSO⁸⁹ i jeden PLC⁹⁰. Udział obszarów morskich w całkowitej powierzchni ww. 35 obszarów Natura 2000 wyniósł 68,47%, z czego 45,89% w przypadku 21 SOO, 59,51% w przypadku 13 OSO i 100% powierzchni jednego PLC. Dane dotyczące liczby obszarów Natura 2000 położonych na obszarach morskich nie były zgodne z danymi posiadanymi przez Urząd Morski w Gdyni i Urząd Morski w Szczecinie, co zostało opisane w obszarze 2. Zarządzanie obszarami Natura 2000;
- 872 z 1003 obszary położone były na terenach leśnych, gdzie zadania wykonywał nadleśniczy, w tym 737 SOO⁹¹, 128 OSO i siedem PLC. Udział terenów leśnych w całkowitej powierzchni ww. 872 obszarów Natura 2000 wyniósł średnio 41,07%, w tym 55,98% w przypadku 737 SOO, 32,57% w przypadku 128 OSO i 34,66% powierzchni siedmiu PLC;
- 900 z 1003 obszarów Natura 2000 położonych było na terenie obszarów użytkowanych rolniczo, w tym 757 SOO⁹², 134 OSO i dziewięć PLC. Udział obszarów użytkowanych rolniczo w całkowitej powierzchni ww. 900 obszarów Natura 2000 wyniósł 29,20%, w tym 19,37% w przypadku 757 SOO, 40,69% w przypadku 134 OSO i 27,54% powierzchni dziewięciu PLC.

(akta kontroli str. 56-73, 1251-1259, 1314-1319, 1576-1599, 1632-1634)

W GDOŚ nie ewidencjonowano danych o strukturze własności gruntów na obszarach Natura 2000. Na podstawie załącznika do decyzji wykonawczej Komisji z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie formularza zawierającego informacje o terenach Natura 2000⁹³ własność⁹⁴ stanowiła informację podawaną jedynie

⁸⁷ W tym jeden OZW.

⁸⁸ Obszary Natura 2000: Białogóra (PLH220003), Mierzeja Sarbska (PLH220018), Ostoja Słowińska (PLH220023), Twierdza Świnoujście (PLH220030), Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032), Dolina Wieprzy i Studnicy (PLH220038), Ostoja w Ujściu Wisły (PLH220044), Dolina Słupi (PLH220052), Kaszubskie Klify (PLH220072), Klify Poddębskie (PLH220100), Klify i Rafy Kamienne Orłowa (PLH220105), Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLH280007), Dorzecze Parsęty (PLH320007), Trzebiatowsko-Kołoobrzezski Pas Nadmorski (PLH320017), Ujście Odry i Zalew Szczeciński (PLH320018), Wolin i Uznam (PLH320019), Dolna Odra (PLH320037), Jezioro Bukowo (PLH320041), Jezioro Wicko i Modelskie Wydmy (PLH320068), Ostoja na Zatoce Pomorskiej (PLH990002).

⁸⁹ Obszary Natura 2000: Pobrzeże Słowińskie (PLB220003), Ujście Wisły (PLB220004), Zatoka Pucka (PLB220005), Zalew Wiślany (PLB280010), Delta Świny (PLB320002), Dolina Dolnej Odry (PLB320003), Łąki Skoszewskie (PLB320007), Zalew Szczeciński (PLB320009), Wybrzeże Trzebiatowskie (PLB320010), Zalew Kamieński i Dziwna (PLB320011), Puszcza Goleniowska (PLB320012), Przybrzeżne Wody Bałtyku (PLB990002), Zatoka Pomorska (PLB990003).

⁹⁰ Obszar Natura 2000 Ławica Słupska (PLC990001).

⁹¹ W tym jeden OZW.

⁹² W tym jeden OZW.

⁹³ Dz. U. UE. L. z 2011 r. Nr 198, str. 39; dalej: „decyzja wykonawcza z 2011 r.”; załącznik pn. „STANDARDOWY FORMULARZ DANYCH dla obszarów specjalnej ochrony (OSO), proponowanych obszarów o znaczeniu wspólnotowym (OZW), obszarów o znaczeniu wspólnotowym (OZW) oraz specjalnych obszarów ochrony (SOO)”.

⁹⁴ W SDF przekazywanych KE: „ownership”.

opcjonalnie w SDF. Na gruncie załącznika⁹⁵ do decyzji 2023/2806 własność nie została ujęta jako dana wykazywana w SDF.

(akta kontroli str. 56-73, 1186-1192)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Generalny Dyrektor, jako podmiot nadzorujący funkcjonowanie obszarów Natura 2000 (zgodnie z art. 32 uop) i odpowiedzialny za opracowanie projektów list obszarów Natura 2000 (zgodnie z art. 27 ust. 1 uop) nie ustanowił skutecznych mechanizmów uzyskiwania i wykorzystania informacji wskazujących na konieczność wprowadzenia zmian w sieci obszarów Natura 2000, w szczególności nie poddał analizie danych z PMŚ dotyczących czterech gatunków⁹⁶ i dwóch siedlisk⁹⁷, ani nie wymagał tego od regionalnych dyrektorów, celem wykorzystania ww. danych do tworzenia sieci obszarów Natura 2000 i wyznaczania SOO proporcjonalnie do występowania na terytorium Polski typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków. Na skutek nieustanowienia takich mechanizmów nie dokonano identyfikacji obszarów, na których znajduje się duży odsetek całkowitej powierzchni danego typu siedliska lub duży odsetek populacji danego gatunku (na poziomie krajowym lub regionalnym). Skutkiem powyższego KE wezwała Polskę 26 lipca 2019 r. do usunięcia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wynikającym z art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej (naruszenie nr 2019/2137). Generalny Dyrektor nie dochował również standardu II.D.17, określonego w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹⁸, zgodnie z którym należało zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki.

(akta kontroli str. 174-177, 187-406)

Dyrektor DZZP⁹⁹ wyjaśnił: *Sieć jest co do zasady zamknięta i nie było systemowych prac, poza działaniami związanymi z uchybieniem 2019/2137. Posiłowaliśmy się wiedzą rdoś, konsultowaliśmy odpowiedź na zarzuty KE z nimi, jednak za ogólny nadzór nad kompletnością sieci odpowiada GDOŚ. Nie zgadzam się z tym, że rdoś nie są zobowiązani do własnych analiz. Nawet propozycje z lat 2016-2018 wychodziły od rdoś. Odnośnie do wysyłanej z GDOŚ do rdoś informacji o rozpoczęciu prac nad opracowaniem propozycji zmian w sieci obszarów Natura 2000 (lista zmian granic) w danym roku, prosząc o podanie propozycji obszarów, które powinny być na niej ujęte, dyrektor DZZP wyjaśnił [...] rdoś nie odpowiada za kompletność sieci Natura 2000. [...] możemy w nowelizacji uop dopisać w art. 32 ust. 2 uop kompetencję rdoś do inicjowania likwidacji, tworzenia nowych obszarów, zmiany obszarów Natura 2000. Generalny Dyrektor wyjaśnił: [...] utworzono ponad 1000 nowych obszarów*

⁹⁵ Załącznik pn. „STANDARDOWY FORMULARZ DANYCH NATURA 2000 dla obszarów specjalnej ochrony (OSO), proponowanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty (pTZW), terenów mających znaczenie dla Wspólnoty (TZW) oraz specjalnych obszarów ochrony (SOO) zgodnie z dyrektywą 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz dyrektywą Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory”.

⁹⁶ Mopek, nocek duży, nocek orzęsiony, sasanka otwarta.

⁹⁷ Suche wrzosowiska, brzegi lub osuszane dna zbiorników wodnych ze zbiorowiskami z Littorelletea, Isoëto-Nanojuncetea.

⁹⁸ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84, dalej: „standardy kontroli zarządczej”.

⁹⁹ [...]**).

chronionych, na powierzchni ok. 20% powierzchni Polski i w tym kontekście braki wskazane przez KE należy uznać co najwyżej za drobne korekty w spójności sieci czy niedociągnięcia, a nie za powód systemowego problemu z brakiem odpowiednich procedur oraz Odpowiedzialność za tworzenie i rozwój spójnej sieci ekologicznej Natura 2000 jest ustawowo przypisana GDOŚ (art. 27) i regulacje w tym zakresie są prawidłowe z uwagi na to, że kompletność sieci oceniana jest na poziomie ponadregionalnym, a nie na poziomie województw. Nie są planowane zmiany w tej kwestii, a ponadto: [...] kraj członkowski w przypadku zgłoszenia przez KE propozycji nowych obszarów ma prawo weryfikacji tych terenów i zlecenia dodatkowych badań potwierdzających zasadność ich włączenia w granice sieci Natura 2000. [...] KE opiera się na zgłoszeniach organizacji pozarządowych, które również dysponują szacunkowymi danymi, np. jednokrotną obserwacją gatunku w terenie bez zbadania kondycji populacji, jej wielkości i reprezentatywności. Tym samym zarzuty KE nie mogą być dowodem na niewykorzystywanie danych pochodzących z PMŚ.

(akta kontroli str. 1266-1275, 1289-1292, 1408-1413)

NIK nie podziela twierdzenia Generalnego Dyrektora, że wezwanie KE nie może być dowodem na niewykorzystywanie danych z PMŚ, z uwagi na opieranie się przez KE m.in. na jednokrotnej obserwacji gatunku, bowiem KE w wezwaniu do usunięcia uchybienia powołała się także na dane PMŚ, który prowadzony jest cyklicznie, nie zaś jednorazowo. Zdaniem NIK brak mechanizmów uzyskiwania i wykorzystania informacji od nadzorujących obszary o konieczności wprowadzenia zmian w sieci ekologicznej Natura 2000, w tym analiz wyników PMŚ, przyczynił się do uruchomienia przez KE procedury naruszenia nr 2019/2137 i stwarza ryzyko ponownego stwierdzenia przez KE uchybienia przez Polskę zobowiązaniom państwa członkowskiego, z uwagi na niewyznaczenie SOO proporcjonalnie do występowania na terytorium kraju typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków. W odpowiedzi na zarzuty o naruszenie nr 2019/2137 RM za zasadne uznała zarzuty KE m.in. w odniesieniu do: siedliska – suche wrzosowiska, wskazując termin usunięcia naruszenia do 2020 r.; siedliska – brzegi lub osuszane dna zbiorników wodnych, wskazując termin usunięcia naruszenia do 2020 r.; gatunku – mopek, wskazując termin usunięcia naruszenia do 2020 r.; gatunku – nocek orzęsiony, wskazując termin usunięcia naruszenia do 2021 r.; gatunku – nocek duży, wskazując termin usunięcia naruszenia do 2020 r.; gatunku – sasanka otwarta, wskazując termin usunięcia naruszenia do 2020 r. Zdaniem NIK podjęcie w GDOŚ działań celem zamknięcia przez KE procedury naruszenia nr 2019/2137 pozostaje bez wpływu na fakt zidentyfikowania przez KE tego uchybienia. KE ponownie, w uzasadnionej opinii z 16 grudnia 2024 r., wskazała, że: *W odniesieniu do wielu typów siedlisk i gatunków do tej pory nie zaproponowano najważniejszych obszarów, na których znajduje się duży odsetek całkowitej powierzchni danego typu siedliska lub duży odsetek populacji danego gatunku (na poziomie krajowym lub regionalnym) i wykazała w tej opinii 107 kodów siedlisk i siedlisk gatunków, dla których sieć obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty jest w różnym stopniu niewystarczająca. W 107 siedliskach i gatunkach ujęto ww. cztery gatunki i dwa siedliska potwierdzone wynikami PMŚ¹⁰⁰.*

¹⁰⁰ W 107 siedliskach i gatunkach ujęto 4 gatunki i 2 siedliska wykazywane już w naruszeniu z 2019 r., tj. łąka ozdobna, mopek, nocek duży, nocek orzęsiony, sasanka otwarta, europejskie suche

2. Generalny Dyrektor nie egzekwował od regionalnych dyrektorów obowiązku przekazania ocen realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000, o których mowa w art. 31 uop, za cykl sprawozdawczy 2013-2018¹⁰¹, wbrew art. 32 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 31 uop.

(akta kontroli str. 21-34, 178-180, 813-818, 1004-1039, 1115-1120, 1150-1160, 1181-1185, 1266-1275)

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Brak ocen realizacji celów obszarów Natura 2000 zawierających stan ochrony przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000 oraz wpływu podejmowanych działań ochronnych na stan ochrony przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000 wynikał z konieczności priorytetyzacji działań związanych z wdrażaniem programu Natura 2000 w sytuacji ograniczeń kadrowych, czasowych, a szczególnie finansowych. Lata 2013-2018 były okresem intensywnych prac nad rozbudową sieci obszarów chronionych, powoływania nowych obszarów i powstawania dla nich pierwszych dokumentów planistycznych. [...] W tej sytuacji brak było merytorycznych podstaw dla dokonania ocen, o których mowa w art. 31 uop". Ponadto Generalny Dyrektor podał: „Wobec innych zadań realizowanych przez GDOŚ i RDOŚ nie było to działanie uznane wówczas za możliwe do realizacji. Odnośnie do przyczyny niegromadzenia ocen za lata 2013-2018 Generalny Dyrektor wyjaśnił: Ograniczenia [...] polegały na braku wystarczającej liczby pracowników i funduszy w celu realizacji ustawowych zadań RDOŚ. [...] Przyznawane limity w ustawach budżetowych wydatków na wynagrodzenia dla pracowników nie uwzględniały dodatkowego obciążenia [...]. W tej sytuacji bezsprzecznie ważne było i jest jak najszybsze zatrzymanie pracowników z dużą wiedzą specjalistyczną i ich wsparcie finansowe, które będzie zapewne motywacją do dalszej pracy w jednostkach.*

(akta kontroli str. 1115-1120, 1150-1160, 1213-1220)

NIK podziela stanowisko Generalnego Dyrektora w zakresie konieczności monitorowania realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000 – cyklicznego informowania Generalnego Dyrektora przez regionalnych dyrektorów, jednak przy jednoczesnym ujęciu w przekazywanych ocenach wszystkich elementów, o których mowa w art. 31 uop. Brak aktualizacji informacji w pełnym zakresie przewidzianym art. 31 uop, tj. z uwzględnieniem stanu ochrony przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000, wpływu podejmowanych działań ochronnych na stan ochrony przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000 oraz oceny aktualności PZO, ograniczało wiedzę Generalnego Dyrektora na temat skuteczności działań ochronnych na obszarach Natura 2000, a zarazem nie zapewniało rzetelnego kształtowania sieci tych obszarów.

3. Generalny Dyrektor nie zrealizował powierzonego pełnomocnictwami ministra właściwego do spraw środowiska (nr 258/09 z 22 lipca 2009 r., a następnie nr 43 z 15 maja 2020 r.) zadania polegającego na opracowaniu szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz

wrzosowiska, brzegi lub osuszane dna zbiorników wodnych ze zbiorowiskami z Littorelletea, Isoëto-Nanojuncetea.

¹⁰¹ W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) Generalny Dyrektor nie egzekwował od regionalnych dyrektorów realizacji tego obowiązku.

gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym, o którym mowa w art. 27 ust. 3 pkt 2 uop.

(akta kontroli str. 980-989, 1091-1099, 1131-1138, 1213-1220, 1495-1496)

Szacunek ten nie został określony w PAF 2014-2020 oraz PAF 2021-2027. Analiza tych dokumentów wykazała, że zawierają one jedynie szacunkowe zapotrzebowanie na środki finansowe, określone w oparciu o prognozowane, uśrednione koszty funkcjonowania sieci Natura 2000. PAF 2014-2020 oraz PAF 2021-2027 nie zostały uzupełnione o przedmiotowy szacunek, pomimo przekazania czterech list proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty Nie można również uznać, że szacunek ten został określony w uzasadnieniach do projektów uchwał Rady Ministrów w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie KE dokumentu „Lista zmian w sieci obszarów Natura 2000”. W uzasadnieniach projektów uchwał z 8 lutego 2019 r.¹⁰², 10 grudnia 2019 r.¹⁰³, 5 stycznia 2021 r.¹⁰⁴, 25 stycznia 2022 r.¹⁰⁵ i 30 stycznia 2023 r.¹⁰⁶ wskazano jedynie przewidywane koszty opracowania dokumentów planistycznych lub/i koszty realizacji działań ochrony czynnej, bez ich sumarycznego określenia. Generalny Dyrektor wyjaśnił: *[...] w PAF wskazano jedynie uśrednione koszty poszczególnych działań, a nie zakres współfinansowania tych działań przez UE oraz [...] dokument PAF realizowany jest na podstawie art. 8 Dyrektywy siedliskowej, który mówi o współfinansowaniu ochrony obszarów Natura 2000 przez UE, w związku z czym Polska wysyłając PAF do Komisji Europejskiej określiła zakres współfinansowania przez UE ochrony i zarządzania obszarami Natura 2000 przez 7 lat [...].* Główny specjalista w Wydziale ds. Obszarów Chronionych w DZZP wyjaśniła: *PAF był wypełniany zgodnie z szablonem narzucanym przez KE i Komisja nie zrobiła tam takiej części jak procent współfinansowania, jest tylko miejsce na wskazanie potencjalnych źródeł finansowania. [...] nie mieliśmy [...] miejsca na wprowadzenie takiego procentu. Z założenia dokument ma szacować tylko koszty współfinansowania. [...] Na podstawie art. 8 dyrektywy siedliskowej KE zobowiązała państwa*

¹⁰² Do kosztów opracowania dokumentów planistycznych zaliczono koszt umieszczenia w gazecie ogłoszenia o zmianie planu w wysokości 90,0 tys. zł (średni koszt ogłoszenia określono na 1,0 tys. zł dla 90 obszarów); koszty realizacji działań ochrony czynnej zostały oszacowane dla 20 obszarów na kwotę 4 433,5 tys. zł - w oparciu o metodykę przyjętą w „Priorytetowych Ramach Działań na rzecz sieci Natura 2000” na lata 2014-2020” na 3 lata, tj. do zakończenia perspektywy finansowej.

¹⁰³ Dla 9 obszarów koszt umieszczenia informacji o zmianie planu w gazecie oszacowano na 9,0 tys. zł (po ok. 1,0 tys. zł dla obszaru). Z uwagi na procedurę akceptacji zmian obszarów Natura 2000 pierwsze działania ochronne z zakresu ochrony czynnej będą realizowane w ramach kolejnej perspektywy finansowej. Łączny koszt roczny związany z utrzymaniem siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków na powierzchni 130,9 ha włączanych w granice obszarów oszacowano w wysokości ok. 610,0 tys. zł.

¹⁰⁴ Do kosztów opracowania dokumentów planistycznych zaliczono koszt umieszczenia w gazecie lokalnej informacji o zmianie planu dla 15 obszarów i koszt sporządzenia planów zadań ochronnych dla 12 obszarów (600,0 tys. zł, 50,0 tys. zł – średni koszt dla planu); koszty realizacji działań ochrony czynnej nie zostały oszacowane dla 33 obszarów, gdyż tereny włączane do sieci Natura 2000 były już w części objęte obowiązkiem prowadzenia działań ochrony czynnej i nie wiązało się z dodatkowymi obowiązkami.

¹⁰⁵ Kosztami opracowania dokumentów planistycznych objęto koszt umieszczenia w lokalnej prasie informacji o zmianie planu dla 6 obszarów i koszt sporządzenia dokumentacji dla 1 obszaru w cenie ok. 20,0-30,0 tys. zł. Nie oszacowano kosztów dla 25 obszarów, gdyż tereny włączane do sieci Natura 2000 były już w części objęte obowiązkiem prowadzenia działań ochrony czynnej i nie wiązało się z dodatkowymi obowiązkami.

¹⁰⁶ Wskazano, że konieczne będzie przygotowanie dokumentów planistycznych oraz przeprowadzenie formalnych procedur, w tym konsultacje z podaniem informacji w gazecie dla 2 obszarów po 50,0 tys. zł dla każdego. Koszty realizacji działań ochrony czynnej nie zostały określone, gdyż wpływ zmian na ogólną powierzchnię sieci Natura 2000 oceniono jako niewielki.

członkowskie do opracowywania preliminarzy – u nas PAF. Zgadza się, że tu jest zgrzyt na poziomie KE, która w szablonie sama nie wymaga wskazania zakresu współfinansowania. KE nie zgłaszała zastrzeżeń w zakresie braku wskazania w PAF procentowego udziału środków unijnych w zakresie finansowania działań. Dyrektor DZZP wyjaśnił: PAF dla Komisji jest jakąś realizacją art. 8 dyrektywy siedliskowej. Moim zdaniem PAF jest uproszczoną formą realizacji art. 8 dyrektywy siedliskowej względem tego, co wynika z art. 8 dyrektywy siedliskowej, bo nakłada on również zobowiązania na KE, w związku z PAF Komisja nie jest do niczego zobowiązana. Z tego, co wiem, PAF jest przekazywany na podstawie komunikatu, prośby KE, a nie na podstawie uop. W kwestii umieszczenia w PAF 2021-2027 załącznika pn. „Katalog działań z zakresu ochrony czynnej i zarządzania obszarem Natura 2000”, nieprzewidzianego szablonem KE, Generalny Dyrektor wyjaśnił, że było ono [...] konsekwencją zarzutów i pytań [...] odnośnie do sposobu obliczenia kosztów i stanowiło niejako uzupełnienie rozdziału pierwszego szablonu PAF opisującego sposób opracowania PAF w Polsce oraz [...] mimo zapisów art. 27 ustawy o ochronie przyrody [...] ani GDOŚ, ani nikt inny nie jest w stanie oszacować zakresu współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów Natura 2000, ponieważ nie istnieją w tym zakresie żadne wytyczne i kryteria na poziomie unijnym, które pozwalałyby na takie oszacowanie, a jednocześnie decyzje w tym zakresie, tj. decyzje o środkach unijnych przeznaczonych na ochronę przyrody podejmują podmioty unijne, a nie krajowe.

Odnośnie do braku uzupełnienia PAF 2014-2020 o szacunek, o którym mowa w art. 27 ust. 3 pkt 2 uop, pomimo przekazania czterech list proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, Generalny Dyrektor wyjaśnił: PAF 2014-2020 nie podlegały aktualizacji w związku ze zmianami w sieci Natura 2000. [...] celem tego dokumentu jest oszacowanie kosztów wdrażania programu Natura 2000 w danym państwie i jest on wykorzystywany przez KE na etapie przygotowywania danej perspektywy finansowej i negocjacji z państwami członkowskimi. [...] przystąpienie do aktualizacji PAF 2014-2020 w czasie, gdy kończono przygotowywanie nowego PAF na lata 2021-2027 (PAF 2021-2027 przekazano do KE w czerwcu 2019 r.) byłoby bezcelowe i nieuzasadnione. W zakresie PAF 2021-2027 Generalny Dyrektor wyjaśnił, że dokument ten miał charakter kierunkowy, nie zaś wykonawczy i nie wymagał cyklicznej aktualizacji przez państwo członkowskie w zakresie wskazanych w PAF 2021-2027 kosztów – takimi dokumentami są PZO¹⁰⁷, na podstawie których wykonywane są działania ochronne na obszarach Natura 2000. Odnośnie do obu dokumentów Generalny Dyrektor wyjaśnił: PAF to dokument o charakterze strategicznym i kierunkowym, w związku z tym nie jest każdorazowo aktualizowany po wprowadzeniu zmian w sieci Natura 2000. [...] w stosunku do całej sieci Natura 2000 wprowadzone zmiany na przestrzeni ostatnich lat mają marginalny zakres na poziomie ok. 0,35%, tym samym zmiany te nie wpływają w żaden sposób na poziom potrzeb finansowych związanych z wdrażaniem programu Natura 2000 [...] kwota ta to jedynie szacunki, a nie konkretne wyliczenia i biorąc pod uwagę cel PAF, zmiany, jakie w okresie 2019-2024 miały miejsce w Polsce, nie mają żadnego znaczenia. Był Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: Dokument [...] określa szacunki finansowe potrzebne

¹⁰⁷ Na podstawie § 3 pkt 6 lit. f rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (Dz. U. z 2024 r. poz. 99; dalej: „rozporządzenie ws. projektu PZO”), plan zadań ochronnych powinien zawierać m.in. „szacowane koszty realizacji zadań”.

do implementacji sieci Natura 2000 w skali Kraju a nie poszczególnych obszarów. Powiększenia w sieci [...] były na tyle niewielkie, że nie zmieniły nic w kontekście priorytetowych ram działań, które dotyczą skali kraju.

(akta kontroli str. 1115-1120, 1131-1138, 1149, 1213-1220, 1239-1243, 1266-1275, 1298-1301, 1453-1475, 1495-1496, 1576-1599, 1632-1634)

NIK zwraca uwagę, że w zacytowanych powyżej wyjaśnieniach Generalny Dyrektor posługuje się sprzecznymi argumentami, tj. z jednej strony stwierdza, że w PAF wskazano jedynie uśrednione koszty poszczególnych działań, a nie zakres współfinansowania tych działań przez UE, po czym wskazuje, że dokument PAF realizowany jest na podstawie art. 8 dyrektywy siedliskowej, który mówi o współfinansowaniu ochrony obszarów Natura 2000 przez UE. W ocenie NIK, zarówno PAF 2014-2020, jak i PAF 2021-2027, nie zawierały zakresu współfinansowania przez UE ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym. W ocenie NIK zaniechanie Generalnego Dyrektora w tym zakresie stanowiło nierzetelność. Wbrew stanowisku wyrażonemu w przytoczonych wyjaśnieniach nie można za szacunek, o którym mowa w art. 27 ust. 3 pkt 2 uop, uznać ujęcia w tych dokumentach całkowitych kosztów działań, bez wskazania udziału środków wspólnotowych w finansowaniu działań. Brak uzupełnienia PAF 2021-2027 o przedmiotowy szacunek, pomimo przekazywania do KE przez ministra właściwego do spraw środowiska list zmian w sieci obszarów Natura 2000, również stanowi o nierzetelnym podejściu Generalnego Dyrektora, upoważnionego przez Ministra Środowiska, do opracowania takiego szacunku.

4. Po 10 października 2023 r.¹⁰⁸ Generalny Dyrektor dla 30¹⁰⁹ SDF, objętych szczegółowym badaniem, nie zmienił ani nie uzupełnił kodów lub nazw gatunków, pomimo pisma przedstawiciela Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska KE, w którym zwrócono się o poprawienie i przesłanie poprawionych baz danych do grudnia 2023 r. Generalny Dyrektor nie przedstawił także KE swojego stanowiska, zgodnie z którym nanoszenie tych zmian w SDF uważa za bezzasadne. Było to nierzetelne.

(akta kontroli str. 1161-1167, 1293-1295, 1320-1337, 1186-1192)

Generalny Dyrektor wyjaśnił: [...] przedmiotowe »błędy« wynikają ze zmian wprowadzanych przez KE na listach referencyjnych [...] wykazane obszary są więc ujęte w raporcie z uwagi na »błędne« kody lub nazwy (błędne względem listy referencyjnej, natomiast są one poprawne z naukowego i formalnoprawnego punktu widzenia. [...] poprawa nazw i kodów na zgodne z listami KE byłaby obecnie zbyt czasochłonna, dlatego też takich zmian nie wprowadzono po ostatnich zmianach na listach referencyjnych i nie planuje się takich zmian w obecnym systemie bazodanowym [...] Kody i nazwy siedlisk i gatunków

¹⁰⁸ Data pisma KE dotyczącego uchybień w SDF (znak: ENV.D.3/AV/BC/FL; Ares(2023)6865476-10/10/2023).

¹⁰⁹ Obszary Natura 2000: PLH080015 Ujście Ilanki; PLH120025 Małe Pieniny; PLH120083 Dolna Soła; PLH220021 Piaśnickie Łąki; PLH220036 Dolina Łupawy; PLH280007 Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana; PLH320004 Dolina Iny koło Recza; PLH320011 Jezioro Wielki Bytyń; PLH320036 Bagno i Jezioro Ciemino; PLH320037 Dolna Odra; PLB120001 Gorce; PLB180002 Beskid Niski; PLB260001 Dolina Nidy; PLB280015 Ostoja Warmińska; PLC120003 Torfowiska Orawsko-Nowotarskie; PLH120001 Ostoja Babiogórska; PLH120012 Na Policy; PLH240005 Beskid Śląski; PLH240006 Beskid Żywiecki; PLH120060 Cedron; PLB060017 Zlewnia Górnej Huczwy; PLB160002 Zbiornik Nyski; PLB220002 Dolina Słupi; PLB320007 Łąki Skoszewskie; PLC080001 Ujście Warty; PLH020071 Ostoja Nietoperzy Gór Sowich; PLH020098 Karszówek; PLH060043 Lasy Sobiborskie; PLH060084 Adelina; PLH140030 Łękawica.

obsługiwane są poprzez listy słownikowe na stałe wgrane [...] zatem nie ma możliwości zmiany kodu czy nazwy z perspektywy aplikacji, ponieważ opiera się ona na wgranych listach. Zmiana list słownikowych jest możliwa, ale nie powoduje zmian danych zapisanych w poszczególnych SDF. Powyższe oznacza brak możliwości jednorazowej zmiany kodu/nazwy w każdym SDF w bazie [...] zmiana kodu/nazwy wymaga zmian w każdym SDF odrębnie. Ponadto Generalny Dyrektor wyjaśnił: [...] podjęto decyzję, aby nie zmieniać list słownikowych. Decyzję podjął w styczniu 2024 r. [...] (ówczesny Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody) [...] podejście Departamentu do zmian na listach słownikowych jest niezmiennie [...]. Kwestia weryfikacji »innych gatunków« z pkt 3.3 SDF nie była przedmiotem decyzji w ówczesnym czasie [...]. W najważniejszych punktach SDF, czyli w 3.1 i 3.2 umieszczone są siedliska przyrodnicze i gatunki dyrektywowe, w tym przedmioty ochrony obszarów Natura 2000. W stosunku do tych punktów polska baza danych nie ma brakujących kodów lub nazw [...] W przypadku pkt 3.3, w którym znajdują się »Inne gatunki«, do polskiej bazy wgrana jest lista słownikowa, pierwotnie udostępniona przez KE. Z uwagi na to, że w punkcie tym mogą być wprowadzone różne gatunki, także takie, które nie mają kodów ustalonych przez KE, w raporcie EEA¹¹⁰ wykazywane są błędy. [...] jest to jeden z powodów do weryfikacji listy gatunków w SDF-ach, a nawet do usunięcia z SDF. [...] do tej pory nie uniemożliwiało to wgrania polskiej bazy do bazy unijnej, dlatego też nie podejmowano radykalnych kroków, np. usunięcia wszystkich gatunków z pkt 3.3 SDF. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że nie poinformowano KE o niewprowadzeniu zmian w ww. 30 SDF i o braku planów w zakresie wprowadzenia takich zmian, ponieważ [...] po pierwsze nie ma takiego obowiązku, a po drugie nie uznano tego za zasadne. [...] Polska zobowiązana jest do regularnej aktualizacji SDF obszarów, co corocznie wykonuje, przekazując do KE aktualną bazę Natura 2000. Baza co roku jest przyjmowana przez KE za pośrednictwem CDR, co wystarczająco potwierdza prawidłowość danych w polskich SDF.

(akta kontroli str. 1115-1120,1131-1138, 1213-1220)

NIK zauważa, że zgodnie z „Wytycznymi Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie aktualizacji informacji dotyczących obszarów Natura 2000 CZĘŚĆ 1 zmiana standardowych formularzy danych obszarów Natura 2000”: *Zbiór SDF wszystkich obszarów Natura 2000 tworzy europejską bazę obszarów Natura 2000. Dlatego też dane i informacje zbierane w SDF muszą mieć uporządkowany i porównywalny format. Informacje zawarte w SDF są przetwarzane i poddawane różnego rodzaju analizom na poziomie krajowym, regionalnym i unijnym.* Tym samym, zdaniem NIK, niezbędne są działania GDOŚ na rzecz zmiany SDF. Tymczasem w zacytowanych powyżej wyjaśnieniach Generalny Dyrektor prezentuje stanowisko, że błędy wykazane przez przedstawiciela Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska KE wynikają ze zmian wprowadzanych przez KE na listach referencyjnych i są one, zdaniem Generalnego Dyrektora, poprawne naukowo oraz formalnoprawnie, a ich poprawa w celu zapewnienia zgodności z listami KE byłaby zbyt czasochłonna. Zdaniem NIK, zaniechanie przez Generalnego Dyrektora działań w celu poprawy SDF, skutkuje niezapewnieniem porównywalności przekazywanych danych. Należy zwrócić również uwagę, że Generalny Dyrektor nie przedstawił KE swojego stanowiska, zgodnie z którym nanoszenie tych zmian w SDF uważa za bezzasadne, co w ocenie NIK

¹¹⁰ Europejska Agencja Środowiska – przypis kontrolera.

stanowiło także postępowanie nierzetelne i naraża Polskę na kolejne zarzuty ze strony KE.

5. Generalny Dyrektor nie zapewnił zgodności danych o obszarach Natura 2000 zawartych w CRFOP z danymi wynikającymi z decyzji 2024/433, decyzji 2024/427 oraz rozporządzenia ws. OSO, ani nie podjął działań w celu usunięcia rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w SDF i rozporządzeniu ws. OSO. Długości i szerokości geograficzne zawarte w SDF w CRFOP dla dziewięciu SOO¹¹¹ były niezgodne z danymi zamieszczonymi w decyzji 2024/433 i decyzji 2024/427, a powierzchnia zawarta w SDF w CRFOP dla czterech OSO¹¹² była niezgodna z rozporządzeniem ws. OSO.
(akta kontroli str. 1168-1175, 1186-1192)

W zakresie dziewięciu SOO¹¹³ Generalny Dyrektor wyjaśnił: [...] *GDOŚ do wyliczeń geoprzestrzennych korzysta z oprogramowania open source QGIS [...], natomiast według naszej wiedzy KE, przy sprawdzaniu dostarczonych danych, korzysta z płatnego oprogramowania firmy ESRI – algorytmy wykorzystywane do wyliczenia punktu określającego geometryczny środek obiektu lub zbioru obiektów generują różne wyniki. [...] Komisja samodzielnie skorygowała wcześniej wyliczone przez siebie wartości i w projekcie 18 decyzji aktualizującej wszystkie te obszary mają wyliczone centroidy zgodnie z polską bazą danych [...].* Odnosnie

-
- ¹¹¹ Czarny Las (PLH060002) – szerokość geograficzna zawarta w SDF: 51, 7173, szerokość zawarta w decyzji wykonawczej: 57,7171;
Lasy Spalskie (PLH100003) – długość geograficzna zawarta w SDF: 20,1522; długość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 20,1481; szerokość geograficzna zawarta w SDF: 51,558; szerokość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 51,5515;
Polany Puszczy Bolimowskiej (PLH100028) – długość geograficzna zawarta w SDF: 20,1058, długość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 20,1247; szerokość geograficzna zawarta w SDF: 52,0387; szerokość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 52,0312;
Czarna Orawa (PLH120002) – długość geograficzna zawarta w SDF: 19,6415, długość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 19,6918; szerokość geograficzna zawarta w SDF: 49,4401; szerokość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 49,486;
Dolna Wisłoka z Dopływami (PLH180053) – długość geograficzna zawarta w SDF: 21,3508, długość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 21,3508; szerokość geograficzna zawarta w SDF: 50,0575; szerokość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 50,0575;
Wisłoka z dopływami (PLH180052) – długość geograficzna zawarta w SDF: 21,4005, długość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 21,4452; szerokość geograficzna zawarta w SDF: 49,727; szerokość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 49,6949;
Dolina Białej Przemszy (PLH240038) – długość geograficzna zawarta w SDF: 19,4249, długość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 19,3723; szerokość geograficzna zawarta w SDF: 50,335; szerokość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 50,2832;
Ostoja Północnomazurska (PLH280045) – długość geograficzna zawarta w SDF: 21,6958, długość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 21,6734; szerokość geograficzna zawarta w SDF: 54,1133, szerokość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 54,1086;
Ostoja Piłska (PLH300045) – długość geograficzna zawarta w SDF: 16,6905, długość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 16,7727; szerokość geograficzna zawarta w SDF: 53,1073; szerokość geograficzna zawarta w decyzji wykonawczej: 53,15.
- ¹¹² Góry Izerskie (PLB020009) – powierzchnia zawarta w SDF: 20 346,5 ha; powierzchnia zawarta w rozporządzeniu ws. OSO: 20 343,6 ha;
Sudety Wałbrzysko-Kamiennogórskie (PLB020010) – powierzchnia zawarta w SDF: 31 577,92 ha; powierzchnia zawarta w rozporządzeniu ws. OSO: 31 574,1 ha;
Pogórze Przemyskie (PLB180001) – powierzchnia zawarta w SDF: 65 390,15 ha; powierzchnia zawarta w rozporządzeniu ws. OSO: 65 390,19 ha;
Ostoja Biebrzańska (PLB200006) – powierzchnia zawarta w SDF: 148 509,33 ha; powierzchnia zawarta w rozporządzeniu ws. OSO: 148 508,8 ha.
- ¹¹³ Obszary Natura 2000: Czarny Las (PLH060002), Lasy Spalskie (PLH100003), Polany Puszczy Bolimowskiej (PLH100028), Czarna Orawa (PLH180002), Dolna Wisłoka z Dopływami (PLH180053), Wisłoka z dopływami (PLH180052), Dolina Białej Przemszy (PLH240038), Ostoja Północnomazurska (PLH280045), Ostoja Piłska (PLH300045).

do czterech OSO¹¹⁴ Generalny Dyrektor wyjaśnił: Wszystkie te obszary zostały wyznaczone rozporządzeniem Ministra Środowiska w 2011 r. i wtedy też określono dla nich powierzchnię, z wykorzystaniem ówczesnych rozwiązań technicznych. Granica żadnego z tych obszarów nie była przez GDOŚ zmieniana, jednak porównując ich wartości z SDF różnica może być widoczna. Wyjaśnieniem tego jest fakt, że powierzchnia SDF aktualizowana jest corocznie, poprzez wgranie warstw przestrzennych na serwer Natura 2000. [...] Na serwerze tym na stałe wgrana jest też warstwa z granicami innych jednostek terytorialnych – warstwy te automatycznie się ze sobą »przecinają«. Przez fakt, że za różne granice (państwowe, powiatowe, itp.) odpowiedzialne są inne podmioty, np. [...] za granice Polski odpowiada Straż Graniczna, dane te nierzadko są ze sobą niespójne, ponieważ za ich jakość i aktualność odpowiadają różne organy. [...] GDOŚ nie ma możliwości kontroli wszystkich obszarów wyznaczonych bezpośrednio przy granicy państwa, przez co, w wyniku przecięcia obu warstw, wartości powierzchni obszarów mogą się zmieniać. W przypadku obszarów niepołożonych bezpośrednio przy granicy Polski, a w stosunku do których wskazano na różnicę wartości pomiędzy SDF, a rozporządzeniem OSO, wskazują, że najprawdopodobniej wynika to z różnych algorytmów wyliczających te powierzchnie. [...] aktualne rozbieżności zapewne są wynikiem zmian w oprogramowaniach wyliczających te wartości. GDOŚ nie podejmuje działań zmierzających do »korekty« powierzchni obszarów w rozporządzeniu OSO i dopasowania ich do granic aktualizowanych przez inne podmioty, ponieważ ma świadomość, że wartości przyjęte w rozporządzeniu, w kolejnych latach, dalej mogą się zmieniać. Specjalista w Wydziale do spraw Obszarów Chronionych w DZZP wyjaśniła: Warstwy przestrzenne wysyłane są w postaci propozycji, które zawierają już nowe powierzchnie i nowe centroidy, a baza opisowa ma jeszcze stare centroidy. [...] Ręczna podmiana przez pracownika w bazie obszarów Natura 2000 w zakresie centroid nie może zostać wykonana, ponieważ oficjalnym narzędziem do przeliczania centroid jest kod źródłowy na stałe »zaszyty« na serwerze bazy »Natura 2000« Warstwy wrzucone na serwer »Natury 2000« automatycznie przeliczają nowe wartości centroid, więc przed wykonaniem tego pracownik nie ma dostępu do ostatecznej wartości długości i szerokości geograficznej. Zaktualizowanie warstw przestrzennych na serwerze powoduje automatyczną aktualizację SDF w CRFOP. Dopiero wtedy pracownik GDOŚ dowiaduje się o nowych wartościach. Wcześniej, przed aktualizacją, nie są one dla niego znane. Nowy system »Natury 2000« – nSystem – nie rozdziela przekazywanej bazy na przestrzenną i tekstową tylko wykonywany będzie w jednej spójnej bazie. W momencie wskazania granicy obszaru jako proponowanie, system będzie automatycznie podmieniał geometrię obszaru do KE, w usłudze publicznej granice będą nadal w postaci niezmienionej do momentu wydania wydania nowej decyzji i zatwierdzenia nowych granic przez KE. Były Generalny Dyrektor wyjaśnił: [...] podejmowałem prace zmierzające do pozyskania środków na to zadanie zaraz po otrzymaniu środków, tak jak pamiętam 2022/2023 został uruchomiony przetarg na optymalizację systemów informatycznych związanych z funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 1186-1192, 1293-1295, 1453-1475)

Zdaniem NIK zaniechanie Generalnego Dyrektora należy ocenić jako nierzetelne, bowiem dysponując informacjami o niezgodności danych

¹¹⁴ Obszary Natura 2000: Góry Izerskie (PLB020009), Sudety Wałbrzysko-Kamiennogórskie (PLB020010), Pogórze Przemyskie (PLB180001), Ostoja Biebrzańska (PLB200006).

zawartych w SDF zamieszczonych w CRFOP z decyzją 2024/433, decyzją 2024/427 i rozporządzeniem ws. OSO, nie zapewnił on w okresie objętym kontrolą zgodności tych danych. Inaczej niż w przypadku SOO, Generalny Dyrektor nie podjął działań celem zapewnienia spójności danych o OSO z informacjami o powierzchni obszarów, zawartymi w rozporządzeniu ws. OSO, tj. nie informował Ministra o potrzebie zmiany rozporządzenia ws. OSO, aby było ono spójne z danymi zawartymi w SDF.

6. Generalny Dyrektor w sposób niezgodny z obowiązującymi aktami prawa wewnętrznego planował działania w zakresie tworzenia sieci obszarów Natura 2000, bowiem:

a) nie składał Ministrowi kwartalnych sprawozdań za lata 2019-2024 w zakresie opracowywanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000 (w tym także ogłoszenia przetargów na wykonanie PZO) w odniesieniu do poszczególnych województw, pomimo obowiązku wynikającego z „Działań Nadzorczych” (str. 15).

(akta kontroli str. 1004-1039, 1181-1185)

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *GDOŚ nie przekazywał kwartalnych sprawozdań w zakresie procedowanych oraz ustanowionych planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 w odniesieniu do poszczególnych województw. Wskazać też należy, że MKIŚ nie zwracał się do GDOŚ o przesyłanie ww. informacji, zgodnie z dokumentem Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Nie są znane powody takiego postępowania.*

(akta kontroli str. 1176-1180, 1213-1220, 1453-1475)

NIK zauważa, że „Działania Nadzorcze” nie uzależniały przekazywania kwartalnych sprawozdań w zakresie opracowywanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000 w odniesieniu do poszczególnych województw od żądania tego przez Ministra. Generalny Dyrektor powinien samodzielnie składać takie sprawozdania, w ramach obowiązku wynikającego z „Działań Nadzorczych” (str. 15);

b) przekazał Ministrowi projekty planów działalności po terminie wskazanym w pkt 13 sekcji „2.4. Nadzór w obszarze pozafinansowym (merytorycznym)” „Polityki nadzorczej MŚ”, w przypadku planu na 2020 r. – 98 dni po terminie, a w przypadku planu na 2021 r. – 91 dni po terminie.

(akta kontroli str. 747-757, 990-1039, 1040-1090)

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Z kwerendy dokumentów nie wynika, dlaczego pisma zostały wysłane w ww. terminach, a osoby, które zajmowały się tymi zadaniami, nie są już pracownikami GDOŚ. Były Generalny Dyrektor wyjaśnił: Według mojej wiedzy i pamięci obowiązki te były realizowane. [...] Z tego co pamiętam GDOŚ nigdy nie był upominany w zakresie nieprzekazywania projektu planu działalności do MKIŚ w terminie do 1 września.*

(akta kontroli str. 1213-1220, 1453-1475)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK stwierdza, że przedmiotem nieprawidłowości nie jest zaniechanie obowiązku przekazania Ministrowi projektów planów działalności, lecz nieterminowa realizacja tego obowiązku, której przyczyn Generalny Dyrektor nie podaje w zacytowanych wyjaśnieniach.

- c) przekazał kwartalne sprawozdania z wykonania planów działalności za: I, II, III kwartał 2021 r., I, II, III kwartał 2022 r., I i III kwartał 2023 r. oraz I kwartał 2024 r. z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 25 dni, co stanowiło działanie niezgodne z pkt 21 sekcji „3.4 Nadzór w obszarze pozafinansowym (merytorycznym)” „Polityki nadzorczej MKiŚ”.

(akta kontroli str. 187-406, 747-751, 990-1003, 1121-1123)

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Z kwerendy dokumentów nie wynika, dlaczego pisma zostały wysłane w ww. terminach, a osoby, które zajmowały się tymi zadaniami, nie są już pracownikami GDOŚ. Były Generalny Dyrektor wyjaśnił: Jeżeli zdarzyły się sytuacje opisane w pytaniu to mogło do nich dojść wskutek tego, że z moimi obowiązkami [...] wiązała się konieczność częstych wyjazdów poza siedzibę urzędu zarówno w obrębie Warszawy jak też po całej Polsce. W szczególności po dniu 1 kwietnia 2023 r. (okres, w którym składane były sprawozdania za I i III kwartał 2023 r.), gdy miejscem świadczenia przeze mnie pracy stał się budynek przy Al. Jerozolimskich 132/134 nieomal codziennie wyjeżdżałem na spotkania organizowane w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, w których byłem zobowiązany uczestniczyć. Wyjazdy te były często organizowane w ostatniej chwili co częstokroć utrudniało organizację pracy. Powyższe aspekty mogły wpłynąć na to, że sprawozdanie mogło być podpisane przeze mnie z pewnym opóźnieniem.*

NIK zauważa, że wyjaśnienia obecnego Generalnego Dyrektora nie potwierdzają wyjaśnień byłego Generalnego Dyrektora. Równocześnie nie przedłożono dowodów potwierdzających działanie byłego Generalnego Dyrektora.

(akta kontroli str. 1213-1220, 1453-1475)

Ponadto NIK jako nierzetelne ocenia zaniechanie żądania od regionalnych dyrektorów rocznych planów działalności na lata 2020-2021, tak aby cele ujęte w planie działalności Generalnego Dyrektora mogły uwzględniać cele realizowane przez regionalnych dyrektorów. Było to niezgodne z „Działaniami Nadzorczymi” (str. 13).

(akta kontroli str. 187-406, 1121-1123)

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Dokument „Działania nadzorcze MŚ wobec GDOŚ” z 2012 r. jest dokumentem wcześniejszym i jest sprzeczny w tym punkcie z „Polityką nadzorczą MKiŚ” z 2021 r., dlatego stosowany jest sposób procedowania wskazany w „Polityce nadzorczej MKiŚ” z 2021 r. oraz [...] informacje na temat potrzeb RDOŚ były zbierane corocznie w ostatnich latach w kwietniu i w maju na kolejny rok budżetowy. Potrzeby te nie były jednak przypisane do zadań i celów z planów działalności.*

(akta kontroli str. 1131-1138, 1176-1180, 1193-1195)

NIK zauważa, że plany działalności na 2020 r. i 2021 r. sporządzono w czasie, gdy obowiązywała „Polityka nadzorcza MŚ” i „Działania Nadzorcze”, a nie „Polityka nadzorcza MKiŚ”, do której odniósł się Generalny Dyrektor w swoich wyjaśnieniach. Zdaniem NIK nieuwzględnianie w planach działalności Generalnego Dyrektora m.in. celów realizowanych przez regionalnych dyrektorów implikowało nierzetelne planowanie zarządzania obszarami Natura 2000, bowiem pozbawione one były informacji o działaniach, celach i miernikach zawartych w planach działalności regionalnych dyrektorów. Uzyskiwanie informacji od RDOŚ powinno być skorelowane z celami i zadaniami wynikającymi z planów działalności. Zdaniem NIK uzyskiwanie

od regionalnych dyrektorów ich rocznych planów działalności powinno być jednym z elementów umożliwiających skuteczne sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000;

(akta kontroli str. 1131-1138)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Generalnego Dyrektora w zakresie tworzenia sieci obszarów Natura 2000.

Zdaniem NIK brak skutecznych mechanizmów pozyskania i wykorzystania informacji o konieczności wprowadzenia zmian w ww. sieci, wyznaczania SOO proporcjonalnie do występowania na terytorium Polski typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, był kluczowy z punktu widzenia realizacji celu określonego art. 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Ponadto Generalny Dyrektor nie egzekwował od regionalnych dyrektorów ocen, o których mowa w art. 31 uop, za lata 2013-2018¹¹⁵; nie określił szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym, wymaganego art. 27 ust. 3 pkt 2 uop; nierzetelnie przekazywał dane do KE (co dotyczy braku zmiany kodów lub nazw gatunków w 30 SDF oraz nieprzedstawienie KE stanowiska, zgodnie z którym nanoszenie tych zmian uznał za bezzasadne); nie zapewnił zgodności danych o obszarach Natura 2000 zawartych w CRFOP z danymi wynikającymi z decyzji 2024/433, decyzji 2024/427 oraz rozporządzenia ws. OSO, jak również nie podjął działań w celu usunięcia rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w SDF a rozporządzeniem ws. OSO. Generalny Dyrektor planował działania w zakresie tworzenia sieci obszarów Natura 2000, jednak jego postępowanie było nierzetelne lub niezgodne z aktami prawa wewnętrznego.

Powyższej oceny nie zmieniają podjęte przez Generalnego Dyrektora działania na rzecz dostosowania istniejących formularzy SDF do formularza wprowadzonego decyzją 2023/2806, terminowa aktualizacja bazy danych w CRD w zakresie obszarów Natura 2000 oraz rzetelna (w pełnym planowanym zakresie dotyczącym tworzenia obszarów Natura 2000) sprawozdawczość z wykonania planu działalności.

OBSZAR

2. Zarządzanie obszarami Natura 2000

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą ewidencja danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ochrony obszarów Natura 2000, o której mowa w art. 32 ust. 1 uop, prowadzona była w systemie bazodanowym SZOP. GDOŚ zakupiła ten system 1 grudnia 2017 r.¹¹⁶ za kwotę 33,0 tys. zł brutto i uruchomiła w styczniu 2019 r.¹¹⁷ Głównym celem zakupu systemu było usprawnienie pracy w zakresie realizacji zadań związanych z nadzorem oraz planowaniem realizacji działań ochronnych określonych w dokumentach planistycznych, wsparcie procesu planowania w zakresie środków finansowych, zapewnienie dostępu do aktualnych informacji o formach ochrony przyrody i dokumentacji zgromadzonej w jednostce, a także generowanie raportów, w tym niezbędnych na potrzeby sprawozdawczości do KE. System miał również usprawnić pracę

¹¹⁵ W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) Generalny Dyrektor nie egzekwował od regionalnych dyrektorów realizacji tego obowiązku.

¹¹⁶ Umowa nr 88/GDOŚ/2017.

¹¹⁷ Do czasu uruchomienia prowadzono prace modyfikacyjne (pismo Dyrektora DZZP do RDOŚ z 26 listopada 2018 r. DZP-wo.6323.11.2018.LB).

rdoś w zakresie zadań związanych z zarządzaniem oraz planowaniem działań ochronnych na terenie rezerwatów przyrody i obszarów Natura 2000¹¹⁸.

(akta kontroli str. 7-73, 103-170)

Za wprowadzanie danych z zakresu obszarów Natura 2000 do systemu odpowiadały poszczególne rdoś¹¹⁹. W 2020 r., 2022 r. i 2024 r. GDOŚ przeprowadziła kontrolę aktualności i kompletności danych wprowadzonych do SZOP. Stwierdzono m.in. brak dokumentacji PZO, pełnej informacji o realizacji działań ochronnych, niewskazanie terminu i stanu realizacji działań ochronnych ustanowionych, nieprzypisanie 33 dokumentów do żadnego obszaru chronionego, niekompletność danych dla 49 PZO oraz brak wprowadzenia co najmniej jednego dokumentu planistycznego dla 214 obszarów Natura 2000. W trakcie oględzin NIK przeprowadzonych 4 listopada 2024 r. ustalono, że dla 10 z 12 obszarów Natura 2000 objętych szczegółowym badaniem zamieszczone dane były niekompletne i niejednolite (szczełółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Wg stanu na 16 stycznia 2025 r. 12 rdoś przekazało informację o zakończeniu uzupełniania SZOP. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: [...] *zdecydowano się skierować dodatkowe prośby do RDOŚ, aby w jak największym stopniu uzupełniły brakujące dane w SZOP.*

(akta kontroli str. 7-73, 832-840, 934-954, 990-1003, 1066-1090)

6 grudnia 2024 r. GDOŚ dokonała odbioru systemu¹²⁰ integrującego Bazy danych obszarów Natura 2000, SZOP, Bazy danych o Inwazyjnych Gatunkach Obcych, CRFOP, Geoserwis, HaBiDeS. System ten ma umożliwić kompleksowe zarządzanie zasobami przyrody w Polsce, w szczególności obszarami Natura 2000, oraz zwiększyć efektywność działań ochronnych podejmowanych przez GDOŚ i poszczególne rdoś.

(akta kontroli str. 174-177, 187-406, 1091-1099, 1419-1427)

CRFOP, o którym mowa w art. 113 uop, wg stanu na 23 października 2024 r. zawierał dane o wszystkich ustanowionych obszarach Natura 2000. W przypadku 101 SOO i 38 OSO nie wykazano informacji o ustanowieniu dokumentów planistycznych, pomimo że zostały one wydane. Ponadto w przypadku obszaru Na Policy (PLH120012) nie uwzględniono informacji o powiększeniu obszaru i odniesienia do odpowiedniej decyzji KE, a w przypadku obszaru Czarna Orawa (PLH120002) w CRFOP wykazano błędną decyzję wykonawczą KE (szczełółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 790-806, 883-890, 914-926, 980-989, 1004-1039)

Szczełółowe badanie 35 SDF dla morskich obszarów Natura 2000 wykazało, że powierzchnia 32 obszarów morskich ujęta w SDF nie była tożsama z powierzchnią wykazaną przez GDOŚ¹²¹ w trakcie kontroli NIK, a GDOŚ nie wymagał od nadzorujących te obszary aktualizacji SDF w tym zakresie. Ponadto w treści 10 z 35 rozporządzeń ustanawiających obszary Natura 2000 nie uwzględniono informacji o tym, że obejmują obszary morskie. W GDOŚ nie podjęto działań w celu aktualizacji tych rozporządzeń, pomimo że Generalny Dyrektor został upoważniony, pełnomocnictwem nr 126 z 29 lipca 2016 r. oraz nr 40 z 15 maja 2020 r.¹²², przez Ministra do opracowania i prowadzenia procesu

¹¹⁸ „Podręcznik użytkownika aplikacji System Zarządzania Ochroną Przyrody SZOP” str. 3.

¹¹⁹ W tym także w zakresie danych dostarczanych przez PN i UM.

¹²⁰ Opracowane na podstawie umowy nr 71/GDOŚ/2023 na kwotę 3 580,4 tys. zł brutto.

¹²¹ Wyjaśnienia Generalnego Dyrektora z 20 stycznia 2025 r. znak: BPZKW.0910.101.2024.AG.102.

¹²² Pełnomocnictwo nr 126 z 29 lipca 2016 r. wydane na podstawie § 20 ust. 2 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz.

uzgodnień (w tym wewnątrzresortowych), konsultacji publicznych oraz opiniowania, łącznie z prowadzeniem konferencji uzgodnieniowej dla projektów aktów wykonawczych przewidzianych do wydania na podstawie upoważnienia zawartego w art. 29 ust. 3 uop (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1571-1599, 1635)

W związku z ww. pełnomocnictwami Generalny Dyrektor otrzymał z MŚ, następnie MKiŚ, łącznie 10 projektów rozporządzeń ministra w sprawie ustanowienia PO dla morskich obszarów Natura 2000, w tym 8 projektów 16 stycznia 2017 r.¹²³, jeden 7 grudnia 2020 r.¹²⁴ i jeden 4 października 2023 r.¹²⁵, celem dalszego prowadzenia procesu uzgodnień (w tym wewnątrzresortowych), konsultacji publicznych oraz opiniowania, łącznie z prowadzeniem konferencji uzgodnieniowych¹²⁶. 3 marca 2017 r. Generalny Dyrektor przekazał dyrektorowi UM w Szczecinie i dyrektorowi UM w Gdyni oraz do wiadomości MŚ zestawienie zidentyfikowanych w GDOŚ różnic pomiędzy SDF a projektami PO dla 7¹²⁷ z 8 obszarów z prośbą o jak najszybsze przekazanie wniosków o zmiany SDF i uporządkowanych projektów PO wraz z dokumentacją, spójnych z ww. wnioskami, a następnie 8 marca 2018 r. ponowił ww. prośbę dla 6¹²⁸ obszarów i przekazał przykładowy szablon projektu rozporządzenia wraz z OSR do zastosowania przy opracowaniu projektów PO. Dyrektor UM w Gdyni w odpowiedzi z 21 marca 2018 r. wskazał, że prowadzi prace nad aktualizacją SDF dla poszczególnych obszarów Natura 2000, a uporządkowanie projektów PO nastąpi po ostatecznym zatwierdzeniu wniosków o zmianę SDF. Dyrektor UM w Szczecinie 9 maja 2017 r.¹²⁹ w odpowiedzi na pismo z 3 marca 2017 r. przekazał GDOŚ projekty zaktualizowanych SDF dla obszarów Zatoka Pomorska (PLB990003) i Ostoja na Zatoce Pomorskiej (PLH990002) oraz wnioski o wprowadzenie zmian do dokumentacji dla ww. projektów, natomiast nie udzielił odpowiedzi na pismo GDOŚ z 8 marca 2018 r.

Wg stanu na 30 czerwca 2024 r. do GDOŚ wpłynęło łącznie 5¹³⁰ z 10 projektów PO skorygowanych przez dyrektorów UM, z tego Minister Klimatu i Środowiska ustanowił PO dla 2¹³¹ z nich. W latach 2018-2024 GDOŚ podejmowała w szczególności nw. działania związane z pracami nad pięcioma projektami rozporządzeń w sprawie ustanowienia PO dla morskich obszarów Natura 2000:

- dla obszarów Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLH280007) i Zalew Wiślany (PLB280010): 30 maja 2018 r. GDOŚ zaakceptowała wnioski o zmianę SDF,

979, z 2015 r. poz. 1063 oraz z 2016 r. poz. 494) oraz pełnomocnictwo nr 40 z 15 maja 2020 r. wydane na podstawie § 20 ust. 2 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

¹²³ Ujście Wisły (PLB220004), Zatoka Pucka (PLB220005), Zalew Wiślany (PLB280010), Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH22032), Ostoja w Ujściu Wisły (PLH22044), Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLH280007), Zatoka Pomorska (PLB990003) i Ostoja na Zatoce Pomorskiej (PLH990002).

¹²⁴ Ławica Słupska (PLC990001).

¹²⁵ Klify i Rafy Kamienne Orłowa (PLH220105).

¹²⁶ Zgodnie z pełnomocnictwami nr 126 z 29 lipca 2016 r. i nr 40 z 15 maja 2020 r.

¹²⁷ Nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy SDF a projektem PO dla obszaru Zalew Wiślany (PLB280010).

¹²⁸ Rozpoczęto prace legislacyjne dla projektów PO dla obszarów Zalew Wiślany (PLB280010) i Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLH28007).

¹²⁹ OW-IV-070/030/02/17.

¹³⁰ 31 lipca 2018 r. dla obszaru Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLH280007), 17 września 2019 r. dla obszaru Zalew Wiślany (PLB280010), 7 grudnia 2020 r. dla obszaru Ławica Słupska (PLC990001), 4 sierpnia 2023 r. dla obszaru Klify i Rafy Kamienne Orłowa (PLH220105) i 21 marca 2024 r. dla obszaru Ostoja w Ujściu Wisły (PLH220044).

¹³¹ Dla obszarów Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLH280007) i Zalew Wiślany (PLB280010).

w latach 2019-2021 przeprowadziła całość prac objętych pełnomocnictwem Ministra Środowiska dla tych obszarów, a raporty z konsultacji publicznych i opiniowania oraz protokoły rozbieżności zostały przekazane do MKiŚ 5 czerwca 2020 r.¹³² i 28 czerwca 2021 r.¹³³ celem dalszych prac;

- dla obszaru Ostoja w Ujściu Wisły (PLH220044): 23 lipca 2019 r. i 4 października 2023 r. GDOŚ zaakceptowała wnioski o zmianę SDF, w 2024 r. dokonała aktualizacji OSR (przy udziale dyrektora UM w Gdyni). W trakcie kontroli NIK 24 grudnia 2024 r.¹³⁴ GDOŚ przekazała OSR do MKiŚ, a 16 stycznia 2025 r.¹³⁵ wpłynęło do GDOŚ potwierdzenie o dokonaniu wpisu do wykazu prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska rozporządzenia w sprawie ustanowienia PO dla morskiej części obszaru Ostoja w Ujściu Wisły (PLH220044) wraz z informacją o możliwości dalszego procedowania, zgodnie z udzielonym pełnomocnictwem;
- dla obszaru Klify i Rafy Kamienne Orłowa (PLH220105): 21 sierpnia 2023 r. GDOŚ zaakceptowała wniosek o zmianę SDF dla tego obszaru. W latach 2023-2024 trwały uzgodnienia OSR. W trakcie kontroli NIK 23 września 2024 r. uzyskano wpis do wykazu prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska. 27 grudnia 2024 r. GDOŚ skierował projekt do uzgodnień wewnątrzresortowych;
- dla obszaru Ławica Słupska (PLC990001): w latach 2021-2023 GDOŚ przeprowadziła prace związane z aktualizacją SDF m.in. ze względu na powiększenie powierzchni obszaru o 919,47 ha¹³⁶. Zmianę granic obszaru wprowadzono rozporządzeniem MKiŚ z dnia 22 czerwca 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie OSO¹³⁷ oraz wyznaczono SOO dla tego obszaru rozporządzeniem MKiŚ z dnia 30 października 2023 r.¹³⁸ Od tamtego czasu, wg stanu na 12 stycznia 2025 r., w GDOŚ nie podejmowano dalszych prac związanych z projektem rozporządzenia Ministra w sprawie ustanowienia PO dla obszaru Ławica Słupska (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).
(akta kontroli str. 790-806, 821-826, 832-840, 963-972, 980-1003, 1066-1090, 1390-1397, 1428-1433)

GDOŚ zaakceptowała wnioski o zmianę SDF dla obszarów Zatoka Pucka (PLB220005) i Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032), natomiast wg stanu na 17 grudnia 2024 r. dalszych korekt i uzupełnień wymagały SDF dla obszarów: Ujście Wisły (PLB220004), Zatoka Pomorska (PLB990003) i Ostoja na Zatoce Pomorskiej (PLH990002).

Dla obszarów Zatoka Pucka (PLB220005), Ujście Wisły (PLB220004), Zatoka Pomorska (PLB990003), Ostoja na Zatoce Pomorskiej (PLH990002) i Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) prace nad projektami rozporządzeń w sprawie ustanowienia PO dla tych obszarów mają być podjęte po otrzymaniu z UM zaktualizowanych projektów PO, na co wskazywał Generalny Dyrektor w pismach kierowanych do dyrektorów UM. W okresie objętym kontrolą GDOŚ

¹³² Dot. projektu rozporządzenia w sprawie ustanowienia PO dla obszaru Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLH280007).

¹³³ Dot. projektu rozporządzenia w sprawie ustanowienia PO dla obszaru Zalew Wiślany (PLB280010).

¹³⁴ BP-L.0220.11.2024.MM.

¹³⁵ DOP-WŚ.0220.5.2024.3.DT.

¹³⁶ Z 80 050,25 ha na 80 969,72 ha.

¹³⁷ Dz.U. poz. 1281.

¹³⁸ Dz.U. poz. 2347.

występowała 10-krotnie¹³⁹ do dyrektorów UM o przekazanie informacji o postępach prac nad opracowaniem PO dla morskich obszarów Natura 2000 oraz perspektywach przesłania projektów planów przez urzędy morskie do GDOŚ celem ich ustanowienia, co zostało opisane w obszarze 4. Nadzorowanie obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 832-840, 990-1003, 1428-1433)

Poza ww. projektami rozporządzeń Generalny Dyrektor w latach 2018-2019 prowadził prace nad projektem rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ustanowienia PO dla obszaru Natura 2000 Ostoje Nietoperzy Powiatu Gorlickiego (PLH120094) otrzymanym 24 stycznia 2018 r.¹⁴⁰ (na podstawie pełnomocnictwa nr 126 z 29 lipca 2016 r.) 16 listopada 2018 r.¹⁴¹ GDOŚ przekazał do MŚ projekt OSR z prośbą o zajęcie stanowiska. Korespondencja pomiędzy RDOŚ w Krakowie, GDOŚ a MŚ w zakresie uzgodnienia treści OSR trwała do 18 grudnia 2019 r.¹⁴² W GDOŚ nie podejmowano dalszych prac związanych z tym projektem rozporządzenia i zarekomendowano sporządzenie, na podstawie posiadanej dokumentacji, PZO. GDOŚ nie poinformował RDOŚ w Krakowie o ww. rekomendacji (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1571-1599)

Generalny Dyrektor w okresie objętym kontrolą nie składał do KE raportów i notyfikacji dotyczących obszarów Natura 2000 oraz nie występował o opinie w sprawie tych obszarów, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 38 uop. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] Pierwotnie przepis brzmiał: »Minister właściwy do spraw środowiska składa do Komisji Europejskiej raporty i notyfikacje dotyczące obszarów Natura 2000 oraz występuje o opinie w sprawie tych obszarów« co zostało zmienione w nowelizacji z 2008 r., kiedy ministra [...] zastąpiono Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska. [...] W związku jednak z szybką rozbudową systemu kontroli wyznaczania i zarządzania siecią obszarów Natura 2000 i przejściem na komunikację elektroniczną opartą o systemy bazodanowe, przedmiotowy przepis nie był wykorzystywany ani w latach 2019-2024, ani w latach wcześniejszych.*

(akta kontroli str. 13-73)

Generalny Dyrektor przekazał Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska wkład do raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej¹⁴³ i art. 17 dyrektywy siedliskowej¹⁴⁴ za okres 2013-2018 na podstawie zagregowanych danych

¹³⁹ Pismo z 7 sierpnia 2019 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL), pismo z 29 stycznia 2020 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.1), pismo z 5 marca 2020 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.2), pismo z 6 kwietnia 2021 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL), pismo z 8 września 2021 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.2), pismo z 24 września 2021 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.4), pismo z 24 maja 2022 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.5), pismo z 3 listopada 2022 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.7), pismo z 23 sierpnia 2023 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.9) i pismo z 26 kwietnia 2024 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.10).

¹⁴⁰ DOP-WOŚ.0231.3.2018.AN.

¹⁴¹ BP.024.84.2018.SK.

¹⁴² Data ostatniego komentarza.

¹⁴³ Sprawozdanie na temat wykonania środków podjętych na podstawie dyrektywy oraz głównych skutków tych środków. Sprawozdanie to jest podawane do wiadomości publicznej i zawiera w szczególności informacje na temat stanu i tendencji w odniesieniu do gatunków dzikich ptaków chronionych dyrektywą, zagrożeń i oddziaływań dotyczących tych gatunków, środków ochrony zastosowanych w odniesieniu do tych gatunków oraz wkładu sieci OSO w osiągnięciu celów określonych w art. 2 dyrektywy ptasiej. Sprawozdanie składane jest w tym samym roku, co sprawozdanie na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej.

¹⁴⁴ Sprawozdanie na temat wykonania środków podjętych na podstawie dyrektywy. Obejmuje w szczególności informacje dotyczące środków ochrony przewidzianych w art. 6 ust. 1 dyrektywy

zebranych od rdoś, dyrektorów PN oraz dyrektorów UM. W zakresie raportów za okres 2019-2024 Generalny Dyrektor został zobowiązany przez Głównego Konserwatora Przyrody¹⁴⁵ do współpracy z GIOŚ, jako instytucją koordynującą, w zakresie gromadzenia danych, ich przetwarzania oraz przygotowania ww. raportów. 8 grudnia 2023 r.¹⁴⁶ GDOŚ skierowała pisma do Zastępcy Dyrektora Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ o wsparcie w rozwinięciu współpracy między rdoś a Dyrekcją Generalną Lasów Państwowych¹⁴⁷, regionalnymi dyrekcjami Lasów Państwowych i nadleśnictwami oraz do Dyrektora DO w MKiŚ w zakresie rozwinięcia współpracy między rdoś a parkami narodowymi i parkami krajobrazowymi w celu pozyskania danych niezbędnych do wypełnienia ww. raportów. GDOŚ nie otrzymała odpowiedzi na ww. pisma, natomiast Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody¹⁴⁸ w MKiŚ 11 grudnia 2023 r. skierował do Ministerstwa Infrastruktury¹⁴⁹ i Przewodniczącego Prezydium Parków Krajobrazowych Polski pisma¹⁵⁰ z prośbą o ich zaangażowanie, bieżącą współpracę i aktywne wsparcie rdoś w uzyskiwaniu niezbędnych danych. Pismem¹⁵¹ z 31 marca 2024 r. Generalny Dyrektor skierował do DGLP, dyrektorów UM, wszystkich dyrektorów PN, Dyrektora Dolnośląskiego Zespołu Parków Krajobrazowych, Dyrektora Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego i Dyrektora Łomżyńskiego Parku Krajobrazowego Doliny Narwi prośbę o przekazanie do rdoś najpóźniej do 31 sierpnia 2024 r. danych na potrzeby raportowania z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za okres 2019-2024. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że [...] *nie posiada informacji, czy wszystkie podmioty wskazane w piśmie przekazały dane do RDOŚ ani informacji, czy RDOŚ występował o uzupełnienie lub przesłanie tych danych [...] pismo GDOŚ miało zmobilizować inne podmioty do przekazania swoich danych do RDOŚ, które m.in. na tej podstawie mogły uzupełnić informacje wprowadzane do SZOP. Obecnie do GDOŚ wpływają informacje od RDOŚ o zakończeniu prac nad uzupełnieniem SZOP na potrzeby raportowania, czyli proces ten jest na ukończeniu.*

(akta kontroli str. 13-55,77-170, 807-812, 848-858, 980-989, 1004-1039)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Generalny Dyrektor nie zapewnił kompletności i jednolitości informacji wprowadzanych do systemu służącemu ewidencji danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ochrony obszarów Natura 2000, o której mowa w art. 32 ust. 1 uop, co było nierzetelne.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 uop Generalny Dyrektor nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000, prowadząc ewidencję danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony. Ewidencja ta w latach 2019-2024 prowadzona była poprzez SZOP. Dane zamieszczane w SZOP, wg stanu na 4 listopada 2024 r., nie były kompletne. W trakcie oględzin ustalono, że dla

oraz ocenę ich wpływu na stan ochrony typów siedlisk przyrodniczych z załącznika I i gatunków z załącznika II, a także główne wyniki nadzoru określonego w art. 11 dyrektywy. Sprawozdanie, w formie ustalonej przez komitet jest przekazywane KE i udostępniane społeczeństwu.

¹⁴⁵ Pismo z 28 listopada 2023 r., znak: DOP-WŚ.0722.1.2023.2.DT.

¹⁴⁶ DZP-WO.631.5.2023.SG.

¹⁴⁷ Dalej: „DGLP”

¹⁴⁸ Dalej: „DOP”.

¹⁴⁹ Dalej: „MI”.

¹⁵⁰ DOP-WŚ.0722.1.2023.3.DT i DOP-WŚ.0722.1.2023.4.DT.

¹⁵¹ DZP-WO.631.5.2023.SG.

10 z 12¹⁵² obszarów objętych szczegółowym badaniem zamieszczone dane były niekompletne i niejednolite. I tak:

- w zakładce „Nadzór nad obszarem” w przypadku 4¹⁵³ obszarów nadzorowanych przez RDOŚ w Poznaniu, 4¹⁵⁴ obszarów nadzorowanych przez RDOŚ w Gdańsku i 2¹⁵⁵ obszarów nadzorowanych przez RDOŚ w Krakowie nie ujęto żadnych zaplanowanych działań lub wprowadzono pojedyncze zadania. Powyższych informacji nie zamieszczono, pomimo że zgodnie z „Podręcznikiem użytkownika aplikacji Systemu Zarządzania Ochroną Przyrody (SZOP)” w zakładce tej należało ująć informację o wszystkich zadaniach zaplanowanych w jednostce na podstawie działań ochronnych określonych w dokumentach planistycznych oraz zadania własne;
- w zakładce „Cele działań” dla obszaru Zatoka Pucka nie ujęto żadnych danych, pomimo że RDOŚ w Gdańsku 14 lipca 2022 r. ustanowił tymczasowe cele ochrony dla tego obszaru;
- w zakładce „Koszty” dla obszarów dla 4¹⁵⁶ obszarów nadzorowanych przez RDOŚ w Gdańsku i 1¹⁵⁷ obszaru nadzorowanego przez RDOŚ w Poznaniu nie wprowadzono żadnych danych.

Ponadto dane wprowadzone do SZOP w zakresie poniesionych wydatków związanych z zarządzaniem obszarami Natura 2000 nie były kompletne i nie uwzględniały żadnych danych dotyczących wydatków poniesionych przez RDOŚ w Lublinie i RDOŚ w Olsztynie.

(akta kontroli str. 813-820)

Generalny Dyrektor nie podjął skutecznych działań mających na celu wyegzekwowanie od rdoś obowiązku bieżącego wprowadzania danych do aplikacji SZOP. W związku z tym pracownicy GDOŚ zwracali się indywidualnie do poszczególnych rdoś z prośbą o uzupełnienie informacji niezbędnych do realizowanych działań na obszarach Natura 2000. Z powodu braku danych w systemie SZOP niemożliwe było także ustalenie, na jakich obszarach podjęto zadania ochronne, a na jakich nie i z jakich powodów ich nie podjęto. Ponadto z poziomu administrowania systemu w GDOŚ nie był możliwy dostęp do modułów „Planowanie”, „Realizacja” i „Zarządzanie”, uzupełnianych przez upoważnione osoby w rdoś, co uniemożliwiało bieżący monitoring zadań zaplanowanych i zrealizowanych przez sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000.

(akta kontroli str. 13-170, 813-820)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *GDOŚ w ramach nadzoru zwracał się do RDOŚ o uzupełnianie danych w systemie. Ilość i szczegółowość wprowadzanych danych*

¹⁵² Dolina Słupi, Jezioro Dymno, Ostoja Słowińska, Zatoka Pucka, Beskid Niski, Ostoja Gorczańska, Ostoja Popradzka, Puszcza Niepołomska, Dolina Małej Wełny, Fortyfikacje, Jezioro Kaliszańskie, Nadnoteckie Łęgi.

¹⁵³ Brak działań i zadań dla obszarów: Jezioro Kaliszańskie, Fortyfikacje i Dolina Małej Wełny. Dla obszaru Nadnoteckie Łęgi w latach 2021-2024 ujęto tylko po jednym i tym samym zadaniu.

¹⁵⁴ Brak działań i zadań dla obszarów: Ostoja Słowińska i Zatoka Pucka. Dla obszaru Dolina Słupi wprowadzono jedno zadanie w 2017 r., 3 w 2019 r., po jednym w 2022 r., 2023 r. i 2024 r., a dla obszaru Jezioro Dymno ujęto po jednym zadaniu w 2017 r. i 2020 r.

¹⁵⁵ Dla obszaru Beskid Niski ujęto dwa zadania w 2021 r. i jedno zadanie w 2022 r., a dla obszaru Puszcza Niepołomska ujęto dwa zadania w 2021 r. i jedno zadanie w 2022 r.

¹⁵⁶ Dolina Słupi, Jezioro Dymno, Ostoja Słowińska, Zatoka Pucka.

¹⁵⁷ Jezioro Kaliszańskie.

zależne są od polityki zarządzania obszarami w danej RDOŚ oraz od zasobów kadrowych [...].

(akta kontroli str. 934-954, 1066-1090)

Były Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *SZOP nie jest systemem prawnie wymaganym. Jako GDOŚ zalecałem »rdosiom« używanie tego systemu [...].*

(akta kontroli str. 1453-1475)

Zdaniem NIK nie można uznać działań podjętych przez Generalnego Dyrektora w celu uzupełnienia przez rdoś danych w SZOP za skuteczne i wystarczające, w sytuacji gdy system nadal był niekompletny, a dane wprowadzane były niejednolicie. Zdaniem NIK SZOP – wobec wskazanych powyżej braków danych lub niejednolitego zakresu danych dotyczących poszczególnych obszarów Natura 2000 – nie może być nadal traktowany jako narzędzie umożliwiające w pełni skuteczne nadzorowanie funkcjonowania obszarów Natura 2000.

2. Generalny Dyrektor nie aktualizował w sposób ciągły CRFOP. W przypadku 101¹⁵⁸ SOO i 38¹⁵⁹ OSO Generalny Dyrektor nie zapewnił wykazania w tym rejestrze informacji o ustanowieniu dokumentów planistycznych dla tych obszarów, pomimo że zostały one wydane. Ponadto w przypadku obszaru Na Policy (PLH120012) nie uwzględniono informacji o powiększeniu obszaru i odniesienia do odpowiedniej decyzji Komisji Europejskiej, a w przypadku obszaru Czarna Orawa (PLH120002) wykazano błędną decyzję wykonawczą KE. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia ws. CRFOP.

Zgodnie z art. 113 ust. 1 uop CRFOP prowadzony jest przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który stosownie do § 5 ust. 4 rozporządzenia ws. CRFOP dokonuje wpisu do tego rejestru informacji w zakresie obszarów Natura 2000. Ponadto zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia dane

¹⁵⁸ Baranie Góry, Bieszczady, Bory bagienne i torfowiska Karaska, Bór Jodłowy, Buczyna Szprotawsko-Piotrowicka, Chłodnia w Cieszkowie, Cisy w Jasieniu, Dalkowskie Jary, Dąbrowa Grotnicka, Dąbrowa Świetlista w Pernie, Dąbrowy Janikowskie, Dąbrowy Seroczyńskie, Dębniańskie Mokradła, Dolina Bystrzycy Łomnickiej, Dolina Kamiennej, Dolina Kłodawy, Dolina Mierzawy, Dolina Prądnika, Dolina Reknicy, Dolina Sanki, Dolina Wkry, Dolinki Jurajskie, Dziki Ostrów, Gałuszki w Chocianowie, Góry Opawskie, Góry Stołowe, Góry Złote, Grądy nad Lindą, Hubert, Janiewickie Bagno, Jar Rzeki Raduni, Jaskinie Bajka, Jaskinie Grudziądzkie, Jelonek Przemkowski, Jezioro Bukowo, Jezioro Dymno, Kantor Stary, Karkonosze, Karsibórz Świdwiński, Karszówek, Kielczyn, Kozioróg w Czernej, Kras Staszowski, Las Bielański, Las Jana III Sobieskiego, Las Natoliński, Lasy Gorzkowickie, Lasy Smardzewickie, Lubiaszów w Puszczy Pilickiej, Luboń Wielki, Łabowa, Łąki Gór i Pogórza Izerskiego, Łęgi Czarnej Strugi, Łęgi koło Chałupek, Łęgi nad Nysą Łużycką, Michałowiec, Mieszkowicka Dąbrowa, Nawojowa, Nowy Wiśnicz, Olszyny Rumockie, Ostoja Babiogórska, Ostoja Barcińsko-Gąsawska, Ostoja Barcza, Ostoja Gorczańska, Ostoja Jeleniowska, Ostoja nad Baryczą, Ostoja Napiwodzko-Ramucka, Ostoja Sobkowsko-Korytnicka, Ostoja w Paśmie Brzanki, Ostoja Wełtyńska, Panieńskie Skały, Pieniny, Pieńska Dolina Nysy Łużyckiej, Rudno, Rynna Jezior Rzepińskich, Sikórz, Skałki Stołeczkie, Słowińskie Błoto, Stawiska, Stawy Sobieszowskie, Strzalinny koło Tucznia, Sztolnia w Młotach, Święte Ługi, Tatry, Torfowiska Gór Izerskich, Torfowiska Sułowskie, Torfowiska Żytno – Ewina, Torfowisko Chłopiny, Torfowisko Pobłockie, Torfowisko pod Zieleńcem, Trzczańskie Mokradła Uroczysko Pięty, Widowo, Wielkopole - Jodły pod Czartorią, Wzgórza Kunowskie, Wzgórza Moryńskie, Wzgórza Niemczańskie, Wzgórza Strzelińskie, Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana, Zimna Woda, Źródlika koło Zimnej Wody, Źródlika Wisłoki.

¹⁵⁹ Bagna Nietlickie, Bagno Bubnów, Bagno Pulwy, Bieszczady, Chełmskie Torfowiska Węglanowe, Dąbrowy Krotoszyńskie, Dolina Samicy, Dolina Słupi, Dolina Środkowego Bugu, Dolina Środkowej Odry, Dolina Środkowej Noteci, Dolina Środkowej Warty, Dolina Tyśmienicy, Gorce, Góry Izerskie, Góry Stołowe, Grądy Odrzańskie, Jezioro Dobskie, Jezioro Zgierzynieckie, Karkonosze, Lasy Strzeleckie, Małopolski Przełom Wisły, Nadnoteckie Łęgi, Ostoja Nieliska, Ostoja Polygon Orzysz, Ostoja Tyszowiecka, Pieniny, Przełomowa Dolina Narwi, Puszcza Barlinecka, Roztocze, Staw Boćków, Sudety Wałbrzysko-Kamiennogórskie, Tatry, Uroczysko Mosty-Zahajki, Wielki Łęg Obrzański, Wielki Sandr Brdy, Zbiornik Podedwórze, Zbiornik Wonieść.

w rejestrze są gromadzone i aktualizowane w sposób ciągły, pochodzą z aktów prawnych, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 4¹⁶⁰ i 5¹⁶¹ rozporządzenia ws. CRFOP, oraz są uzyskiwane na podstawie tych aktów.

(akta kontroli str. 790-806, 883-890, 914-926, 980-989, 1004-1065)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *Uprawnienia do uzupełniania CRFOP w zakresie dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 mają jedynie pracownicy GDOŚ. Ostatnia pełna aktualizacja dotycząca planów zadań ochronnych (PZO) dla obszarów Natura 2000 została wykonana w grudniu 2023 r. Wskazane [...] obszary posiadają inny dokument planistyczny niż PZO (plan ochrony dla rezerwatu/parku narodowego/parku krajobrazowego z zakresem PZO, czy plan urządzenia lasu z zakresem PZO) lub PZO zostało wydane po ostatniej aktualizacji. Aktualizacja CRFOP w tym zakresie wymagała w związku z tym większego zaangażowania czasowego pracowników GDOŚ a wobec innych, ważniejszych zadań realizowanych w 2024 r. prace nad aktualizacją CRFOP w powyższym zakresie nadal trwają – opracowywane są robocze zestawienia danych do aktualizacji. Aktualizacja zostanie wykonana do końca br. Ponadto wyjaśnił, że: [...] obligatoryjne jest umieszczanie danych aktu prawnego tworzącego, ustanawiającego, wyznaczającego daną formę przyrody [...] GDOŚ nie wprowadza tam danych o kolejnych decyzjach KE. Wypełnienie pola »Uwagi« nie jest obligatoryjne, a więc Generalnej Dyrekcji nie obowiązuje podawanie w nim informacji o zmianach granic obszaru. [...] nie w przypadku każdego obszaru (zmiany jego granicy) GDOŚ podaje taką informację. [...] zmiana granicy obszaru Na Policy nastąpiła kilkanaście lat temu, zatem trudno stwierdzić, dlaczego wówczas informacji takiej nie podano. CRFOP był oddany do użytku w 2014 r., zatem wydaje się, że zmiana granicy obszaru w 2013 r. mogła nie zostać uznana za informację konieczną do wprowadzenia w czasie wsadowego wrzucenia danych do systemu w 2014 r. Odnosnie obszaru Czarna Orawa [...], wskazuję, że najpewniej doszło do pomyłki przy wprowadzaniu danych [...] Informuję, że w dniu 11 grudnia 2024 r. poprawiono stosowny wpis [...].*

(akta kontroli str. 790-806, 883-890, 914-926, 980-989, 1004-1065)

Były Generalny Dyrektor wyjaśnił, że błędy w CRFOP wskazane przez NIK spowodowane były *długotrwałym procesem zatwierdzania obszarów przez KE.*

(akta kontroli str. 1453-1475)

Ww. dane zostały zaktualizowane w CRFOP w trakcie kontroli NIK¹⁶² z wyjątkiem obszaru Na Policy (PLH120012), dla którego nadal nie uwzględniono w CRFOP informacji o powiększeniu obszaru i odniesienia do odpowiedniej decyzji Komisji Europejskiej.

(akta kontroli str. 1625)

Zdaniem NIK realizacja *innych, ważniejszych zadań (...) 2024 r.* nie może stanowić usprawiedliwienia dla braku bieżącego aktualizowania CRFOP. Brak aktualizacji danych ujętych w CRFOP dla ww. obszarów Natura 2000 w zakresie ustanowienia dokumentu planistycznego stanowił naruszenie § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia ws. CRFOP i skutkowało niezapewnieniem społeczeństwu i organom realizującym zadania w zakresie ochrony

¹⁶⁰ Tytuł aktu prawnego o utworzeniu, ustanowieniu albo wyznaczeniu formy ochrony przyrody wraz ze wskazaniem miejsca jego ogłoszenia.

¹⁶¹ Tytuły innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony przyrody, wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia.

¹⁶² Według stanu na 7 lutego 2025 r.

środowiska i gospodarki przestrzennej dostępu do aktualnych informacji w tym zakresie.

3. Generalny Dyrektor nie zaktualizował 32 z 35 SDF objętych szczegółowym badaniem, pomimo że powierzchnia obszarów morskich wykazana w tych SDF nie była tożsama z powierzchnią wykazaną przez GDOŚ w trakcie kontroli NIK, a Generalny Dyrektor nie wymagał od nadzorujących te obszary dokonania aktualizacji SDF w ww. zakresie. Nie podjął również działań w celu zainicjowania aktualizacji treści 10 z 35 rozporządzeń Ministra Środowiska ustanawiających obszary Natura 2000, w których nie uwzględniono informacji o tym, że obejmują obszary morskie. Było to nierzetelne.

Zgodnie z pkt 4 decyzji wykonawczej KE z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie formularza zawierającego informacje o terenach Natura 2000 treść SDF Natura 2000 wymaga regularnej aktualizacji w oparciu o najlepsze dostępne informacje na temat każdego terenu w sieci, tak aby KE mogła realizować rolę koordynatora oraz zgodnie z art. 9 dyrektywy siedliskowej dokonywać okresowych przeglądów przyczyniania się sieci Natura 2000 do osiągnięcia celów określonych w art. 2 i 3 tej dyrektywy.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] dane w SDF są co do zasady zgodne ze stanem rzeczywistym. Różnice między wartością w SDF a stanem wynikającym z aktualnego przebiegu granicy obszarów morskich są zazwyczaj poniżej 1 pp., a w większości (25 SDF-ów) poniżej 0,5 pp. Należy przy tym wskazać, że ta część SDF ma jedynie walor statystyczny i z punktu widzenia zarządzania obszarami Natura 2000 na poziomie krajowym i unijnym nie ma żadnego znaczenia, a jednocześnie, jak wynika z wytycznych KE dotyczących wypełniania SDF, dane w tym zakresie mogą mieć charakter szacunkowy. Dodatkowo państwa członkowskie nie mają obowiązku natychmiastowej aktualizacji danych w SDF (wg najnowszej decyzji wykonawczej KE z 2023 r., wprowadzającej nowy format SDF, zaleca się aktualizować treść SDF co najmniej raz na sześć lat), dlatego też wobec nieustannych zmian granic obszarów morskich nie podejmowano działań w celu natychmiastowej aktualizacji przedmiotowej informacji w SDF. Ponadto dodał, że: *[...] w rozporządzeniach, zgodnie z brzmieniem delegacji ustawowej w art. 27a ust. 1, należało określić położenie administracyjne danego obszaru – wobec powyższego informacja o położeniu w polskich obszarach morskich ma jedynie charakter dodatkowy i kluczowy jedynie w przypadku obszarów Natura 2000, które położone są poza granicami administracyjnymi, tj. granicami województw, dlatego też wobec nieustannych zmian granic obszarów morskich nie podejmowano działań w celu natychmiastowej aktualizacji przedmiotowej informacji w rozporządzeniach.**

(akta kontroli str. 1575-1599, 1635)

NIK nie podziela zdania Generalnego Dyrektora w ww. kwestii. SDF stanowi dokumentację sieci Natura 2000 na poziomie Unii Europejskiej a formularze te są uznawane za istotne źródło informacji. W decyzji wykonawczej KE z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie formularza zawierającego informacje o terenach Natura 2000 wskazano, że *usiłnie zaleca się regularne aktualizowanie SDF w oparciu o najlepsze dostępne informacje oraz jeśli procentowy udział obszarów morskich w obszarze uległ z czasem zmianie, należy podać najbardziej aktualną wartość.* Stosownie do decyzji wykonawczej KE z 2023 r., o której mowa w ww. wyjaśnieniach, treść SDF powinna być regularnie aktualizowana, co najmniej raz na 6 lat. Mając zatem na uwadze,

że jak wyjaśnił Generalny Dyrektor w piśmie z 13 lutego 2025 r.¹⁶³, GDOŚ pozyskuje cyklicznie dane o granicach morskich wód wewnętrznych z Ministerstwa Cyfryzacji, nic nie stało na przeszkodzie, aby dokonać aktualizacji SDF w ww. zakresie. Ponadto NIK nie podziela zdania Generalnego Dyrektora, iż informacja o położeniu obszarów Natura 2000 na terenach morskich, podana w rozporządzeniu ustanawiającym te obszary, ma jedynie charakter dodatkowy, ponieważ to właśnie na podstawie tej informacji określone są podmioty odpowiedzialne za nadzór nad obszarem i sporządzenie odpowiedniego dokumentu planistycznego. NIK zwraca również uwagę na potrzebę regularnego, nie rzadziej niż raz na 6 lat, aktualizowania SDF.

4. W GDOŚ zaniechano prac nad projektem rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla obszaru Ostoje Nietoperzy Powiatu Gorlickiego (PLH120094) oraz projektem rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla obszaru Natura 2000 Ławica Słupska (PLC990001), pomimo upoważnienia Generalnego Dyrektora (pełnomocnictwem nr 126 z 29 lipca 2016 r. i nr 40 z 15 maja 2020 r.) do opracowania i prowadzenia procesu ich uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania, co było nierzetelne.
 - a. Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla obszaru Natura 2000 Ostoje Nietoperzy Powiatu Gorlickiego (PLH120094) został przekazany do GDOŚ 24 stycznia 2018 r. w celu opracowania i prowadzenia procesu uzgodnień (w tym wewnątrzresortowych), konsultacji publicznych oraz opiniowania, łącznie z prowadzeniem konferencji uzgodnieniowej. W latach 2018-2019 trwały uzgodnienia projektu OSR dla tego rozporządzenia pomiędzy RDOŚ w Krakowie, GDOŚ a Zespołem do spraw Ocen Skutków Regulacji w MŚ. Ostatnie uwagi do OSR zostały zgłoszone 18 grudnia 2019 r. W GDOŚ od tamtego czasu nie prowadzono dalszych prac mających nad tym projektem ani nie poinformowano RDOŚ w Krakowie o zmianie podejścia polegającego na sporządzeniu na podstawie posiadanej dokumentacji PZO zamiast PO. 23 lutego 2023 r. wpłynęło do GDOŚ pismo¹⁶⁴ z MKiŚ przekazujące pismo RDOŚ w Krakowie, w którym dyrektor DOP zwrócił się o informację odnośnie do stanu zaawansowania prac nad ustanowieniem PO dla tego obszaru. W piśmie tym RDOŚ poinformował również o dezaktualizacji części danych ujętych w projekcie m.in. z uwagi na powiększenie granic obszaru oraz wystąpił z prośbą o rozważenie rezygnacji z dalszych prac nad PO na rzecz sporządzenia PZO. Generalny Dyrektor udzielił odpowiedzi Ministrowi 8 marca 2023 r.¹⁶⁵, wskazując, że projekt rozporządzenia, na podstawie ustaleń z 2019 r., nie będzie opracowany, a na podstawie posiadanej dokumentacji ma zostać sporządzony PZO. Do czasu zakończenia kontroli¹⁶⁶ dla obszaru Ostoje Nietoperzy Powiatu Gorlickiego nadal nie ustanowiono dokumentu planistycznego.

(akta kontroli str. 1571-1599, 1626-1628)

¹⁶³ BP-ZKW.0910.115.2024.AG.112.

¹⁶⁴ DOP-WC.057.16.2023.AO.

¹⁶⁵ BP-L.0221.144.2023.MM.

¹⁶⁶ Tj. 24 lutego 2025 r.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: [...] zgodnie z posiadaną wiedzą, w 2019 r. ustalono, iż projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla obszaru Natura 2000 Ostoje Nietoperzy Powiatu Gorlickiego (PLH120094) nie będzie procedowany, a na podstawie procedowanej dokumentacji ma zostać sporządzony plan zadań ochronnych. Z kwerendy posiadanych dokumentów nie można obecnie stwierdzić przyczyn zaniechania dalszego procedowania projektu planu ochrony [...] oraz dodał: W sprawie planów ochrony dla kilku obszarów Natura 2000, w tym przedmiotowego Ostoje Nietoperzy Powiatu Gorlickiego PLH120094, w 2019 roku rekomendowano na roboczo, aby na podstawie posiadanych dokumentacji powstały plany zadań ochronnych. GDOŚ nie posiada dokumentów potwierdzających ustalenia w ww. zakresie oraz potwierdzających ich przekazanie do RDOŚ w Krakowie.

(akta kontroli str. 1571-1599, 1626-1628)

NIK zauważa, że Generalny Dyrektor w trakcie kontroli NIK nie przedłożył dokumentów potwierdzających ustalenia z 2019 r., polegające na zaprzestaniu tych prac na rzecz ustanowienia PZO, a w złożonych wyjaśnieniach nie wskazał przyczyn zmiany podejścia, które mogłyby stanowić usprawiedliwienie popełnionego zaniechania.

- b. Projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla obszaru Natura 2000 Ławica Słupska (PLC990001) został przekazany do GDOŚ 7 grudnia 2020 r. w celu opracowania i prowadzenia procesu uzgodnień (w tym wewnątrzresortowych), konsultacji publicznych oraz opiniowania, łącznie z prowadzeniem konferencji uzgodnieniowej. W latach 2021-2023 trwały uzgodnienia SDF dla ww. obszaru. GDOŚ 12 marca 2023 r. zaakceptował ostateczne zmiany SDF dla tego obszaru, jednak dalsze prace uzależniano od uprzedniego zatwierdzenia zmian w sieci Natura 2000 i nowelizacji rozporządzenia w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków obejmująca powiększenie obszaru Ławica Słupska¹⁶⁷ oraz wydania rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie specjalnego obszaru ochrony siedlisk Ławica Słupska¹⁶⁸. Pomimo zatwierdzenia tych zmian i wydania rozporządzeń w GDOŚ od 2023 r. nie prowadzono dalszych prac nad otrzymanym w grudniu 2020 r. projektem.

(akta kontroli str. 973-977, 1091-1099, 1398-1402)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: W związku z intensywnym zaangażowaniem w inne priorytetowe projekty, GDOŚ w okresie od IV kwartału do chwili obecnej nie podejmował działań w zakresie dalszego procedowania projektu rozporządzenia [...].

(akta kontroli str. 973-977, 1091-1099, 1398-1402)

Zdaniem NIK zaangażowanie w „inne priorytetowe projekty” nie może uzasadniać braku działań związanych z projektem rozporządzenia w sprawie ustanowienia planu ochrony dla obszaru Natura 2000 Ławica Słupska (PLC990001).

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli zauważa działania podejmowane przez Generalnego Dyrektora na rzecz ustanowienia kolejnych PO dla obszarów morskich oraz współpracy w celu opracowania wkładu do raportów RP z zakresu art. 12

¹⁶⁷ Wejście w życie 21 lipca 2023 r.

¹⁶⁸ Wejście w życie 30 października 2023 r.

dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej. Nie można jednak uznać, że zrealizowane przez Generalnego Dyrektora, w okresie objętym kontrolą, zadania związane z zarządzaniem obszarami Natura 2000 były prowadzone w pełni rzetelnie. W GDOŚ dane niezbędne do zarządzania obszarami Natura 2000 gromadzono w SZOP, jednak, pomimo prowadzenia przez GDOŚ cyklicznych kontroli zawartości tego systemu, były one niekompletne i wprowadzano je w sposób niejednolity, skutkiem tego ewidencja nie zawierała kompletnych informacji o wszystkich obszarach, uniemożliwiając w ten sposób Generalnemu Dyrektorowi podejmowanie skutecznych i niezbędnych działań w zakresie ochrony tych obszarów. W GDOŚ nie aktualizowano w sposób ciągły CRFOP, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia ws. CRFOP. W przypadku 101 z 858 SOO i 38 z 135 OSO nie wykazano w tym rejestrze informacji o ustanowieniu dokumentów planistycznych, dla obszaru Na Policy (PLH120012) nie uwzględniono informacji o powiększeniu obszaru i odniesienia do odpowiedniej decyzji KE a dla obszaru Czarna Orawa (PLH120002) wykazano błędną decyzję KE. Dane dla ww. obszarów Natura 2000 zostały uzupełnione dopiero w trakcie kontroli NIK z wyjątkiem odniesienia do decyzji KE dla obszaru Na Policy. Za nierzetelne NIK uznała także brak aktualizacji 32 z 35 SDF w zakresie powierzchni obszarów morskich i niepodjęcie działań w celu aktualizacji treści 10 z 35 rozporządzeń ustanawiających obszary Natura 2000, w których nie uwzględniono morskich części tych obszarów. W okresie objętym kontrolą w GDOŚ prowadzono prace nad projektami rozporządzeń ministra w sprawie ustanowienia PO dla 11 obszarów Natura 2000, z tego dla 2 z nich ustanowiono PO, a dla 2 zaniechano dalszych prac, pomimo iż termin na ustanowienie dokumentu planistycznego dla obszaru Ławica Słupska upłynął w 2010 r, a dla obszaru Ostoje Nietoperzy Powiatu Gorlickiego w 2015 r.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Finansowanie obszarów Natura 2000.

W okresie objętym kontrolą głównym źródłem finansowania zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 były środki zewnętrzne¹⁶⁹ z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowiska 2014-2020¹⁷⁰, z programu LIFE¹⁷¹, regionalnych programów operacyjnych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁷² oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹⁷³. Środki z budżetu państwa stanowiły przede wszystkim dofinansowanie krajowe projektów realizowanych z udziałem środków UE oraz wkładu własnego do projektów dofinansowywanych z wfośigw. (akta kontroli str. 1091-1099,1541-1544, 1600-1617)

Wydatki GDOŚ i rdoś były ewidencjonowane w szczególności według klasyfikacji budżetowej i zadaniowej, uniemożliwiającej określenie wysokości wydatków poniesionych wyłącznie na realizację zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000.

¹⁶⁹ Środki nie pochodzące z budżetów poszczególnych jednostek, pozyskiwane z innych źródeł.

¹⁷⁰ Dalej: „POiŚ 2014-2020”.

¹⁷¹ Program LIFE to instrument finansowy Unii Europejskiej poświęcony wyłącznie współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska i klimatu. Jego głównym celem jest wspieranie procesu wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, realizacja unijnej polityki w tym zakresie, a także identyfikacja i promocja nowych rozwiązań dla problemów dotyczących środowiska w tym przyrody.

¹⁷² Dalej: „NFOŚiGW”.

¹⁷³ Dalej: „wfośigw”.

Generalny Dyrektor wyjaśnił: [...] w GDOŚ nie były zbierane dane nt. wydatków ponoszonych w RDOŚ na działania związane z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 [...] informacje nt. ponoszonych wydatków zbierane są w ustalonych klasyfikacjach: budżetowej i zadaniowej. Dodatkowo zbierane są dane nt. wydatków ponoszonych z rezerw celowych, z projektów realizowanych z udziałem środków z pomocy bezzwrotnej (POIŚ 2014-2020, regionalne programy operacyjne) [...].

(akta kontroli str. 56-73, 758-760)

Generalny Dyrektor wskazał, że wydatki na działania związane z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 klasyfikowane były w działaniu 12.2.1.1 „Formy ochrony przyrody”. W działaniu tym ujmowane były również inne wydatki, w tym m.in. związane z rezerwatami przyrody i ochroną gatunkową, a także rozliczane były wydatki na funkcjonowanie rdoś i GDOŚ. Generalny Dyrektor wskazał również, że niektóre wydatki związane z obszarami Natura 2000 mogły być ponoszone w działaniach 12.1.4.1 „Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i likwidacja ich skutków” i 12.1.2.1 „Działania edukacyjno-promocyjne oraz informacyjne”. W działaniu 12.2.1.1 wykonanie wydatków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich w poszczególnych latach wynosiło: 50 668,4 tys. zł w 2019 r., 65 978,0 tys. zł w 2020 r. 81 401,9 tys. zł w 2021 r., 75 476,9 tys. zł w 2022 r. i 76 923,7 tys. zł w 2023 r. Miernikiem realizacji tego działania była liczba zarządzeń lub rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000 do łącznej liczby obszarów Natura 2000 (szt./szt.). Planowana w danym roku do osiągnięcia jego wartość stanowiła sumę wartości zgłoszonych przez rdoś.

W latach 2019-2023 zaplanowane wartości miernika nie zostały osiągnięte¹⁷⁴. Jako przyczyny tego stanu Generalny Dyrektor wskazał m.in. przedłużające się procedury ustanawiania PZO, prace nad zmianą obowiązujących zarządzeń w związku z zarzutami KE dotyczącymi nieprecyzyjnych celów działań ochronnych (co zostało opisane w obszarze 2. Zarządzanie obszarami Natura 2000).

Odnosnie do uwzględnienia w mierniku liczby rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów ochrony dla obszarów Natura 2000, których wydanie należało do ministra właściwego do spraw środowiska, a nie rdoś i GDOŚ, Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Miernik został ustalony przez dysponenta części. Z uzasadnienia wynika, że miernik pozwala na odzwierciedlenie rzeczywistych działań publicznych z zakresu aktywnej ochrony przyrody, jak również czynności wynikających z ustanowionych planów ochrony, planów zadań ochronnych lub zadań ochronnych dla obszarów chronionych oraz rocznych zadań rzeczowych, realizowanych w celu ochrony różnorodności biologicznej.*

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor nie zgłaszał Ministrowi uwag w zakresie ww. miernika oraz nie wskazał przyczyn niepodejmowania tych działań.

(akta kontroli str. 49-73, 414-500, 727-729, 752-757, 1476-1494b)

¹⁷⁴ Na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym w latach 2019-2023 w miernik wykonano na poziomie: 570 z planowanego 608 w 2019 r., 612 z planowanego 632 w 2020 r., 624 z planowanego 661 w 2021 r., 671 z planowanego 754 w 2022 r. i 737 z planowanego 775 w 2023 r.

Z pozyskanych w trakcie kontroli danych¹⁷⁵ poniesione w latach 2019-2024 (do 30 czerwca) wydatki na realizację działań związanych z funkcjonowaniem sieci Natura 2000 przez GDOŚ i 16 rdoś łączne wyniosły 210 420,9 tys. zł, w tym 6 101,2 tys. zł w GDOŚ i 204 319,7 tys. zł w rdoś. W podziale na lata wydatkowano: 29 900,5 tys. zł w 2019 r., 47 824,3 tys. zł w 2020 r., 45 907,9 tys. zł w 2021 r., 45 260,0 tys. zł w 2022 r., 39 546,9 tys. zł w 2023 r. i 1 981,3 tys. zł w 2024 r. (do 30 czerwca).

W poszczególnych latach podział wydatków ze względu na źródła finansowania przedstawiał się następująco:

- 2019 r.: 20 394,6 tys. zł – środki UE, 3 316,3 tys. zł – budżet państwa, 6 189,6 tys. zł – NFOŚiGW i wfośigw¹⁷⁶;
- 2020 r.: 35 615,3 tys. zł – środki UE, 6 435,8 tys. zł – budżet państwa, 2 073,2 tys. zł – NFOŚiGW oraz 3 700,0 tys. zł – wfośigw;
- 2021 r.: 32 931,3 tys. zł – środki UE, 5 518,9 tys. zł – budżet państwa, 4 605,2 tys. zł – NFOŚiGW oraz 2 852,5 tys. zł – wfośigw;
- 2022 r.: 29 342,6 tys. zł – środki UE, 6 107,6 tys. zł – budżet państwa, 5 804,0 tys. zł – NFOŚiGW oraz 4 005,8 tys. zł – wfośigw;
- 2023 r.: 22 646,9 tys. zł – środki UE, 11 738,6 tys. zł – NFOŚiGW; 3 703,0 tys. zł – wfośigw oraz 1 458,4 tys. zł – budżet państwa;
- 2024 r. (do 30 czerwca): 1 035,6 tys. zł – NFOŚiGW, 789,9 tys. zł – środki UE oraz 155,8 tys. zł – wfośigw.

(akta kontroli str. 1541-1544, 1600-1617)

W GDOŚ i rdoś środki te zostały wykorzystane na realizację:

- 1) trzech projektów POIS 2014-2020 zrealizowanych przez GDOŚ wspólnie z rdoś:
 - POIS.02.04.00-00-0108/16 pn. „Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód”¹⁷⁷, realizowany wspólnie z 11 RDOŚ¹⁷⁸, w latach 2019-2023 wykonanie wydatków wyniosło 42 961,8 tys. zł, z tego GDOŚ 1 195,4 tys. zł;
 - POIS.02.04.00-00-0191/16 pn. „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych”¹⁷⁹, realizowany wspólnie z 14 RDOŚ¹⁸⁰, w latach 2019-2023 wykonanie wydatków wyniosło 38 410,6 tys. zł, z tego GDOŚ 3 288,4 tys. zł;
 - POIS.02.04.00-00-0193/16 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”¹⁸¹ realizowany wspólnie z 12 RDOŚ¹⁸² w latach 2019-2023 wykonanie wydatków wyniosło 28 832,1 tys. zł, z tego GDOŚ 1 222,3 tys. zł.

¹⁷⁵ Zestawienie Głównego Księgowego GDOŚ dysponenta II stopnia.

¹⁷⁶ W 2019 r. środki z NFOŚiGW i wfośigw podano łącznie.

¹⁷⁷ Umowa nr POIS.02.04.00-00-0108/16-00 z 20 marca 2017 r., zawarta pomiędzy NFOŚiGW a GDOŚ. Dalej: „SZOW”.

¹⁷⁸ RDOŚ w: Białymstoku, Gorzowie Wielkopolskim, Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i we Wrocławiu.

¹⁷⁹ Umowa nr POIS.02.04.00-00-0191/16-00 z 10 kwietnia 2017 r., zawarta pomiędzy NFOŚiGW a GDOŚ, dalej: „Bank Danych”.

¹⁸⁰ RDOŚ w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu.

¹⁸¹ Umowa nr POIS.02.04.00-00-0193/16-00 z 8 marca 2017 r., zawarta pomiędzy NFOŚiGW a GDOŚ. Dalej: „PZObis”.

¹⁸² RDOŚ w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i we Wrocławiu.

W ww. projektach GDOŚ, jako beneficjent, odpowiadał za ich koordynację, a rdoś biorące udział w projekcie były podmiotami upoważnionymi do ponoszenia wydatków kwalifikowanych. Zasady współpracy określono w porozumieniach zawartych pomiędzy GDOŚ a rdoś.

W latach 2021-2023 w GDOŚ poniesiono wydatki w ramach projektów PZObis, SZOW i Bank Danych z tytułu składek ZUS w wysokości 4,5 tys. zł¹⁸³ niezgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o finansach publicznych¹⁸⁴ w związku z załącznikiem nr 4¹⁸⁵ do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁸⁶ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);

- 2) sześciu projektów¹⁸⁷ POiŚ 2014-2020 zrealizowanych przez rdoś (bez udziału GDOŚ). W latach 2019-2023 wykonanie wydatków dla wszystkich projektów łącznie wyniosło 31 690,0 tys. zł;
- 3) czterech projektów¹⁸⁸ zrealizowanych z regionalnych programów operacyjnych przez rdoś (bez udziału GDOŚ). W latach 2019-2023 wykonanie wydatków dla wszystkich projektów łącznie wyniosło 3 844,6 tys. zł;
- 4) dwóch projektów¹⁸⁹ z programu LIFE+¹⁹⁰ i jednego projektu¹⁹¹ z programu LIFE 2014-2020¹⁹² wykonanych indywidualnie przez rdoś. W latach 2019-2023 wykonanie wydatków łącznie wyniosło 15 752,9 tys. zł¹⁹³;
- 5) 33 projektów ze środków NFOŚiGW¹⁹⁴, które rdoś i GDOŚ realizowały niezależnie¹⁹⁵. W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) wykonanie wydatków łącznie wyniosło 25 256,7 tys. zł, w tym GDOŚ 395,1 tys. zł¹⁹⁶;

¹⁸³ W 2021 r.: 925,93 zł w projekcie PZObis, 939,70 zł w projekcie Bank Danych, 1107,17 zł w projekcie SZOW; w 2022 r. 1403,23 zł w projekcie PZObis; w 2023 r. 167,27 zł w projekcie Bank Danych.

¹⁸⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: „ufp”.

¹⁸⁵ „Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków płatności”.

¹⁸⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 513, dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów, wydatków.

¹⁸⁷ Ochrona zagrożonych gatunków i siedlisk chronionych w ramach sieci Natura 2000 w Małopolsce przez RDOŚ w Krakowie; Lubelska Natura 2000 – wdrażanie planów zadań ochronnych przez RDOŚ w Lublinie; Ochrona in situ wybranych siedlisk i gatunków w opolskich obszarach Natura 2000 przez RDOŚ w Opolu; Ochrona zagrożonych gatunków nietoperzy w ramach sieci Natura 2000 w województwie podkarpackim przez RDOŚ w Rzeszowie, Opracowanie planów ochrony dla dwóch obszarów Natura 2000 na Dolnym Śląsku przez RDOŚ we Wrocławiu oraz Chelonia - Program ochrony żółwia błotnego w Wielkopolsce przez RDOŚ w Poznaniu.

¹⁸⁸ Rozpoznanie uwarunkowań i ochrona czynna w obszarach Natura 2000 i rezerwach przyrody na terenie województwa świętokrzyskiego przez RDOŚ w Kielcach; Opracowanie planów ochrony dla rezerwatów przyrody województwa podkarpackiego przez RDOŚ w Rzeszowie, Ochrona in-situ zagrożonych siedlisk przyrodniczych w opolskich rezerwach przyrody i ich sąsiedztwie oraz Ochrona zagrożonych siedlisk przyrodniczych położonych na obszarze województwa opolskiego przez RDOŚ w Opolu.

¹⁸⁹ W zgodzie z naturą - LIFE+ dla Lasów Janowskich przez RDOŚ w Lublinie, Czynna ochrona siedlisk włośniczników i udroźnienie korytarza ekologicznego zlewni rzeki Drawy w Polsce przez RDOŚ w Szczecinie.

¹⁹⁰ Mechanizm finansowy LIFE + to perspektywa 2007-2013.

¹⁹¹ Ochrona siedlisk ptaków wodno-błotnych w Dolinie Górnej Wisły przez RDOŚ w Katowicach i RDOŚ w Krakowie.

¹⁹² Program LIFE 2014-2020 funkcjonował w tych latach, a jego kontynuacją jest LIFE obejmujący perspektywę finansową 2021-2027.

¹⁹³ Ze środków europejskich.

¹⁹⁴ W tym zapewnienie udziału krajowego w projektach LIFE

¹⁹⁵ Umowy: nr 445/2019/Wn50/NE-WM/D z 25.09.2019 r. i nr 3382/2022/Wn50/NE-WM/D z 02.12.2022 r.

¹⁹⁶ Zadanie „Wsparcie wdrażania Konwencji Ramsarskiej przez Krajowy Sekretariat Konwencji Ramsarskiej” realizowane na podstawie umów: nr 445/2019/Wn50/NE-WM/D z 25 września 2019 r. i nr 3382/2022/Wn50/NE-WM/D z 2 grudnia 2022 r.

- 6) 72 projektów ze środków wfośigw wykonanych indywidualnie przez rdoś.
W latach 2020-2024 (do 30 czerwca) wydatkowano łącznie 17 328,1 tys. zł;
- 7) 34 projektów ze środków NFOŚiGW i wfośigw wykonanych indywidualnie przez rdoś¹⁹⁷. W 2019 r. wykonanie wydatków łącznie wyniosło 6 344,1 tys. zł.
(akta kontroli str. 506, 773-778, 1541-1544, 1600-1617, 1626-1628)

Ponadto GDOŚ realizowała dwa projekty z programu LIFE, tj. „Masz prawo do skutecznej ochrony przyrody”, w ramach którego w latach 2020-2021 wydatkowano łącznie 423,7 tys. zł, a także „Odtworzenie oraz zachowanie obszarów bagiennych, torfowisk i terenów podmokłych na obszarach Natura 2000 i Zielonej Infrastruktury”, w ramach którego w 2024 r. (do 30 czerwca) wydatkowano 349,0 tys. zł (kwoty te uwzględniają również wydatki na działania dedykowane obszarom Natura 2000).

(akta kontroli str. 1367-1382, 1476-1494b, 1600-1634)

W ramach PZObis początkowo zakładano opracowanie 236 projektów PZO, a ostatecznie 299. Umowa na realizację PZObis była 13-krotnie aneksowana. Jeden z aneksów¹⁹⁸ dotyczył m.in. objęcia zakresem umowy dodatkowych 51 obszarów Natura 2000, w częściach będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe¹⁹⁹. Zostało to opisane w obszarze 4. Nadzór nad obszarami Natura 2000.

Poniesione przez GDOŚ w ramach projektu wydatki dotyczyły m.in. przygotowania materiałów promujących projekt, realizacji warsztatów, finansowania czasu pracy osób zaangażowanych w zadania związane z zarządzaniem projektem.

(akta kontroli str. 103-170, 980-989, 1040-1065)

Dla 159 z 299 obszarów objętych ww. projektem ustanowiono PZO, a w przypadku pozostałych 140 projektów trwały prace nad ustanowieniem PZO²⁰⁰. Były one związane m.in. z procedurą w zakresie opiniowania społecznego, aktualizacją SDF lub potrzebą uszczegółowienia celów ochrony w związku z zarzutami KE z 2021 r., co zostało opisane w obszarze 4. *Nadzór nad obszarami Natura 2000*. Na sporządzenie ww. 140 projektów wydatkowano łącznie 11 633,6 tys. zł. W kwocie tej nie zostały uwzględnione wydatki na ulotki informacyjne ani wynagrodzenie kierowników projektów.

(akta kontroli str. 607-625b, 636-671, 796-799, 980-989, 1390-1391)

W realizowanych wspólnie z rdoś trzech projektach w ramach POIŚ 2014-2020 GDOŚ, jako beneficjent, był jedynym podmiotem uprawnionym do kontaktowania się z Instytucją Wdrażającą²⁰¹, tj. NFOŚiGW, oraz składania wniosków o płatność. Badanie 15²⁰² z 62 wniosków o płatność wykazało, że ujęto

¹⁹⁷ Dla danych z 2019 nie prowadzone ewidencji w ujęciu na środki z WFOŚiGW oraz NFOŚiGW.

¹⁹⁸ Aneks nr POIS.02.04.00-00-0193/16 z 21 września 2018 r.

¹⁹⁹ Dalej: „PGL LP”.

²⁰⁰ Według stanu na 12 listopada 2024 r.

²⁰¹ Dalej: „IW”.

²⁰² Projekt pn. Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych wnioski nr POIS.02.04.00-00-0191/16-014, POIS.02.04.00-00-0191/16-015, POIS.02.04.00-00-0191/16-016, POIS.02.04.00-00-0191/16-017, POIS.02.04.00-00-0191/16-018; Projekt pn. Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 – wnioski nr POIS.02.04.00-00-0193/16-024, POIS.02.04.00-00-0193/16-025, POIS.02.04.00-00-0193/16-026, POIS.02.04.00-00-0193/16-027, POIS.02.04.00-00-0193/16-028; Projekt pn. Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód wnioski nr POIS.02.04.00-00-0108/16-019, POIS.02.04.00-00-0108/16-020, POIS.02.04.00-00-0108/16-021, POIS.02.04.00-00-0108/16-022, POIS.02.04.00-00-0108/16-023.

w nich wymagane „Instrukcją wypełniania wniosku o płatność beneficjenta w ramach POiŚ 2014-2020” oraz „Podręcznikiem Beneficjenta” elementy m.in. dotyczące postępu rzeczowego i finansowego w realizacji projektu oraz informacji nt. problemów, które wystąpiły w trakcie realizacji projektu. Sześć wniosków²⁰³ zostało złożonych po terminie wynikającym z „Zaleceń w zakresie wzoru wniosku o płatność beneficjenta w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020” (od 1 do 5 dni). Wnioski te zostały zatwierdzone przez IW.

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Wnioski o płatność [...] były składane w latach 2020-2021 i na termin ich złożenia wpłynęły przede wszystkim utrudnienia w realizacji zadań ze względu na wprowadzenie stanu epidemii wywołanego przez COVID-19 [...] obszerność przekazywanego materiału [...]. O napotkanych problemach IW było każdorazowo informowane w ramach ww. wniosków o płatność [...]. Dodatkowo [...] wniosek o płatność nr 14 [...] został złożony po terminie również ze względu na problemy techniczne występujące w aplikacji SL2014 [...].*

(akta kontroli str. 662-671, 678-682, 689-691)

Wnioski końcowe dwóch projektów²⁰⁴ zostały złożone do IW w terminie wynikającym z umowy o dofinansowanie. W przypadku projektu PZObis wniosek końcowy został przekazany 14 dni po terminie wynikającym z umowy. Generalny Dyrektor skierował do IW prośbę o prolongatę terminu. Do czasu złożenia przez GDOŚ wniosku końcowego IW nie ustosunkowała się do prośby o zmianę terminu.

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *NFOŚiGW przyjął do wiadomości informację o wydłużeniu terminu złożenia wniosku o płatność końcową (...), co zostało potwierdzone w korespondencji elektronicznej [...] nie było dalszej korespondencji w sprawie. [...] W terminie wynikającym z § 7 pkt 3 umowy [...] GDOŚ przekazał część dokumentacji wniosku o płatność końcową, potwierdzającą terminowe osiągnięcie zakładanych wskaźników projektu [...].*

(akta kontroli str. 607-612, 615-623, 662-671, 761-762, 766-772, 980-989, 1091-1109)

Wszystkie 19 wydatków²⁰⁵ kwalifikowanych poniesionych przez GDOŚ w związku z realizacją ww. projektów objętych szczegółowym badaniem na kwotę 694,9 tys. zł, tj. 12,1% wszystkich wydatków, zostało opisanych prawidłowo we wnioskach o płatność, kwalifikowało się do rozliczenia w poszczególnych projektach i było zgodnych co do rodzaju i zakresu działań wynikających z umowy o dofinansowanie.

W przypadku realizacji umowy dotyczącej jednego z badanych wydatków²⁰⁶ naruszono art. 448 pzp w związku z nieterminową publikacją ogłoszenia o wykonaniu umowy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

²⁰³ Nr POIS.02.04.00-00-0191/16-014, POIS.02.04.00-00-0191/16-015, POIS.02.04.00-00-0191/16-016, POIS.02.04.00-00-0191/16-017, POIS.02.04.00-00-0191/16-018, POIS.02.04.00-00-0108/16-02.

²⁰⁴ SZOW i Bank Danych.

²⁰⁵ Liczba wydatków wybranych do szczegółowego badania z wydatków poniesionych przez GDOŚ i umieszczonych we wnioskach o płatność przekazanych do Instytucji Wdrażającej, tj. NFOŚiGW.

²⁰⁶ Umowa nr 34/GDOŚ/2021 z 26 lipca 2021 r. na wykonanie ekspertyzy pod nazwą: „Analiza możliwości stosowania teledetekcji w prowadzeniu inwentaryzacji cennych siedlisk przyrodniczych i gatunków występujących w ich obrębie”.

Szczegółowe badanie 10 faktur²⁰⁷ wykazało, że w przypadku sześciu²⁰⁸ z nich opisy merytoryczne nie zawierały informacji potwierdzającej zgodność wydatku z przepisami z zakresu zamówień publicznych, co było niezgodne z Zasadami (polityką) rachunkowości oraz procedurami obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska dysponenta III stopnia stanowiącymi załącznik do zarządzenia nr 3 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 27 lutego 2015 r., ze zm.²⁰⁹ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Pozostałe dowody księgowe opisane były prawidłowo.

(akta kontroli str. 698-711, 990-1003)

Ponadto w okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor wnioskował o przyznanie środków ze źródeł zewnętrznych na realizację zadań związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci Natura 2000:

1. W ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021-2027²¹⁰ GDOŚ złożył do NFOŚiGW wnioski o dofinansowanie dwóch projektów, które zamierza realizować wspólnie z rdoś. Wnioski złożono na łączną kwotę 217 110,0 tys. zł, wg stanu na 11 września 2024 r. trwała procedura ich oceny. Wnioski przewidywały realizację projektów w latach 2024-2029.

W projekcie pn. „Aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringów” wnioskiem objęto wszystkie rdoś, które zgłosiły zapotrzebowanie na łączną kwotę 229 654,7 tys. zł. Kwota ta przekraczała przyznaną alokację w wyniku czego zmniejszono wartość wniosku do kwoty 122 350,0 tys. zł, a w zakresie rzeczowym zmniejszono m.in. zaplanowaną liczbę aktualizacji PZO z 532 na 404. W GDOŚ w ramach projektu zaplanowano wydatki na zarządzanie projektem, warsztaty, materiały informacyjno-promocyjne. W przypadku 21 obszarów Natura 2000, dla których opracowano projekty PZO w ramach projektu PZObis, zostały one ujęte w ww. wniosku do FEnIKS 2021-2027. W ramach projektu zaplanowane zostały monitoringi m.in. modraszków, ornitologiczne; ekspertyzy m.in. ornitologiczne, chiropterologiczne, herpetologiczne; warsztaty lokalne. Wykonanie zaplanowanych działań odnośnie do ww. obszarów Natura 2000 według danych opracowanych na potrzeby wniosku o dofinansowanie oszacowano na 1 769,9 tys. zł. Dyrektor Departamentu Realizacji Projektów Środowiskowych jako uzasadnienie do włączenia tych obszarów do projektu wskazała m.in. potrzebę uszczegółowienia celów ochronnych, wykonanie badań na terenie całego obszaru Natura 2000, w tym w zarządzie PGL LP, wykonanie badań, których konieczność zrealizowania stwierdzono w ramach opracowania projektu PZO dla obszaru.

(akta kontroli str.103-170, 980-989, 607-612, 615-625d)

W drugim z projektów pn. „Wdrażanie działań z zakresu ochrony czynnej na obszarach Natura 2000” chęć udziału zgłosiło 13 rdoś, które zostały objęte wnioskiem, a zgłoszone zapotrzebowanie wyniosło łączne 190 491,2 tys. zł.

²⁰⁷ W przypadku 10 z 19 objętych szczegółowym badaniem wydatków dowodami księgowymi były faktury wystawione przez usługodawców zewnętrznych. Pozostałe 9 wydatków dotyczyło m.in. wynagrodzeń i rozliczeń delegacji.

²⁰⁸ Faktura 2266/12/2019 z 4 grudnia 2019 r., faktura 016/2016-11/9519-079 z 15 listopada 2019 r., faktura nr 200/04/2023 z 17 kwietnia 2023 r., faktura nr FV/35/2019/12 z 18 grudnia 2019 r., faktura nr 646/06/2022/WM/RZE z 9 czerwca 2022 r. i faktura nr 2019/07/1061 z 9 lipca 2019 r.

²⁰⁹ Dalej: „polityka rachunkowości GDOŚ”.

²¹⁰ Dalej: „FEnIKS 2021-2027”.

Kwota ta przekraczała przyznaną alokację w wyniku czego zmniejszono wartość wniosku do kwoty 94 760,0 tys. zł, a w zakresie planowanych wydatków zmniejszono m.in. wysokość wydatków związanych z zatrudnieniem personelu, działaniami ochrony czynnej i działaniami towarzyszącymi. W GDOŚ w ramach projektu zaplanowano wydatki m.in. na zarządzanie projektem, organizację warsztatów, materiały informacyjno-promocyjne.

(akta kontroli str.103-170, 980-989, 607-612, 615-625d)

2. W ramach programu LIFE w marcu 2021 r. GDOŚ złożył wniosek do Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska o przyznanie dofinansowania w kwocie 35 124,1 tys. euro na realizację projektu pn. „Natura bez barier. Wsparcie instytucji i integracja wiedzy dla efektywnej ochrony przyrody i obszarów Natura 2000”. Projekt we współpracy z GDOŚ miały realizować wszystkie rdoś oraz Uniwersytet Śląski, a przewidywał on m.in. prowadzenie działań z zakresu ochrony czynnej na obszarach Natura 2000 polegających na zwalczaniu obcych gatunków inwazyjnych, modernizację baz danych. Projekt nie uzyskał dofinansowania.

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Działania zaplanowane w projekcie [...] w miarę możliwości zostały przewidziane do realizacji w innych inicjatywach realizowanych bądź planowanych do realizacji przez GDOŚ, w szczególności: [...] Modernizacja baz danych służących do zarządzania ochroną przyrody została uwzględniona jako zadanie GDOŚ w projekcie LIFE SNAP²¹¹ [...] Działania związane ze wsparciem kadrowym dla rdoś były podejmowane przez GDOŚ wielokrotnie w ubiegłych latach [...].*

(akta kontroli str. 35-48, 103-170, 773-778, 1091-1109, 1339-1346, 1476-1494b)

W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) GDOŚ nie składał do NFOŚiGW wniosków o dofinansowanie zadań na obszarach Natura 2000 w programie „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej” część 1) ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo oraz część 2) współfinansowanie projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Generalna Dyrekcja [...] na zapewnienie wsparcia dla ochrony obszarów i gatunków cennych przyrodniczo pozyskiwała fundusze na realizację projektów strategicznych na skalę ogólnokrajową [...]. Środki w ramach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z programu Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej z części 1) ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo, były wykorzystywane przez poszczególne regionalne dyrekcje ochrony środowiska na realizację przedsięwzięć indywidualnych.*

(akta kontroli str. 7-9, 16-20, 761-772)

Generalny Dyrektor weryfikował zgłaszane przez poszczególne rdoś zadania przewidziane do realizacji w ramach projektów z programu FENIKS 2021-2027, w tym m.in. w zakresie zaplanowanych wydatków. W odniesieniu do zadań, które GDOŚ planował realizować samodzielnie, w celu określenia kosztów ich realizacji wykorzystywano doświadczenia w realizacji zamówień o podobnym zakresie. W GDOŚ nie wykonywano analiz rynku dotyczących kosztów realizacji poszczególnych działań planowanych do realizacji przez rdoś. Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Działania realizowane przez RDOŚ [...] z założenia mają*

²¹¹ SNAP to projekt o znaczeniu strategicznym tj. rodzaj projektu w ramach programu LIFE.

indywidualny zakres i charakter, uzależniony od specyficznych uwarunkowań i okoliczności [...]. Kompleksową wiedzę w zakresie potrzeb [...] posiadają regionalne dyrekcje ochrony środowiska. [...] Wykonanie na poziomie GDOŚ analiz rynku dotyczących kosztów realizacji poszczególnych działań planowanych do realizacji przez RDOŚ byłoby, [...] dublowaniem zadań leżących w kompetencjach RDOŚ [...].

(akta kontroli str. 662-671, 678-682, 685-688, 1066-1090)

W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) w planach finansowych GDOŚ (dysponenta II stopnia) na realizację zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 ujmowano wydatki zaplanowane do poniesienia w związku z realizacją projektów z: POIŚ 2024-2020, regionalnych programów operacyjnych, programu LIFE +, programu LIFE 2014-2020, FEnIKS 2021-2027, Interreg Czechy-Polska 2021-2027²¹², Funduszy Europejskich dla Świętokrzyskiego. Ponadto w planach finansowych jednostek²¹³ – sporządzanych w szczególności część, dział, rozdział i paragraf – nie wyodrębniano zadań dotyczących tworzenia i zarządzania obszarami Natura 2000. Odnośnie do planowania wydatków związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 z budżetu państwa Generalny Dyrektor wyjaśnił: *[...] przyznawane środki są niewystarczające na zaplanowanie wszystkich potrzebnych wydatków [...] w ramach przyznanych limitów jednostki w pierwszej kolejności muszą zaplanować środki na wydatki prawnie zdeterminowane o charakterze zobowiązaniowym. Są to głównie wydatki na funkcjonowanie jednostek [...].* Natomiast były Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Jako GDOŚ wielokrotnie wnioskowałem przy konstrukcji budżetu na kolejne lata o zwiększenie przedmiotowych środków. Jednak środki takie nie były przyznawane w żądanej kwocie. Dlatego szerokim wachlarzem GDOŚ korzystał ze środków zewnętrznych.* W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor na etapie prac nad opracowywaniem budżetu państwa występował do dysponenta części 41 – Środowisko o przyznanie dodatkowych środków dla rdoś i GDOŚ. Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Zgłoszone potrzeby dotyczyły całej działalności RDOŚ i GDOŚ bez wyodrębniania zapotrzebowania na środki niezbędne do realizacji zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000.*

(akta kontroli str. 56-73, 558-577, 990-1003, 1453-1475)

Generalny Dyrektor w trakcie kontroli nie wskazał wysokości zapotrzebowania zgłoszonego przez rdoś na środki finansowe niezbędne do realizacji zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 w latach 2019-2024 (do 30 czerwca). Nie uzyskiwał również, w tym okresie, od rdoś wyodrębnionych danych pozwalających określić to zapotrzebowanie.

Generalny Dyrektor uzyskiwał informacje o zapotrzebowaniu rdoś na środki finansowe w celu realizacji zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 poprzez:

- 1) realizację we współpracy z rdoś trzech wyżej opisanych projektów finansowanych ze środków POIŚ 2014-2020;
- 2) realizację przez rdoś projektów indywidualnych finansowanych ze środków POIŚ 2014-2020 oraz projektów z regionalnych programów operacyjnych;
- 3) prowadzenie prac nad przygotowaniem dwóch wyżej opisanych projektów w ramach Programu FEnIKS 2021-2027;

²¹² Program UE, który wspiera wymianę doświadczeń, nowatorskie rozwiązania i budowę potencjału instytucji uczestniczących w przygotowaniu i realizacji polityk rozwoju regionalnego, w tym programów celu Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu.

²¹³ Tj. GDOŚ jako dysponent III stopnia i RDOŚ.

- 4) prowadzenie procesu przygotowywania wykazów zadań, zgłoszonych przez rdoś, ubiegających się o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW oraz wfośigw, które GDOŚ następnie przekazywała do MKiŚ. GDOŚ uczestniczyła w procesie wnioskowania o uruchomienie rezerw celowych na realizację wszystkich działań wynikających z umów o dofinansowanie zawartych pomiędzy regionalnymi dyrekcjami a NFOŚiGW i wfośigw.

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *W obowiązującej strukturze procedowania wykazów zadań oraz przy dodatkowych wymaganiach instytucji finansujących (np. minimalna wartość projektu) nie jest możliwe jednoznaczne wydzielenie listy zadań związanych jedynie z tworzeniem oraz zarządzaniem obszarami Natura 2000, ponieważ niejednokrotnie w ramach jednego przedsięwzięcia jednostki ujmują nie tylko działania związane z obszarami Natura 2000. Analogicznie ewidencja otrzymywanych przez RDOŚ środków w ramach uruchamianych rezerw celowych prowadzona jest w GDOŚ w podziale na poszczególne zadania bez szczegółowego wyodrębniania obszarów tematycznych ani tym bardziej dokładnego przeznaczenia środków;*

- 5) zbieranie od rdoś zapotrzebowania na dodatkowe środki w trakcie procesu planistycznego, tj. prac nad projektem ustawy budżetowej. Potrzeby te po weryfikacji w GDOŚ były przekazywane do dysponenta części 41.

(akta kontroli str. 7-9, 35-48, 94-98, 742-746, 752-757, 980-989)

Generalny Dyrektor poza pracami nad przygotowaniem PAF 2021-2027 nie uzyskiwał od pozostałych (innych niż rdoś) podmiotów nadzorujących obszary Natura 2000²¹⁴ danych dotyczących wielkości środków finansowych niezbędnych do zarządzania i funkcjonowania tej formy ochrony przyrody.

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *[...] informacje pozyskane w toku prac nad PAF były wystarczające w kontekście możliwości i działań GDOŚ [...] GDOŚ nie dysponuje środkami finansowymi, które mógłby przekazać innym podmiotom i nie ma też żadnego wpływu na środki przekazywane tym podmiotom z budżetu.*

(akta kontroli str. 766-772)

Generalny Dyrektor nie zapewnił sobie informacji dotyczących wysokości środków wydatkowanych przez inne podmioty²¹⁵ na działania związane z zarządzaniem obszarami Natura 2000, co zdaniem NIK było niezbędne dla rzetelnego wykonywania obowiązków z art. 32 uop. Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska nie występuje odrębnie do innych instytucji o przekazanie informacji o środkach wydatkowanych na ochronę przyrody. [...] dane te są w miarę możliwości wprowadzane do SZOP. Realizacja takiego zadania na poziomie GDOŚ wymagałaby zaangażowania przynajmniej jednego pełnego etatu, ponieważ tylko w takiej sytuacji możliwe by było systematyczne zbieranie danych o środkach wydatkowanych na ochronę przyrody, w tym dla obszarów Natura 2000 z różnych źródeł w skali całego kraju. Należy bowiem podkreślić, że środki wydatkowane na obszary Natura 2000 nie są w czytelny sposób »oznakowane« i mogą być wydatkowane przez różne podmioty z różnych funduszy [...] dane z jednostek zarządzających danymi funduszami krajowymi i unijnymi zbierane są jednokrotnie na potrzeby wypełnienia PAF [...]. Dane wprowadzone do SZOP nie były kompletne i nie zawierały danych dotyczących kosztów realizacji zadań i działań poniesionych przez RDOŚ w Lublinie i RDOŚ w Olsztynie,*

²¹⁴ Tj. od dyrektorów parków narodowych oraz urzędów morskich.

²¹⁵ Parki narodowe, urzędy morskie.

co zostało opisane w nieprawidłowości nr 2 w obszarze 2. Zarządzanie obszarami Natura 2000.

(akta kontroli str. 589-604, 761-772)

Na potrzeby dokumentu PAF 2021-2027 został opracowany katalog działań z zakresu ochrony czynnej i zarządzania obszarem Natura 2000, zawierający szacunkowe koszty ich realizacji przekazane przez sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000. GDOŚ przekazał do sprawujących nadzór nad obszarami sieci Natura 2000 formularz, do którego należało wprowadzić odrębnie dla każdego obszaru Natura 2000 działania niezbędne do wykonania na jego terenie. Nadzorujący obszary przekazywali formularze do GDOŚ w 2018 r. PAF 2021-2027 przekazano następnie do akceptacji KE w czerwcu 2019 r. Szacunkowe koszty z katalogu działań nie były aktualizowane. W PAF 2021-2027 określono priorytetowe potrzeby finansowe sieci Natura 2000 w Polsce w podziale na:

- działania horyzontalne i koszty administracyjne związane z siecią Natura 2000,
- działania służące zachowaniu i odtworzeniu gatunków i siedlisk na obszarach Natura 2000 oraz zieloną infrastrukturę (w podziale ekosystemów na 8 klas),
- dodatkowe działania służące ochronie i zachowaniu gatunków, niezwiązane z konkretnymi ekosystemami lub siedliskami.

W związku z uwagami KE z grudnia 2019 r. dotyczącymi m.in. nieujęcia zielonej infrastruktury i siedlisk nadmorskich dokument ten został uzupełniony. W przekazanej w kwietniu 2021 r. do KE ostatecznej wersji PAF 2021-2027 priorytetowe potrzeby finansowe sieci Natura 2000 oszacowano na 4 509 707,8 tys. euro. W lutym 2022 r. do KE przekazano zaktualizowany dokument PAF 2021-2027. Celem aktualizacji było zapewnienia zgodności projektu LIFE pn. „Wetlands Green Life” z PAF 2021-2027. Zmiany dotyczyły rozbudowania rozdziału E2 oraz dodania szacunków dotyczących kosztów działań poza obszarami Natura 2000 (działania dla tzw. Zielonej Infrastruktury). Aktualizacja nie była powodowana zmianami w sieci obszarów Natura 2000, o których mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 uop.

Brak aktualizacji szacunkowych kosztów działań z zakresu ochrony czynnej i zarządzania obszarami Natura 2000 oraz niezaktualizowanie PAF 2021-2027 w związku ze zmianami w sieci obszarów Natura 2000, powoduje, że dokument ten nie może być uznany za źródło informacji o kosztach funkcjonowania obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 56-73, 92-102, 1239-1243, 1091-1109)

Dane dotyczące unijnych lub krajowych źródeł finansowania sieci Natura 2000 w latach 2014-2020 na potrzeby opracowania PAF 2021-2027 GDOŚ pozyskała z jednostek zarządzających danymi funduszami krajowymi i unijnymi²¹⁶. W ostatecznej wersji PAF 2021-2027 dane zostały przedstawione wg stanu na określony dzień w przedziale dat od 27 maja 2018 r. do 31 października 2020 r.

(akta kontroli str. 747-751, 990-1003, 1091-1109)

²¹⁶ Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Ministerstwa Gospodarki i Żegluga Morskiej, NFOŚiGW, wfośiGW, Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, rdoś i GDOŚ.

W latach 2014-2020 obowiązywały PAF 2014-2020. GDOŚ nie dokonała oceny PAF 2014-2020, w tym nie przeprowadzono oceny stopnia wykorzystania funduszy unijnych i krajowych, którą należało przeprowadzić przy współpracy z instytucjami zarządzającymi poszczególnymi funduszami przeznaczonymi na ochronę przyrody zgodnie z harmonogramem raportów oceny śródkresowej i ex-post w ramach EFRROW²¹⁷, ERDF²¹⁸, LIFE i Funduszu Spójności, pomimo że w dokumencie tym wskazano na konieczność dokonania takiej oceny w celu uzyskania danych na temat wdrażania założeń PAF 2014-2020 oraz ich efektów (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str.742-751, 980-989)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Generalny Dyrektor nie dokonał oceny stopnia wykorzystania funduszy unijnych i krajowych, o której mowa w PAF 2014-2020 w celu uzyskania danych na temat wdrażania założeń Priorytetowych Ram Działań dla sieci Natura 2000 oraz ich efektów. Generalny Dyrektor nie dopełnił standardu określonego w pkt 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”, części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” standardów kontroli zarządczej.

W PAF 2014-2020 w rozdziale „Monitorowanie, ocena i aktualizacja” wskazano, że w celu uzyskania danych na temat wdrażania założeń Priorytetowych Ram Działań dla sieci Natura 2000 oraz ich efektów, dokument będzie poddawany bieżącej ocenie m.in. poprzez ocenę stopnia wykorzystania funduszy unijnych i krajowych, której miała dokonywać Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska przy współpracy z instytucjami zarządzającymi poszczególnymi funduszami przeznaczonymi na ochronę przyrody. Ocena ta miała zostać dokonana zgodnie z harmonogramem raportów oceny śródkresowej i ex-post w ramach EFRROW, ERDF, LIFE i Funduszu Spójności. GDOŚ nie dokonała oceny stopnia wykorzystania funduszy unijnych i krajowych w celu uzyskania danych na temat wdrażania założeń PAF 2014-2020 oraz ich efektów.

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *W GDOŚ nie dokonywano oceny stopnia wykorzystania funduszy unijnych i krajowych z uwagi na brak wystarczających zasobów kadrowych do tego rodzaju zadań. Zadanie to wymagałoby bowiem gromadzenia na bieżąco dużej ilości danych od wielu instytucji, co nie było możliwe przy innych obowiązkach pracowników GDOŚ.*

Były Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Za lata 2014-2020 taka ocena została wg mojej wiedzy i pamięci przeprowadzona przy konstrukcji nowego PAF.*

(akta kontroli str. 742-751, 980-989, 1453-1475)

NIK nie podziela wyjaśnień byłego Generalnego Dyrektora ponieważ GDOŚ w toku kontroli nie przedłożyła dokumentów potwierdzających dokonanie lub prowadzenie przedmiotowej oceny, a aktualny Dyrektor Generalny potwierdził, że oceny takiej nie przeprowadzono. Zawarte w PAF 2021-2027 dane dotyczące unijnych lub krajowych źródeł finansowania sieci Natura 2000 w latach 2014-2020 są podane ogólnie, poprzez wskazanie wyłącznie na wydatkowanie środków z danego funduszu lub przez jednostkę, np.

²¹⁷ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

²¹⁸ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

NFOŚiGW, bez odniesienia się do konkretnych działań, lokalizacji czy podziału na poszczególne lata. Ponadto NIK wskazuje, że zgodnie z przywołanym powyżej standardem kontroli zarządczej w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane, a także zalecane jest przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań. Nie można również podzielić argumentacji Generalnego Dyrektora, dotyczących niewystarczających zasobów kadrowych, ponieważ kierownik kontrolowanej jednostki był odpowiedzialny za zorganizowanie jej pracy w sposób zapewniający realizację celów i zadań.

2. Ogłoszenie o wykonaniu umowy dotyczącej zamówienia: „Wykonanie ekspertyzy dotyczącej analizy możliwości stosowania teledetekcji w prowadzeniu inwentaryzacji cennych siedlisk przyrodniczych i gatunków występujących w ich obrębie”, realizowanego w ramach projektu POIS.02.04.00-00-191/16 pn. „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenia Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych”, zostało zamieszczone w BZP z naruszeniem art. 448 pzp. Zgodnie z tym przepisem zamawiający zamieszcza w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy w terminie 30 dni od jej wykonania.

Ogłoszenie o wykonaniu umowy nr 34/GDOŚ/2021 z 26 lipca 2021 r. zostało zamieszczone w BZP 28 grudnia 2022 r., tj. 306 dni po terminie wskazanym w ww. przepisie. Wykonanie świadczenia głównego przedmiotowej umowy, tj. przedstawienie przez Wykonawcę Raportu końcowego wraz z wymaganymi załącznikami nastąpiło 26 stycznia 2022 r. W związku z czym 30 dniowy termin na zamieszczenie w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy upłynął 25 lutego 2022 r.

Zgodnie z § 1 pkt 18 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska²¹⁹ do zamieszczenia ogłoszenia o wykonaniu umowy zobowiązany był Zespół Zamówień Publicznych²²⁰.

Były kierownik ZZP²²¹ wyjaśnił, że: *nie mając dostępu do dokumentacji związanej z przedmiotowym postępowaniem nie mam wystarczającej wiedzy aby udzielić rzetelnej odpowiedzi na pytanie zawarte w przywołanym piśmie.*

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *Osoby wchodzące w skład Komisji przetargowej oraz wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia [...] aktualnie nie pracują w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska [...] zaś w okresie ich zatrudnienia ww. ogłoszenie nie zostało opublikowane. [...] brak ogłoszenia o wykonaniu umowy został dostrzeżony przez następców, został on niezwłocznie uzupełniony. Z przyczyny, o której mowa powyżej, ogłoszenie zostało opublikowane w późniejszym terminie.*

(akta kontroli str. 707-722, 735-739, 990-1003)

3. Dyrektor Departamentu Realizacji Projektów Środowiskowych²²² – dokonując kontroli merytorycznej dowodów księgowych w rozumieniu polityki rachunkowości GDOŚ – zatwierdziła opisy merytoryczne faktur (6 z 10)

²¹⁹ Załącznik do Zarządzenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 25 lutego 2021 r. Dz. Urz. GDOŚ z 2021 poz. 2.

²²⁰ Dalej: „ZZP”.

²²¹ [...]**) pełniący funkcję do 1 sierpnia 2022 r.

²²² [...]**).

niespełniające wymogów określonych w ust. 16 pkt 5 oraz ust. 17 pkt 1 i 3 rozdziału „Szczegółowych mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych” oraz w załączniku Nr 7 do polityki rachunkowości GDOŚ – Wzór opisu faktury z wydatków finansowanych z „7”, „8”, „9”. Ponadto pracownik Zespołu Finansowo-Księgowego GDOŚ – dokonując kontroli formalno-rachunkowej dowodów księgowych – nie zwracał nieprawidłowych dokumentów osobom odpowiedzialnym za realizację danego zdarzenia gospodarczego, co było niezgodne z ust. 26 pkt 1 rozdziału „Szczegółowych mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych” polityki rachunkowości GDOŚ.

(akta kontroli str. 740-741, 990-1003, 1501-1540)

Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Opis merytoryczny faktur został zatwierdzony na podstawie informacji zawartej w opisie faktury, który zawiera numer umowy lub numer zamówienia na podstawie, którego poniesiono wydatek. Informacja w zakresie »Operacja zgodna z ustawą Prawo zamówień publicznych« stanowi jedynie informację dodatkową. O istnieniu podstawy prawnej rozumianej jako zgodność z ustawą Prawo zamówień publicznych (udzielenie zamówienia w powyżej lub poniżej progu PZP) przesądza więc treść umowy lub zamówienia.*

Dyrektor Departamentu Realizacji Projektów Środowiskowych wyjaśniła: *Dokonując kontroli merytorycznej ww. dowodów księgowych w rozumieniu polityki rachunkowości GDOŚ potwierdzenie zgodności wydatku z przepisami z zakresu zamówień publicznych zostało dokonane na podstawie dokumentacji przekazywanej wraz z rozliczeniem, tj. w szczególności umowa z wykonawcą i protokół odbioru [...].*

Główny Księgowy (dysponent III stopnia) wyjaśniła²²³: *Zatwierdzenie faktur pod względem formalno-rachunkowym zostało zatwierdzone na podstawie informacji zawartej w opisie faktury. W opisie dowodu księgowego [...] podawany jest numer umowy lub numer zamówienia na podstawie, którego został poniesiony wydatek. [...] O istnieniu podstawy prawnej rozumianej jako zgodność z ustawą Prawo zamówień publicznych [...] przesądza treść umowy lub zamówienia, które stanowią integralną część rozliczenia faktury. Dodatkowo informuję [...], że kontrola budżetu przeprowadzona w roku 2024 przez Najwyższą Izbę Kontroli również zwróciła uwagę na brak informacji w opisie merytorycznym dowodu księgowego informacji o ustawie Prawo zamówień publicznych. W związku z czym pracownicy, którzy odpowiadają za zatwierdzanie merytorycznych opisów dowodów księgowych zostali poinformowani o konieczności rzetelnego, skrupulatnego uzupełnienia opisów merytorycznych dowodów księgowych. Kompletność dokumentacji przekazywanej w EZD w zakresie rozliczeń wydatków budżetowych objęto większym nadzorem zarówno przez Dyrektora Generalnego, jak i Głównego Księgowego.*

(akta kontroli str. 712-722, 740-741, 990-1003, 1351-1358, 1497-1540)

W ocenie NIK przekazywanie umowy lub zamówienia, na podstawie którego poniesiono wydatek, razem z dowodem księgowym nie wyczerpuje obowiązku umieszczenia informacji dot. zgodności z ustawą PZP w jego opisie merytorycznym. Nie stanowi również podstawy zatwierdzenia dowodu księgowego pod względem formalno-rachunkowym, skoro jego opis nie zawierał informacji wymaganych polityką rachunkowości GDOŚ.

²²³ [...]**).

4. W latach 2021-2023 w GDOŚ (dysponent III stopnia) w ramach projektów PZObis, SZOW i Bank Danych poniesiono wydatki z tytułu składek ZUS w wysokości 4,5 tys. zł²²⁴ z paragrafu 4110, mimo że zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatki te powinny być uregulowane ze środków ujętych w paragrafach 4117 oraz 4119. Było to niezgodnie z art. 44 ust. 2 ufp w zw. z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji dochodów, wydatków.

(akta kontroli str. 678-682, 692-697, 1091-1109, 1351-1366, 1626-1628)

Zgodnie z art. 44 ust. 2 ufp jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Z kolei stosownie do załącznika nr 4 Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków płatności do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków w zakresie budżetu środków europejskich wydatki klasyfikuje się w paragrafie z ostatnią cyfrą „7”, a współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków europejskich klasyfikuje się w paragrafie z ostatnią cyfrą „9”.

Dyrektor Departamentu Realizacji Projektów Środowiskowych oświadczyła: *[...] uregulowano zobowiązania z tytułu naliczenia składek ZUS za grudzień w paragrafie z ostatnią cyfrą „0”. Z uwagi na koniec roku i braku możliwości dokonania zmian w planie w celu pozyskania dodatkowych środków z ostatnią cyfrą „7” oraz „9”[...].*

Główny Księgowy GDOŚ (dysponent III stopnia) wyjaśniła: *Projekty realizowane przez GDOŚ miały różne źródła finansowania. Były to zarówno środki z budżetu środków europejskich, jak również z budżetu państwa. Żaden z przepisów nie wykluczał takiego sposobu finansowania, a powstałe zobowiązania bez względu na źródło finansowania muszą zostać uregulowane. Uregulowane zobowiązania z tytułu składek ZUS [...] nie przekroczyły wartości planu jednostki zarówno w budżecie środków europejskich, jak również budżetu państwa. Żaden z obowiązujących przepisów nie wykluczał takiej formy uregulowania zobowiązań wynikających z realizacji projektów.*

(akta kontroli str. 692-697, 1351-1366)

NIK nie podziela powyższego stanowiska, bowiem ww. przepisy prawa jednoznacznie określają wymagania dla jednostek budżetowych w zakresie kwalifikacji budżetowej wydatków poniesionych w związku z realizacją zobowiązań zaciągniętych na potrzeby projektów PZObis, SZOW i Bank Danych finansowanych ze środków europejskich i środków budżetowych w ramach współfinansowania programów i projektów realizowanych ze środków europejskich.

OCENA CZĄSTKOWA

Generalny Dyrektor w latach 2019-2024 realizował działania związane z zapewnieniem finansowania w zakresie tworzenia i zarządzania obszarami Natura 2000, jednak działania te były częściowo nierzetelne.

Ponadto nie dokonywał oceny stopnia wykorzystania stopnia funduszy unijnych i krajowych, do czego zobowiązywał go PAF 2014-2020. W GDOŚ (dysponent III stopnia) w latach 2021-2023 uregulowano wydatki z tytułu naliczenia składek ZUS w łącznej kwocie 4,5 tys. zł z paragrafów z ostatnią cyfrą „0”, co było niezgodne z art. 44 ust. 2 ufp w związku z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia

²²⁴ W 2021 r.: 925,93 zł w projekcie PZObis, 939,70 zł w projekcie Bank Danych, 1107,17 zł w projekcie SZOW; w 2022 r. 1403,23 zł w projekcie PZObis; w 2023 r. 167,27 zł w projekcie Bank Danych.

w sprawie klasyfikacji dochodów, wydatków. W trakcie kontroli stwierdzono także przypadki zatwierdzania opisów merytorycznych faktur niespełniających wymogów określonych w Polityce rachunkowości GDOŚ. Zidentyfikowano także przypadek nieterminowego zamieszczenia w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy, co było niezgodne z art. 448 pzp. W latach 2019-2024 wydatki GDOŚ i rdoś były planowane i ewidencjonowane zgodnie z klasyfikacją budżetową oraz zadaniową w szczególności uniemożliwiającej określenie wysokości wydatków poniesionych wyłącznie na realizację zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000. Z pozyskanych w trakcie kontroli danych wydatki na realizację zadań związanych z Naturą 2000 w okresie objętym kontrolą wyniosły łącznie 210 420,9 tys. zł, w tym w GDOŚ 6 101,2 tys. zł. Głównym źródłem finansowania tych zadań były środki zewnętrzne pozyskane z POiŚ 2014-2020 i wynosiły łącznie 141 894,5 tys. zł. Generalny Dyrektor zapewnił finansowanie działań na tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 zgodnie z art. 39 uop, a w ramach zapewnienia środków na tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 na lata 2024-2029 złożono dwa wnioski o dofinansowanie w ramach programu FEnKS 2021-2027. Pomimo podejmowania przez Generalnego Dyrektora działań w zakresie zapewnienia finansowania realizacji obowiązków związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 uzyskane na ten cel środki były niewystarczające, co było jedną z przyczyn nieustanowienia, według stanu na 30 czerwca 2024 r., kompletu dokumentów planistycznych dla 256 z 1 003 obszarów Natura 2000.

OBSZAR

4. Nadzorowanie obszarów Natura 2000.

Opis stanu faktycznego

W ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, o którym mowa w art. 32 ust. 2 pkt 1-2 uop, Generalny Dyrektor w okresie objętym kontrolą wydawał wytyczne w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000 oraz występował do rdoś i dyrektorów UM o przekazanie informacji w tym zakresie. Generalny Dyrektor nie wydał natomiast zaleceń i wytycznych wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO, tj. możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu 6 lat, oraz art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla OSO, tj. w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji²²⁵ przez Polskę (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Ponadto wytyczne Generalnego Dyrektora pn. „Opracowanie planu zadań ochronnych (PZO) dla obszaru Natura 2000” z grudnia 2012 r. nie zostały zaktualizowane w zakresie terminu obowiązywania PZO, korzystania z Platformy Informacyjno-Komunikacyjnej²²⁶, stosowania przepisów o zamówieniach publicznych i standardów GIS (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 13-170, 785-806, 980-989)

Generalny Dyrektor w okresie objętym kontrolą nie prowadził kontroli realizacji PO i PZO obszarów Natura 2000, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 3 uop (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 13-170, 785-806, 980-989)

²²⁵ Rozumianej jako data, o której mowa w SDF w pkt 1.7 Data wskazania oraz objęcia formą ochrony/klasyfikacji terenu, tj. data ogłoszenia rozporządzenia w sprawie OSO.

²²⁶ Dalej: „PIK”.

W GDOŚ nie opracowano zaleceń, wytycznych ani procedur w zakresie opiniowania projektów PZO i PO dla obszarów Natura 2000. Zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 1 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DZZP opiniowanie projektów PZO i PO dla obszarów Natura 2000 zostało przypisane do zadań Wydziału do spraw Planowania Ochrony. Po otrzymaniu z rdoś projektu PZO pracownicy Wydziału przygotowywali uwagi do projektu, następnie był on uzgadniany z naczelnikiem tego Wydziału i kierowany do akceptacji dyrektora DZZP. Po jej uzyskaniu projekt PZO był przekazywany z powrotem do rdoś. Pismami z 6 lutego 2020 r.²²⁷ i 17 stycznia 2024 r.²²⁸ skierowanymi do wszystkich rdoś Generalny Dyrektor przypominał o konieczności przesyłania projektów zarządzeń w sprawie ustanowienia PZO dla obszarów Natura 2000 do GDOŚ w celu sprawdzenia ich w trybie roboczym.

(akta kontroli str. 77-91, 103-170, 785-806, 980-989)

Według stanu na 30 czerwca 2024 r. 747²²⁹ z 1003 obszarów Natura 2000 wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw środowiska w drodze rozporządzenia, tj. 74,5%, posiadało komplet ustanowionych dokumentów planistycznych zapewniających objęciem PZO, PO lub PUL z zakresem PZO całą powierzchnię obszaru Natura 2000. Komplet dokumentów planistycznych ustanowiono dla 640²³⁰ SOO, 102²³¹ OSO i 5²³² połączonych obszarów SOO i OSO. W okresie objętym kontrolą ustanowiono 122²³³ PZO z przekroczeniem 6-letniego terminu określonego w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, w przypadku SOO, lub po dacie klasyfikacji²³⁴ obszarów OSO, o czym stanowi art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 56-76, 77-170, 790-806, 891-913, 980-989, 1040-1065)

Wg stanu na 30 czerwca 2024 r. dla 256²³⁵ z 1003 obszarów Natura 2000, tj. 25,5%, nie ustanowiono co najmniej jednego z wymaganych dokumentów planistycznych. Brak ustanowienia dokumentów planistycznych, skutkujący brakiem ustanowienia celów i środków ochronnych, dla SOO stanowił naruszenie art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a dla OSO stanowiło naruszenie art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej oraz art. 3 i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej. I tak:

- w przypadku 218²³⁶ z 858 SOO – stopień objęcia dokumentacją planistyczną SOO wynosił od 0,0% do 99,9%, w tym dla 121²³⁷ z 218 SOO nie ustanowiono ani jednego dokumentu planistycznego, a dla 37 z 121 SOO nie sporządzono projektu dokumentu planistycznego. W przypadku 15²³⁸ z 37 SOO termin określony w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej jeszcze nie upłynął;

²²⁷ DZP-WP.6320.22.2020.JB.

²²⁸ DZP-WP.6323.1.2024.KD.

²²⁹ Wg stanu na 30 września 758 z (1 003).

²³⁰ Wg stanu na 30 września 2024 r. 649 z 858 SOO.

²³¹ Wg stanu na 30 września 2024 r. 104 z 135 OSO.

²³² Wg stanu na 30 września 2024 r. 5 z 10 połączonych SOO i OSO.

²³³ Tj. 105 SOO, 15 OSO oraz 2 połączonych SOO i OSO.

²³⁴ Rozumianej jako data, o której mowa w SDF w pkt 1.7 Data wskazania oraz objęcia formą ochrony/klasyfikacji terenu, tj. data ogłoszenia rozporządzenia w sprawie OSO.

²³⁵ Wg stanu na 30 września 2024 r. 245 z 1003 obszarów Natura 2000.

²³⁶ Wg stanu na 30 września 2024 r. 209 z 858 SOO.

²³⁷ Wg stanu na 30 września 2024 r. 115 SOO.

²³⁸ Bagna w Nowej Wsi (PLH240046), Drzesno (PLH140058), Jaskinia Oblica (PLH120097), Kirszniter (PLH280059), Kościół w Sławkowie (PLH240056), Mopki w Naruszewie (PLH140056), Murawy w Mielniku (PLH200027), Puszcza Pyzdrska (PLH300060), Raciąż (PLH140059), Różanki

- w przypadku 33²³⁹ z 135 OSO – stopień objęcia dokumentacją planistyczną OSO wynosił od 0,0% do 99,2%, w tym dla 18²⁴⁰ z 33 OSO nie ustanowiono ani jednego dokumentu planistycznego, a dla 8 z 33 OSO nie sporządzono projektu tego dokumentu;
- w przypadku 5²⁴¹ z 10 połączonych SOO i OSO – stopień objęcia dokumentacją planistyczną tych obszarów wynosił od 0,0% do 32,0%, w tym dla 2 z 5 nie ustanowiono ani jednego dokumentu planistycznego, a dla 3 z 5 nie sporządzono projektu tego dokumentu.

W związku z powyższym Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, w okresie objętym kontrolą nie wykorzystał skutecznie posiadanych uprawnień do zapewnienia ustanowienia dokumentów planistycznych dla 208²⁴² SOO w terminie 6 lat od ich zatwierdzenia przez KE o czym stanowi art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, a w przypadku 38²⁴³ OSO do zapewnienia ustanowienia dokumentu planistycznego w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji, o czym stanowi art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej. Ponadto Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 według stanu na 12 listopada 2024 r., nie zapewnił ustanowienia dla 140 obszarów Natura 2000 dokumentów planistycznych opracowanych i odebranych w ramach projektu POIS.02.04.00-00-0193/16 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000” (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 56-91, 103-170, 790-806, 980-1003)

Nieustanowienie dokumentów planistycznych w terminach określonych w dyrektywie siedliskowej było przyczyną przedstawienia 9 czerwca 2021 r. przez KE zarzutów formalnych wobec RP wystosowanych na podstawie art. 258 TFUE dotyczących uchybienia zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 4 i art. 6 dyrektywy siedliskowej oraz art. 2 i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej²⁴⁴.

Polska zaproponowała sposób określania celów ochrony na podstawie wytycznych KE, który został zaakceptowany przez KE po roboczym spotkaniu 5 lipca 2021 r. W związku z tym skierowano do dyrektora DOP w MKiŚ²⁴⁵ i dyrektorów UM²⁴⁶ pisma z prośbą o określanie szczegółowych celów ochrony w opracowywanych dokumentach planistycznych.

W związku z przekazaniem przez KE ww. wytycznych w zakresie właściwego formułowania celów działań ochronnych na obszarach Natura 2000 oraz konieczności ich uwzględniania w procedurze oceny oddziaływania na środowisko, a także przypadkami kwestionowania przez KE na etapie rozpatrywania wniosków o finansowanie przedsięwzięć ze środków UE Generalny Dyrektor 5 sierpnia 2021 r. przekazał nadzorującym obszary Natura 2000 swoje stanowisko w sprawie z prośbą o opracowanie tymczasowych celów

(PLH080075), Sikory Juskie (PLH280058), Stawy Pluderskie (PLH160021), Torfowisko Serafin (PLH140057), Woźuczyn (PLH060109) i Zbiornik na Oruni (PLH220106).

²³⁹ Wg stanu na 30 września 2024 r. 31 OSO.

²⁴⁰ Wg stanu na 30 września 2024 r. 16 OSO.

²⁴¹ Taka sama wartość wg stanu na 30 września 2024 r.

²⁴² W tym 203 SOO i 5 połączonych OSO i SOO.

²⁴³ W tym 33 OSO i 5 połączonych OSO i SOO.

²⁴⁴ INFR(2021)2025 C(2021)2179, dalej: „naruszenie 2021/2025”.

²⁴⁵ Pismo z 23 lipca 2021 r. DZP-WP.6321.4.2021.AL.

²⁴⁶ Pismo z 8 września 2021 r.

ochrony²⁴⁷ dla przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000 nieposiadających dokumentu planistycznego.

Według stanu na 26 listopada 2024 r. dla 58²⁴⁸ obszarów Natura 2000, dla których nie ustanowiono dokumentu planistycznego, wyznaczono TCO, pomimo że w uop nie przewidziano takich rozwiązań. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] TCO są dodatkowymi dokumentami opracowanymi przez RDOŚ w celu lepszego zarządzania i ochrony obszarów Natura 2000 i zapewnienia zgodności procesu inwestycyjnego z prawem unijnym. Konieczność szybkiego określenia celów ochrony siedlisk i gatunków będących przedmiotami ochrony w obszarach Natura 2000 wynika z uwag KE w zakresie określania celów ochrony obszarów Natura 2000 w państwach członkowskich. W związku z wątpliwościami KE co do wystarczającej szczegółowości celów ochrony określonych w przypadku Polski, w dotychczasowych PZO, zdecydowano o konieczności wdrożenia doraźnych działań zaradczych, w tym określenia celów ochrony dla obszarów Natura 2000 w formie TCO. Pismem z 5 sierpnia 2021 r.²⁴⁹ Generalny Dyrektor skierował do rdoś stanowisko w sprawie konieczności uwzględnienia szczegółowych celów ochronnych dla obszarów Natura 2000 w trakcie oceny oddziaływania na środowisko, w którym wskazano kontekst i uzasadnienia dla tej formy działań zaradczych.*

(akta kontroli str. 103-170, 785-789, 807-812, 821-826, 848-858, 980-1039, 1428-1433)

W okresie objętym kontrolą GDOŚ występował do dyrektorów UM, rdoś, GIOŚ, MKiŚ i MI oraz DGLP z prośbą o informacje dotyczące ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 13-73, 77-91, 103-170, 807-812, 980-989)

W latach 2019-2021 GDOŚ uzyskiwała od rdoś informacje w zakresie ustanowionych dokumentów planistycznych w trybie roboczym, a w latach 2022-2024 (do 30 czerwca) GDOŚ występowała do rdoś co kwartał z prośbą o przekazanie informacji w zakresie ustanowionych dokumentów planistycznych, w tym dla obszarów Natura 2000, dla których sprawującym nadzór był dyrektor PN lub dyrektor UM na terenie województwa będącego we właściwości poszczególnych rdoś. W 2022 r. GDOŚ skierowała w tym zakresie 5 pism²⁵⁰, w 2023 r. 4 pisma²⁵¹, a w 2024 r. (do 30 czerwca) 1 pismo²⁵² i 1 wiadomość e-mail²⁵³. Za każdym razem otrzymywano informację zwrotną z każdej rdoś. Ponadto w GDOŚ sporządzono i aktualizowano²⁵⁴ harmonogram opracowywania dokumentów planistycznych, w którym wskazano zadeklarowane przez rdoś terminy objęcia całości obszaru dokumentami planistycznymi.

(akta kontroli str. 790-806, 891-913, 980-989, 1040-1065)

²⁴⁷ Dalej: „TCO”.

²⁴⁸ 13 OSO, 43 SOO i 2 połączonych SOO i OSO.

²⁴⁹ DOOŚ-WAPOŚ.070.3.2021.KL.

²⁵⁰ Z 27 stycznia 2022 r. wg stanu na 31 stycznia (DZP-WP.6323.3.2022.DK), z 28 marca 2022 r. wg stanu na 31 marca (DZP-WP.600.13.2022.DK), z 1 lipca 2022 r. wg stanu na 30 czerwca (DZP-WP.6323.12.2022.DK), z 17 października wg stanu na 30 września (DZP-WP.600.33.2022.DK) i z 28 grudnia 2022 r. wg stanu na 31 grudnia (DZP-WP.600.37.2022.DK).

²⁵¹ Z 31 marca 2023 r. wg stanu na ten dzień (DZP-WP.600.14.2023.DK), z 7 lipca 2023 r. wg stanu na 30 czerwca (DZP-WP.600.23.2023.DK), z 4 października 2023 r. wg stanu na 30 września (DZP-WP.600.31.2023DK) i z 29 grudnia 2023 r. wg stanu na 31 grudnia (DZP-WP.600.43.2023.DK).

²⁵² Z 28 marca 2024 r. wg stanu na 31 marca (DZP-WP.600.16.2024.DK).

²⁵³ Z 24 czerwca 2024 r.

²⁵⁴ Ostatnia aktualizacja z lipca 2024 r.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że ustalenia dotyczące zarządzania siecią Natura 2000 w okresie objętym kontrolą przekazywane były również ustnie podczas corocznych narad kierownictwa rdoś i GDOŚ²⁵⁵ oraz w czasie szkoleń i warsztatów dla pracowników rdoś²⁵⁶, a także w trakcie indywidualnych spotkań z rdoś.

(akta kontroli str. 13-73, 790-806, 980-989)

W okresie objętym kontrolą GDOŚ przekazywała do MKiŚ (na żądanie MKiŚ) czterokrotnie dane w zakresie obszarów Natura 2000, dla których ustanowiono dokumenty planistyczne oraz obszarów bez ustanowionych dokumentów w związku z toczącym się postępowaniem uchybeniowym KE, o którym mowa w obszarze 1. Tworzenie obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 883-890, 1004-1039)

W okresie objętym kontrolą GDOŚ występowała 10-krotnie²⁵⁷ do dyrektorów UM o przekazanie informacji odnośnie do postępów prac nad opracowaniem PO dla morskich obszarów Natura 2000 oraz perspektyw przesłania projektów planów przez UM do GDOŚ celem prowadzenia prac w sprawie ich ustanowienia. W związku z brakiem odpowiedzi z UM na pisma GDOŚ z 29 stycznia i 5 marca 2020 r., Generalny Dyrektor skierował do MI 27 listopada 2020 r. pismo²⁵⁸ z prośbą o podjęcie kroków w celu jak najszybszego opracowania projektów PO dla morskich obszarów Natura 2000 oraz spowodowanie pilnej aktualizacji dokumentacji 6²⁵⁹ z 8 projektów PO przekazanych do MKiŚ, pozwalającej na wydanie rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów ochrony. Ponadto w piśmie z 8 września 2021 r.²⁶⁰ Generalny Dyrektor zwrócił się dodatkowo o dokonanie korekt SDF dla obszarów będących w nadzorze dyrektorów UM, a pismem z 24 września 2021 r.²⁶¹ skierował do dyrektorów UM prośbę o przesyłanie zestawień dotyczących postępów w pracach związanych z planowaniem ochrony morskich obszarów Natura 2000 do końca każdego miesiąca na adres mailowy GDOŚ. Dyrektorzy UM przekazywali do GDOŚ informacje na temat zaawansowania prac nad opracowaniem lub aktualizacją projektów PO, zgodnie z prośbami wyrażonymi w latach 2021-2024 w pismach GDOŚ poza następującymi przypadkami: Dyrektor UM w Gdyni nie udzielił odpowiedzi na jedno pismo GDOŚ z 23 sierpnia 2023 r., a dyrektor UM w Szczecinie na dwa pisma GDOŚ – z 3 listopada 2022 r. i 23 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str. 13-73, 77-91, 103-170, 790-806, 821-826, 868-882, 980-1039)

Wg stanu na 2 stycznia 2025 r. wyznaczono 35 obszarów Natura 2000 położonych w całości lub w części w granicach obszaru morskiego RP. Liczba ta w latach 2013-2021 była zmienna i wynosiła od 22 (w 2017 r.) do 37 (w 2021 r.).

²⁵⁵ W tym m.in. w trakcie spotkań 11 marca 2020 r., 14 października 2020 r., 7 kwietnia 2022 r., 11-12 października 2022 r., 14-15 czerwca 2023 r.

²⁵⁶ W postaci prezentacji multimedialnych, wykładów i warsztatów.

²⁵⁷ Pismo z 7 sierpnia 2019 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL), pismo z 29 stycznia 2020 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.1), pismo z 5 marca 2020 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.2), pismo z 6 kwietnia 2021 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL), pismo z 8 września 2021 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.2), pismo z 24 września 2021 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.4), pismo z 24 maja 2022 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.5), pismo z 3 listopada 2022 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.7), pismo z 23 sierpnia 2023 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.9) i pismo z 26 kwietnia 2024 r. (DZP-WP.6321.2.2019.AL.10).

²⁵⁸ DZP-WP.6323.2.2020.JB.

²⁵⁹ Zatoka Pomorska, Zalew Szczeciński, Zatoka Pucka, Zatoka Pucka i Półwysep Helski, Ujście Wisły, Ostoja w Ujściu Wisły.

²⁶⁰ DZP-WP.6323.2.2021.AL.2.

²⁶¹ DZP-WP.6323.2.2021.AL.4.

W trakcie kontroli NIK dyrektor UM w Gdyni zidentyfikował 15 morskich obszarów Natura 2000, nad którymi sprawował nadzór, a dyrektor UM w Szczecinie 9 takich obszarów, w tym nadzór nad 2²⁶² sprawowali obaj dyrektorzy wspólnie. W przypadku pozostałych 13 z 35 obszarów Natura 2000, których powierzchnia w obszarze morskim wynosiła od 0,00%²⁶³ do 34,69%²⁶⁴, żaden z dyrektorów UM nie identyfikował swojej właściwości i nie prowadził działań w celu ustanowienia PO dla tego obszaru w części morskiej. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] kwestia ustalenia granic polskich obszarów morskich jest niezwykle problematyczna i powoduje wiele praktycznych problemów, które skutkują brakiem zgodności danych w tym zakresie w dokumentach i aktach dotyczących obszarów Natura 2000. W szczególności problem ten dotyczy części polskich obszarów morskich, tj. morskich wód wewnętrznych, których granice nie są określone [...] GDOŚ pozyskuje granice morskich wód wewnętrznych od Ministerstwa Cyfryzacji w trybie roboczym [...] Powyższe skutkuje ciągłymi zmianami w zakresie położenia obszarów Natura 2000 w granicach polskich obszarów morskich [...] Nawet niewielkie korekty granic morskich wód wewnętrznych, a tym samym granicy obszarów morskich, skutkują zatem zmianami relacji między obszarami Natura 2000 a obszarami morskimi. [...] różnice w liczbie obszarów dotyczą przede wszystkim obszarów, gdzie udział obszaru morskiego w powierzchni obszaru Natura 2000 jest skrajnie mały, tj. poniżej 1% [...].* Generalny Dyrektor nie żądał od dyrektorów UM sporządzenia PO dla 18 z 35 obszarów Natura 2000 położonych w części w obszarach morskich. Ponadto dla 13 z 18 obszarów ustanowiono PZO, a stosownie do art. 28 ust. 11 pkt 4 uop PZO nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części znajdującego się w obszarach morskich (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1571-1599, 1635)

Według stanu na 30 czerwca 2024 r. 15²⁶⁵ z 23 PN nie posiadało ustanowionych PO, a zadania ochronne nie uwzględniały zakresu, o którym mowa w art. 28 ust. 10 uop. W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor występował²⁶⁶ do MKiŚ z prośbą o informacje dotyczące planowanych terminów ustanowienia PO dla PN, wskazując, że dokumenty te są niezbędne do ustanowienia przez PZO, powołując się przy tym na art. 28 ust. 11 uop.

Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, umożliwił stosowanie praktyki polegającej na przystępowaniu do sporządzania PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami PN dopiero po ustanowieniu PO dla PN. Praktyka ta była

²⁶² Przybrzeżne Wody Bałtyku (PLB990002) i Ławica Słupska (PLC990001).

²⁶³ Łąki Skoszewskie (PLB320007) – 0,04 ha, Puszcza Goleniowska (PLB320012) – 0,14 ha i Dolna Odra (PLH320037) – 0,01 ha.

²⁶⁴ Twierdza Wisłoujście (PLH220030) – 5,61 ha.

²⁶⁵ Na podstawie danych ujętych w CRFOP: Świętokrzyski PN, Ojcowski PN, Wielkopolski PN, Kampinoski PN, Karkonoski PN, Woliński PN, Gorczański PN, Wigierski PN, Drawieński PN, Biebrzański PN, PN Gór Stołowych, Magurski PN, Narwiański PN, PN „Ujście Warty” i Słowiński PN.

²⁶⁶ Pismo z 13 lutego 2023 r. (DZP-WP.600.7.2023.DK) dot. obszarów Natura 2000 Przybrzeżne wody Bałtyku (PLB990002), Pobrzeże Słowińskie (PLB220003) i Ostoja Słowińska (PLH220023) w części poza granicami parku narodowego i projektu PO dla Słowińskiego PN; pismo z 7 kwietnia 2024 r. (DZP-WP.6323.3.2024.DK) dot. obszaru Natura 2000 Ujście Warty (PLC080001) w części poza granicami parku narodowego i projektu PO dla PN „Ujście Warty”; pismo z 16 września 2024 r. (DZP-WP.6323.8.8.2024.DK) dot. obszarów Natura 2000 Bagienna Dolina Narwi (PLB200001), Narwiańskie Bagna (PLH200002), Ostoja Wigierska (PLH200004), Puszcza Augustowska (PLB200002), Dolina Biebrzy (PLH200008) i Ostoja Biebrzańska (PLB200006) w części poza granicami parku narodowego i projektów PO dla Narwiańskiego PN, Wigierskiego PN i Biebrzańskiego PN.

niezgodna z art. 28 ust. 5 uop (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 841-847)

GDOŚ w okresie objętym kontrolą nie występowała do nadleśnictw ani do MKiŚ o informacje dotyczące ustanawiania PUL. Dane te uzyskiwano z rdoś w ramach zestawień kwartalnych dotyczących ustanowionych dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000. Ponadto terminy ustanowienia PUL z zakresem PZO zostały ustalone i wyszczególnione dla każdego z obszarów Natura 2000, będącego częściowo w granicach objętych PUL, w ramach zawartych porozumień pomiędzy Generalnym Dyrektorem a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych²⁶⁷.

(akta kontroli str. 13-73, 77-91, 103-170, 790-806, 821-826, 868-882 980-1039)

W latach 2018-2024 GDOŚ trzykrotnie zmieniała podejście odnośnie do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie dokumentu planistycznego dla obszaru Natura 2000 obejmującego teren będący w zarządzie PGL LP. Na mocy porozumienia z 30 sierpnia 2016 r.²⁶⁸ zawartego pomiędzy Generalnym Dyrektorem a Dyrektorem Generalnym LP w celu uniknięcia dublowania prac ustalono, że PGL LP opracuje dokumenty planistyczne dla części obszarów Natura 2000 będących w zarządzie LP, a rdoś dla pozostałej części.

Ze względu na trudności w skoordynowaniu działań Regionalnych Dyrekcji LP i rdoś, brak realizacji przez PGL LP ustaleń, w tym brak aneksowania PUL, a także zmianę kierownictwa PGL LP, Zastępca Generalnego Dyrektora wystąpił 6 lutego 2018 r. do Ministra Środowiska z prośbą o zgodę na objęcie projektem pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000” 51 obszarów Natura 2000 w części będących w zarządzie PGL LP. Po uzyskaniu akceptacji²⁶⁹ Ministra Środowiska zawarto aneks nr POIS.02.04.00-00-0193/16 z 21 września 2018 r. do ww. projektu, na podstawie którego rdoś został zobowiązany do opracowania dokumentu planistyczny dla całego obszaru Natura 2000, w tym w zakresie będącym w zarządzie PGL LP.

W 2023 r. powrócono do podejścia z 2016 r. i na mocy porozumienia z 26 maja 2023 r. zawartego pomiędzy GDOŚ a Dyrektorem Generalnym LP ustalono, że jednostki PGL LP przygotowują PUL z zakresem PZO dla 73 obszarów Natura 2000 wskazanych w załączniku do tego porozumienia w terminach umożliwiających rdoś ustanowienie PZO dla części obszarów Natura 2000 niebędących w zarządzie PGL LP zgodnie z terminami określonymi w art. 28 uop.

Natomiast w trakcie niniejszej kontroli NIK pismem²⁷⁰ z 9 października 2024 r. skierowanym do 5 RDOŚ²⁷¹ Generalny Dyrektor poinformował o zmianie systemowego podejścia do planowania ochrony dla obszarów Natura 2000 polegającej na opracowywaniu PZO wyłącznie przez sprawującego nadzór nad obszarem²⁷² i poprosił o dokonanie analizy możliwości włączenia 45 obszarów do projektu pn. „Aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringów”. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] rozwiązania systemowe umożliwiające opracowywanie nawet kilku różnych*

²⁶⁷ Dalej: „Dyrektor Generalny LP”.

²⁶⁸ Dalej: „porozumienie z 2016 r.”.

²⁶⁹ Notatka z 6 lutego 2018 r.

²⁷⁰ DRP-S-PP.081.6.2023.AM.22.

²⁷¹ RDOŚ w Białymstoku, RDOŚ w Gdańsku, RDOŚ w Olsztynie, RDOŚ w Rzeszowie i RDOŚ w Warszawie.

²⁷² Tzw. jeden obszar = jeden dokument planistyczny.

dokumentów [...] dla jednego obszaru Natura 2000 jest niewłaściwe. W szczególności, że dokumenty te mogą (i zazwyczaj są) opracowywane w różnym czasie. Powyższe utrudnia m.in. jednolitą ocenę stanu zachowania przedmiotów ochrony i celów działań ochronnych, planowanie działań ochronnych i monitorowanie efektów ich realizacji. [...] stwierdzono, że każdy obszar Natura 2000 powinien posiadać jeden dokument planistyczny, z pewnymi wyjątkami dla obszarów położonych w całości albo w części na terenie rezerwatów przyrody i parków narodowych. Tym samym dla każdego obszaru opracowywany będzie plan zadań ochronnych, a całkowicie rezygnuje się z możliwości opracowywania planów ochrony dla obszarów Natura 2000 (uchylenie art. 29 Uop) oraz planów ochrony dla parków krajobrazowych z zakresem PZO i planów urządzania lasów z zakresem PZO. Jednocześnie wprowadzenie w pełni nowego systemu będzie rozłożone w czasie tak, aby zachować w miarę możliwości efekty dotychczasowych prac planistycznych.

Ww. zmiany podejścia GDOŚ na przestrzeni ostatnich 6 lat odnośnie do podmiotu odpowiedzialnego za sporządzenie dokumentu planistycznego obejmującego tereny będące w zarządzie PGL LP wymusiły na rdoś dokonanie zmian zakresu rzeczowego i kalkulacji kosztów w zawartych z wykonawcami PZO umowach, co nie pozostawało bez wpływu na terminy opracowania i ustanawiania PZO przez rdoś i skutkowało wielokrotnym aneksowaniem umów na opracowanie dokumentów planistycznych.

(akta kontroli str. 13-73, 955-972, 1066-1090)

Generalny Dyrektor nie wydawał wytycznych dotyczących sposobu nadzorowania przez rdoś realizacji działań ochronnych przez nadleśnictwa na obszarach Natura 2000, a GDOŚ nie monitorowała procesu opiniowania PUL przez rdoś i nie prowadziła kontroli rdoś w tym zakresie. Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, nie podejmował skutecznych działań w zakresie zapewnienia prawidłowego opiniowania PUL przez rdoś, pomimo że problemy rdoś w opiniowaniu PUL, były omawiane w trybie kontaktów roboczych. Ponadto GDOŚ nie przekazywała do MKiŚ informacji o prowadzonych na obszarach Natura 2000²⁷³ pozostających bez ustanowionych dokumentów planistycznych działaniach gospodarczych w postaci rębni zupełnych, które stwarzały bezpośrednie ryzyko zniszczenia siedlisk (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 13-73, 955-972, 1066-1090, 1091-1099, 1398-1402)

Według stanu na 12 listopada 2024 r. dla 868 obszarów Natura 2000 opracowano projekty PZO, a dla 17 obszarów Natura 2000 opracowano projekty PO, w tym dla 140 z 868 i 15 z 17 nie zostały one ustanowione. GDOŚ nie posiadała wiedzy o kosztach poniesionych na opracowanie jednostkowych projektów PZO i PO, ponieważ jak wyjaśnił Generalny Dyrektor, odpowiedzialnymi za ich opracowanie są sprawujący nadzór nad tymi obszarami, a rdoś przedstawiały GDOŚ zbiorcze rozliczenia z realizacji umów bez wyodrębnienia kosztów poniesionych na poszczególne obszary.

(akta kontroli str. 56-76, 790-806, 891-913, 980-989, 1040-1065)

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor nie wskazywał rdoś, dyrektorom PN ani dyrektorom UM, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, w jaki sposób i jakie działania

²⁷³ W tym m.in. Ostoja Nieliska, Dolina Łabuńki i Topornicy, Uroczyska Lasów Adamowskich, Puszcza Solska, Uroczyska Puszczy Solskiej, Rostocze, Ostoja Borecka i Puszcza Borecka.

ochronne należy wykonywać na obszarach Natura 2000, które nie posiadały ustanowionych dokumentów planistycznych w celu niepogorszenia stanu przedmiotu ochrony. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: [...] GDOŚ nie zarządza poszczególnymi obszarami Natura 2000 i nie określa, jakie działania należy podejmować w tych obszarach. Jest to rola sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000. GDOŚ nie ma takich kompetencji ustawowych a tym bardziej możliwości kadrowych i finansowych, które pozwalałyby na takie działania. [...] RDOŚ koordynuje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania. [...] RDOŚ może na podstawie projektu prowadzić działania ochronne. Ponadto dodał, że: [...] niezbędne są zmiany legislacyjne pozwalające na nadzorowanie i egzekwowanie przez RDOŚ wykonywania działań ochronnych określonych w PZO, przy czym konieczne jest także wzmocnienie kadrowe i finansowe RDOŚ w tym zakresie, ponieważ przede wszystkim RDOŚ nie mają wystarczającej liczby pracowników, aby wykonywać tego typu działania w sposób systematyczny. Wymaga to bowiem pozyskiwania informacji od wielu podmiotów, a następnie ich umieszczania w przeznaczonym do tego systemie bazodanowym (SZOP).

(akta kontroli str. 891-913, 963-972, 1040-1090)

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor prowadził monitoring realizacji działań ochronnych na obszarach z ustanowionymi dokumentami planistycznymi i na obszarach pozostających bez ustanowionych dokumentów planistycznych za pomocą SZOP, jednak nie był on prowadzony systematycznie, jak wskazał Generalny Dyrektor, z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe w GDOŚ. Informacje na temat realizowanych działań były gromadzone w rdoś i następnie wprowadzane do systemu w miarę możliwości kadrowo-organizacyjnych rdoś.

(akta kontroli str. 77-170, 790-806, 891-913, 980-989, 1040-1065)

Szczegółowym badaniem objęto 15 obszarów Natura 2000 o największej powierzchni z ustanowionym dokumentem planistycznym oraz 100 obszarów Natura 2000 bez ustanowionych dokumentów planistycznych, w tym 85 z 100 z opracowanym projektem PZO. Dla wszystkich obszarów objętych szczegółowym badaniem w SZOP przypisano podmiot odpowiedzialny za realizację działań i zadań ochronnych w sytuacji, gdy zostały one zidentyfikowane. Na podstawie danych zamieszczonych w SZOP stwierdzono, że jedynie w przypadku 2 z 15 obszarów z ustanowionym dokumentem planistycznym wykazano stopień realizacji wszystkich działań ochronnych ujętych w PZO, a dla 5 z 15 uwzględniono wszystkie działania ochronne ujęte w PZO. Z kolei jedynie dla 12 z 100 obszarów Natura 2000 bez ustanowionych dokumentów planistycznych opracowano działania ochronne, lecz były one związane z ustanowionymi PO dla rezerwatów lub parku krajobrazowego lub zatwierdzonym przez MKiŚ PUL z zakresem PZO. Dodatkowo jedynie dla 24 z 100 obszarów określono zadania ochronne, jednak były one związane przede wszystkim z wykonaniem tablic informujących o nazwie formy ochrony przyrody, a nie o działaniach mających na celu zachowanie lub niepogorszenie stanu ochrony gatunku lub siedliska (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 56-76, 934-954, 1066-1090, 1685-1794)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa porozumienia²⁷⁴ w sprawie współpracy zawarte pomiędzy GDOŚ a ARiMR. Na mocy porozumienia z 2012 r. ARiMR była zobowiązana, na wniosek GDOŚ, do udzielania informacji i danych dotyczących naruszania przez rolników zakazów w stosunku do gatunków chronionych oraz informacji i danych niezbędnych do opracowania PZO i PO. Natomiast na mocy porozumienia z 2023 r. ARiMR miała przekazywać GDOŚ do dnia 31 stycznia każdego roku, wg stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, dane dotyczące m.in. wdrażania normy GAEC 9: Zakaz przekształcenia lub orania trwałych użytków zielonych wyznaczonych jako trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym na obszarach należących do sieci Natura 2000. Dane za 2023 r. wpłynęły do GDOŚ 5 lutego 2024 r.²⁷⁵, natomiast danych za lata 2019-2022 nie pozyskano. Ponadto w okresie objętym kontrolą GDOŚ nie uzyskiwał od ARiMR informacji na temat wyników kontroli prowadzonych przez ARiMR na obszarach użytkowanych rolniczo w granicach obszarów Natura 2000. Kontrole przeprowadzone przez ARiMR w latach 2019-2023 wykazały ponad 1000 przypadków²⁷⁶ przekształceń na obszarach Natura 2000 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 13-73, 77-91, 103-170, 821-826, 990-1003)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Generalny Dyrektor nie wykorzystał skutecznie posiadanych, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, o którym mowa w art. 32 uop, uprawnień do zapewnienia:
 - ustanowienia dokumentów planistycznych dla 208²⁷⁷ SOO w terminie 6 lat od ich zatwierdzenia przez KE, o czym stanowi art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, ani w terminie późniejszym (według stanu na 12 listopada 2024 r.), a w przypadku 38²⁷⁸ OSO do zapewnienia ustanowienia dokumentu planistycznego w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji²⁷⁹, o czym stanowi art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej, co było działaniem nierzetelnym. W konsekwencji nie było dokumentów stanowiących podstawę do podejmowania działań nadzorczych, w tym do kontroli realizacji ustaleń tych dokumentów, o której mowa w art. 32 ust. 2 pkt 3 uop;
 - dla 105 SOO, 15 OSO oraz 2 połączonych SOO i OSO terminowego ustanowienia PZO, gdyż zostały one ustanowione z przekroczeniem 6-letniego terminu określonego w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, co także było działaniem nierzetelnym;
 - ustanowienia²⁸⁰ dokumentów planistycznych dla 140 obszarów, pomimo że projekty dokumentów dla tych obszarów zostały opracowane i odebrane w ramach projektu POIS.02.04.00-00-0193/16 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”.

²⁷⁴ Porozumienie z 15 maja 2012 r. w sprawie współpracy, dalej: „Porozumienie z 2012 r.” i porozumienie z 7 grudnia 2023 r. w sprawie współpracy w zakresie udostępniania informacji o zasobach przyrodniczych w związku z wdrażaniem działań wspieranych przez Wspólną Politykę Rolną, dalej: „Porozumienie z 2023 r.”.

²⁷⁵ E-mail z 5 lutego 2024 r.

²⁷⁶ Dane uzyskane z ARiMR na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

²⁷⁷ W tym 203 SOO i 5 połączonych OSO i SOO.

²⁷⁸ W tym 33 OSO i 5 połączonych OSO i SOO.

²⁷⁹ Rozumianej jako data, o której mowa w SDF w pkt 1.7 Data wskazania oraz objęcia formą ochrony/klasyfikacji terenu, tj. data ogłoszenia rozporządzenia w sprawie OSO.

²⁸⁰ Według stanu na 12 listopada 2024 r.

Koszt opracowania PZO dla ww. 140 nieustanowionych obszarów wyniósł 11 633,6 tys. zł. Ustanowienie opracowanych projektów PZO będzie wymagało dalszych nakładów finansowych.

Brak ustanowienia celów i środków ochronnych w formie PZO dla siedliskowych i ptasich obszarów Natura 2000 oznaczało niespełnienie wymogów/obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 oraz art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej – zasada pierwszeństwa²⁸¹. Natomiast nieustanowienie PO dla siedliskowych i ptasich obszarów Natura 2000 oznaczało niespełnienie wymogów z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej oraz art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej – zasada skutku bezpośredniego²⁸².

(akta kontroli str. 1091-1099, 1405-1413, 1636-1684)

Brak kompletu dokumentów planistycznych (PZO lub PO) dla ww. obszarów SOO i OSO oraz wyznaczenie 105 SOO, 15 OSO i 2 połączonych SOO i OSO po upływie ww. terminów wynikających z prawa unijnego, skutkowało nieustanowieniem celów i środków ochronnych dla przedmiotów, które należało objąć ochroną. Zostało to podniesione przez KE 9 czerwca 2021 r. w formie zarzutów formalnych wobec RP wystosowanych na podstawie art. 258 TFUE dotyczących uchybieniu przez RP zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 4²⁸³ i art. 6 dyrektywy siedliskowej oraz art. 2 i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej (naruszenie nr 2021/2025²⁸⁴).

(akta kontroli str. 1476-1494b)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: [...] *za sporządzenie i ustanowienie planu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 odpowiadają RDOŚ. Przygotowanie tych dokumentów jest procesem czasochłonnym i kosztochłonnym. Wymaga także zaangażowania pracowników RDOŚ w prace nad sporządzeniem projektu, konsultacjami społecznymi oraz niezbędnymi uzgodnieniami. W skali Polski proces ten obejmuje ponad 1000 obszarów Natura 2000, dla których sukcesywnie opracowywane były i nadal są kolejne PZO. Jednocześnie należy wskazać, że RDOŚ nie otrzymały na realizację ww. zadań ustawowych środków budżetowych, dlatego też realizacja tych zadań wymagała w pierwszej kolejności poszukiwania środków zewnętrznych. Przy tak znacznej skali tego procesu jedyne środki dostępne na przygotowanie projektów PZO mogły pochodzić z środków unijnych.*

²⁸¹ Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawo wspólnotowe ma wartość nadrzędną nad prawem krajowym państw członkowskich. Zasada pierwszeństwa dotyczy wszystkich aktów wspólnotowych, które mają moc wiążącą. Państwa członkowskie nie mogą więc stosować przepisu krajowego, który jest niezgodny z prawem wspólnotowym. Zasada pierwszeństwa gwarantuje nadrzędność prawa wspólnotowego nad krajowym. Jest to podstawowa zasada prawa wspólnotowego.

²⁸² Zasada bezpośredniego skutku oznacza obowiązek organu do zastosowania danego przepisu prawa unijnego jako normy, która stanowi podstawę rozstrzygnięcia w danej sprawie albo jako standardu dla oceny zgodności z prawem. TSUE uznał, że w niektórych przypadkach ma zastosowanie zasada bezpośredniego skutku w celu ochrony praw jednostek oraz uznał, że dyrektywa ma bezpośredni skutek, jeśli jej przepisy są bezwarunkowe oraz wystarczająco jasne i precyzyjne, oraz w momencie gdy państwo członkowskie nie transponowało dyrektywy w wyznaczonym terminie. Państwa członkowskie są zobligowane do wdrażania dyrektyw, lecz dyrektywy te nie mogą być powołane przez państwo członkowskie wobec jednostki (wyrok w sprawie Ratii). W tym przypadku ww. zasada ma zastosowanie jako standard oceny zgodności z prawem, który ma zapewnić efektywność i realizację celu przepisów unijnych.

²⁸³ W zakresie braku wyznaczenia SOO dla 655 z 845 OZW oraz braku ustanowienia wystarczająco precyzyjnych celów ochrony wymaganych na mocy art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej dla 845 OZW możliwie jak najszybciej, nie później niż w ciągu 6 lat dla 655 z 845 OZW zatwierdzonych w drodze decyzji przez KE.

²⁸⁴ INFR(2021)2025 C(2021)2179.

GDOŚ od samego początku wspierał RDOŚ w tym zadaniu, występując o fundusze unijne w kolejnych perspektywach finansowych. W ramach projektu [...] realizowanego w latach 2009-2015, którego wartość wydatków kwalifikowanych wyniosła 27 200 127,22 zł, opracowano 406 projektów PZO. W ramach projektu [...] realizowanego w latach 2017-2023, którego wartość wydatków kwalifikowanych wyniosła 33 562 988,31 zł, opracowano 299 projektów PZO. Dodatkowo pozyskano środki w ramach projektu [...], który obejmował m.in. uzupełnienie stanu wiedzy o przedmiotach ochrony obszarów Natura 2000. [...] Wartość tego projektu to 42 808 968,35 zł, a termin jego realizacji: od 10 kwietnia 2017 r. do 30 listopada 2023 r. [...] W obecnej perspektywie GDOŚ złożył wnioszek o dofinansowanie projektu [...], w ramach którego planowane jest przygotowanie projektów dokumentów planistycznych, w tym aktualizacji dla 404 obszarów Natura 2000. Planowany koszt projektu wynosi 122 350 000 zł. Należy wskazać, że środki te nigdy nie były nieograniczone i wystarczające dla realizacji zadania w terminie. Umożliwiały one tylko częściową realizację założonych celów w tym zakresie. To jest jedyny powód, dla którego nie sporządzono i nie zatwierdzono w terminie projektów planów zadań ochronnych dla wszystkich polskich obszarów Natura 2000. Na pytanie o stan zaawansowania prac nad opracowaniem dokumentów planistycznych dla ww. obszarów Natura 2000 Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: [...] nie gromadził do tej pory szczegółowych informacji o etapie opracowywania danego dokumentu planistycznego [...]. Tutejszy organ zbierał dane o zmianach w statusie obszaru (brak PZO/jest PZO) wraz z odpowiednimi datami oraz o planowanym terminie ustanowienia dokumentu planistycznego [...]. Zapytany o przyczyny nieustanowienia PZO obszarów, dla których sporządzono projekty tych planów wyjaśnił, że: [...] opóźnienia w ustanawianiu PZO związane są głównie z brakami kadrowymi (dużo innych obowiązków, zmiany pracowników) ponieważ opracowane projekty wymagają zmian [...] i nie mogły być przyjęte w pierwotnej wersji. Przede wszystkim wynika to z konieczności dostosowania aktów do zmian w ustawie o ochronie przyrody (bezterminowość PZO), a także potrzeby uszczegółowienia celów działań ochronnych w PZO (zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej). [...] Ponadto większość dokumentacji PZO przedstawia konieczność weryfikacji SDF [...], której należy dokonać przed zatwierdzeniem zarządzeń RDOŚ – zmiany te wymagają akceptacji GDOŚ, a w przypadku usunięcia przedmiotów ochrony także KE. W przypadku 7²⁸⁵ obszarów Natura 2000 Generalny Dyrektor wskazał brak uzasadnienia merytorycznego i finansowego dla prac nad projektami dokumentów planistycznych z uwagi na niewielki obszar pozostały bez dokumentu planistycznego. Ponadto dodał: [...] w skali Polski proces ustanawiania dokumentów planistycznych obejmuje ponad 1000 obszarów Natura 2000, dla których sukcesywnie opracowywane były i nadal są kolejne dokumenty planistyczne, przy czym niemal wszystkie z nich to plany zadań ochronnych (PZO), za które odpowiadają RDOŚ. [...] GDOŚ nie ma [...] wystarczających instrumentów i narzędzi, aby zapewnić adekwatne finansowanie zadań w zakresie planowania ochrony obszarów Natura 2000 wynikających z przepisów prawa unijnego oraz ustawy o ochronie przyrody. W szczególności GDOŚ nie ma żadnych możliwości wpływu na działania

²⁸⁵ Borowa Góra PLH060070 (99,7% objęte PUL z zakresem PZO), Buczyna w Długiej Goślinie PLH300056 (99,23% objęte PUL z zakresem PZO), Grądy Bytyńskie PLH300051 (99,23% objęte PUL z PZO z zakresem PZO), Grądy w Czerniejewie PLH300049 (97,37% objęte PUL z zakresem PZO), Łopiennik PLH060081 (99,7% objęte PUL z zakresem PZO), Zarośle PLH060028 (98,2% objęte PUL z zakresem PZO) i Bagno Bubnów PLB060001 (99,2% objęte PUL z zakresem PZO).

organów administracji morskiej [...], którzy są ustawowo umocowani do opracowania projektów planów ochrony dla obszarów Natura 2000 położonych na obszarach morskich. Jednocześnie należy podkreślić, że w stanowisku Polski w odniesieniu do kwestii ustanawiania dokumentów planistycznych dla ptasich obszarów Natura 2000, wyrażonym w odpowiedzi na naruszenie nr 2021/2025, wskazano, że wymóg taki nie wynika z dyrektywy ptasiej, a jednocześnie Komisja nie dokonała analizy konkretnej sytuacji obszarów, dla których nie określono do tej pory celów ochrony, i nie wykazała, że sytuacja w tych przypadkach wymaga określenia szczegółowych środków ochronnych poprzedzonego określeniem szczegółowych celów ochrony, zgodnie z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (m.in. sprawa C-535/07, Komisja/Austria, pkt 62). [...] W szczególności jednak za kuriozalny należy uznać zarzut jakoby naruszenie w tym zakresie wynikało z braku ustanowienia dokumentu planistycznego w dniu klasyfikacji obszaru OSO przez Polskę – z powyższego wynika bowiem, że organy administracji były zobowiązane do sporządzenia projektu dokumentu planistycznego oraz jego ustanowienia dla nieistniejącego jeszcze obszaru chronionego, mimo że taka możliwość nie wynikała i nie wynika z obowiązujących przepisów polskiego prawa. Tym samym działania w tym zakresie, w tym wydatkowanie środków publicznych na takie działania, należałoby uznać za całkowicie bezpodstawne i naruszające dyscyplinę finansów publicznych.

(akta kontroli str. 790-806, 891-913, 980-989, 1040-1065, 1476-1494b)

Były Generalny Dyrektor wyjaśnił, że opóźnienia wynikały m.in. z konieczności sformułowania sprecyzowanych celów ochrony, niedoborów kadrowych w rdoś lub przedłużających się procedur uzgodnieniowych. Ponadto wskazał, że opóźnienia te są efektem kaskady, wynikającej z braku tworzenia PZO w latach 2008-2015. Dodał także, że w GDOŚ znajduje się wiele pism do m.in. MI i UM z ponagleniami do ustanawiania PO.

(akta kontroli str. 1453-1475)

Zdaniem NIK przywołany przez Generalnego Dyrektora wyrok nie odnosi się do braku ustanowienia celów i środków w postaci dokumentów planistycznych, lecz do nieprawidłowego wyznaczenia przez Republikę Austrii OSO oraz nieprzyznania części już sklasyfikowanych OSO ochrony prawnej spełniającej wymogi art. 4 ust. 4 dyrektyw ptasiej i art. 6 ust 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej. Zdaniem NIK brak ustanowionych PZO i PO powoduje brak wystarczających instrumentów prawnych dla zapewnienia zachowania we właściwym stanie wyznaczonych SOO i OSO, szczególnie w sytuacji, gdy konieczne jest podejmowanie działań z zakresu ochrony czynnej tych obszarów. W sytuacji w której nie ma tego dokumentu, nie ma także podstawy (wyznacznika) do przeprowadzenia pełnej oceny wpływu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W procedurze oceny oddziaływania na środowisko konieczne jest bowiem uwzględnienie celów działań ochronnych ustanowionych w ww. dokumentach planistycznych. W trakcie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko należy zweryfikować, czy realizacja inwestycji może utrudnić lub uniemożliwić realizację tych celów.

Powyższe znajduje potwierdzenie w stanowisku Generalnego Dyrektora w sprawie konieczności uwzględniania szczegółowych celów ochrony przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000 w trakcie oceny oddziaływania

przedsięwzięcia na środowisko z 5 sierpnia 2021 r.²⁸⁶ W stanowisku tym podkreślono także stwierdzenie przez KE zastrzeżeń na etapie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie inwestycji z funduszy UE w związku z brakiem możliwości przeprowadzenia prawidłowej oceny wpływu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 z powodu braku ustanowienia celów działań ochronnych dla tych obszarów. W związku z nieustanowieniem celów działań ochronnych i problemami związanymi z rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie inwestycji ze środków UE, przystąpiono do ustanowienia TCO, które miały funkcjonować do czasu ustanowienia PZO. TCO nie mogą jednak stanowić substytutu celów działań ochronnych, które wyznacza się na podstawie przeprowadzonych badań terenowych i mają charakter wyłącznie doraźny. Ponadto nie zostały ujęte nawet w przepisach prawa krajowego, a zatem nie mogą być źródłem obowiązków nakładanych na inne podmioty. Tym bardziej nie są odpowiedzią na wymogi prawa wspólnotowego.

W przypadku stwierdzenia braku wystarczających środków niezbędnych do opracowania projektów PZO możliwych do pozyskania w ramach dofinansowania z UE należało, zdaniem NIK, podejmować działania mające na celu pozyskanie tych środków z budżetu państwa, tj. środków przyznanych dysponentowi I stopnia. Ponadto nieopracowanie projektów dokumentów planistycznych i ich nieustanowienie w terminach wyznaczonych przez KE może skutkować uruchomieniem przez KE procedury naruszeniowej wobec RP w związku z brakiem pełnego wdrożenia dyrektywy siedliskowej i ptasiej w Polsce, na co wskazuje również Generalny Dyrektor w pismach kierowanych m.in. do dyrektorów urzędów morskich.

Ponadto NIK nie podziela wyjaśnień Generalnego Dyrektora w zakresie *kuriozalnego zarzutu jakoby naruszenie w tym zakresie wynikało z braku ustanowienia dokumentu planistycznego w dniu klasyfikacji obszaru OSO przez Polskę*, oraz braku obowiązku sporządzenia projektu i ustanowienia dokumentu planistycznego dla nieistniejącego jeszcze obszaru chronionego. Zgodnie z art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy. Przepis ten obowiązuje od daty klasyfikacji obszarów OSO przez państwo członkowskie. Zatem nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Generalnego Dyrektora wskazującymi, że był obowiązek opracowania i ustanowienia dokumentów planistycznych dla nieistniejącego obszaru. Natomiast NIK podkreśla, że obowiązek ustanowienia celów i środków był w dacie klasyfikacji OSO, o czym stanowi art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej. Ponadto Generalny Dyrektor jako organ nadzorujący funkcjonowanie obszarów Natura 2000 (art. 32 ust. 1 uop) powinien mieć dane niezbędne do podejmowania działań w zakresie ich ochrony. Dokumentacja taka często uzasadnia wnioski o ustanowienie nowego obszaru Natura 2000, zatem w każdym przypadku konieczne jest przeprowadzenie ekspertyz potwierdzających występowanie danego gatunku czy siedliska. Działanie takie jest uzasadnione wskazanymi wyżej przepisami dyrektyw.

²⁸⁶ DOOŚ-WAPOŚ.070.3.2021.KL.

2. Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, umożliwił stosowanie praktyki polegającej na przystępowaniu do sporządzania PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami PN dopiero po ustanowieniu PO dla PN. Praktyka ta była niezgodna z art. 28 ust. 5 uop.

(akta kontroli str. 13-73, 841-847)

Zgodnie z art. 28 ust. 1 w związku z art. 27a ust. 2 uop sporządzenie PZO dla obszaru Natura 2000 należy do zadań rdoś, który jest organem sprawującym nadzór nad obszarem, a pierwszy projekt PZO należy sporządzić w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków. Rdoś, na podstawie art. 28 ust. 5 uop, ustanawia PZO w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Stosownie do art. 28 ust. 11 pkt 2-3 PZO nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części pokrywającego się w całości lub w części z obszarem PN, dla którego ustanowiono PO lub zadania ochronne uwzględniające zakres, o którym mowa w art. 28 ust. 10 uop. Projekt PO dla PN sporządza dyrektor parku na mocy art. 19 ust. 1 pkt 1 uop, a ustanawia minister właściwy do spraw środowiska w terminie 5 lat od dnia utworzenia parku, o czym stanowi art. 18 ust. 2 uop.

Powyższe oznacza, że brak PO nie jest przesłanką do wstrzymania się w ustanowieniu PZO przez rdoś. W związku z tym w sytuacji, gdy PN nie posiada ustanowionego dokumentu planistycznego lub dokument ten nie zawiera zakresu ujętego w art. 28 ust. 10 uop rdoś, jako organ nadzorujący, zobowiązany jest do sporządzenia PZO dla całego obszaru Natura 2000, w tym także w części obejmującej obszar PN.

Tymczasem GDOŚ, wbrew obowiązkom wynikającym z ww. przepisów prawa, w pkt 48 wytycznych GDOŚ pn. „Opracowanie planu zadań ochronnych (PZO) dla obszaru Natura 2000”²⁸⁷ wskazał: *Jeżeli plan ochrony lub zadania ochronne dla krajowej formy ochrony przyrody są w trakcie przygotowywania i ustalono, że będą one zawierać odpowiedni zakres, można to zaakceptować nawet jeśli nie są one formalnie ustanowione w chwili przystąpienia do sporządzania PZO Natura 2000. Jednak należy pamiętać, że wówczas powinny one zostać ustanowione przed PZO Natura 2000.*

Tym samym GDOŚ ww. wytycznymi wprowadził zasadę, że sporządzenie PZO dla obszarów Natura 2000, które w części wykraczają poza obszar PN, następuje dopiero po ustanowieniu PO lub zadań ochronnych dla PN.

GDOŚ potwierdził to w piśmie skierowanym do NIK z 11 września 2024 r.²⁸⁸ i z 6 listopada 2024 r.²⁸⁹, w którym wskazał, że rdoś może dla części obszaru Natura 2000 poza granicami PN wydać zarządzenie ustanawiające PZO dopiero po ustanowieniu PO dla PN. Ponadto GDOŚ w okresie objętym kontrolą kierował do Ministerstwa Klimatu i Środowiska pisma z prośbą o informacje dotyczące planowanych terminów ustanowienia PO dla parków

²⁸⁷ Wytyczne wydane w 2012 r. na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

²⁸⁸ BP-ZKW.0910.20.2024.MKB.

²⁸⁹ WPN.600.3.253.2024.AC.2.

narodowych wskazując, że dokumenty te są niezbędne do ustanowienia przez RDOŚ PZO powołując się przy tym na art. 28 ust. 11 uop, np. pismo z 13 lutego 2023 r. (DZP-WP.600.7.2023.DK)²⁹⁰, pismo z 7 kwietnia 2024 r. (DZP-WP.6323.3.2024.DK)²⁹¹, pismo z 16 września 2024 r. (DZP-WP.6323.8.8.2024.DK)²⁹².

(akta kontroli str. 13-73, 841-847)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *Ustawodawca w uop nie przewidział możliwości sporządzenia projektu PZO dla części obszaru Natura 2000, poza sytuacjami wskazanymi w art. 28 ust. 11 tej ustawy. Taką możliwość wskazał jedynie w art. 29 ust. 1 uop w przypadku opracowywania planu ochrony dla obszaru Natura 2000. Dyrektorzy parków narodowych w Polsce sporządzili i przekazali do MKiŚ projekty planów ochrony dla parków narodowych zawierające zakres PZO lub PO dla obszarów Natura 2000 położonych w granicach parku narodowego. W związku z powyższym opracowanie projektu PZO przez RDOŚ wiązałoby się z jednej strony z wchodzeniem w kompetencje dyrektora parku narodowego, z drugiej zaś strony podwójnym finansowaniem opracowania dokumentu planistycznego. [...] Szczegółowy zakres prac koniecznych do wykonania w celu opracowania PO dla parku narodowego określa rozdział 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz.U. nr 94, poz. 794). Porównując ten zakres prac z zakresem prac koniecznych do wykonania, w celu sporządzenia projektu PZO, [...], należy stwierdzić, że większość z działań jest tożsama. W związku z powyższym, jeżeli RDOŚ podjąłby się zadania opracowania projektu PZO dla całego obszaru Natura 2000, w tym dla części na obszarze parku narodowego, musiałby wykonać odpowiednie badania i analizy lub zwrócić się do dyrektora parku narodowego o udostępnienie danych zebranych na potrzeby tworzenia planu ochrony dla parku narodowego z zakresem PZO. Wykonanie niezależnych badań należałoby uznać za podwójne finansowanie tożsamego działania, wykorzystanie na potrzeby PZO danych zebranych na potrzeby PO dla parku narodowego, także wymagałoby dodatkowych analiz i kosztów, nieprzewidzianych przez RDOŚ na etapie przystępowania do opracowywania projektu PZO. Tym samym zmiana zakresu prac przez RDOŚ wiązałaby się z dodatkowymi, nieprzewidzianymi kosztami. W związku z tym, że prace nad PZO odbywają się w ramach większych projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, najczęściej także w oparciu o wykonawców wybranych w trybie przetargowym, wszelkie zmiany zakresu prac są właściwie niemożliwe do przepracowania na późniejszym etapie projektowania. Dlatego też zmiana zakresu opracowywanego projektu, w związku z opóźnieniami po stronie planu ochrony parku narodowego wiąże się z koniecznością wstrzymania prac nad PZO.*

(akta kontroli str. 841-847)

²⁹⁰ Dot. obszarów Natura 2000 Przybrzeżne wody Bałtyku (PLB990002), Pobrzeże Słowińskie (PLB220003) i Ostoja Słowińska (PLH220023) w części poza granicami parku narodowego i projektu planu ochrony dla Słowińskiego PN.

²⁹¹ Dot. obszaru Natura 2000 Ujście Warty (PLC080001) w części poza granicami parku narodowego i projektu planu ochrony dla PN „Ujście Warty”.

²⁹² Dot. obszarów Natura 2000 Bagienna Dolina Narwi (PLB200001), Narwiańskie Bagna (PLH200002), Ostoja Wigierska (PLH200004), Puszcza Augustowska (PLB200002), Dolina Biebrzy (PLH200008) i Ostoja Biebrzańska (PLB200006) w części poza granicami parku narodowego i projektów planów ochrony dla Narwiańskiego PN, Wigierskiego PN i Biebrzańskiego PN.

Były Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: [...] Należy zwrócić uwagę na art. 20 ust. 5 uop, który mówi o tym, że »Plany ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego w części pokrywającej się z obszarem Natura 2000 powinny uwzględniać zakres planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, o którym mowa w art. 28 uop, albo zakres planu ochrony dla obszaru Natura 2000, o którym mowa w art. 29 uop«. Świadczy to zatem o tym, że to na dyrektorze parku narodowego spoczywa bezwzględny obowiązek ujęcia zakresu PZO bądź PO dla Natury 2000 w dokumencie planistycznym dla parku narodowego. Biorąc pod uwagę art. 28 ust. 1 uop [...] należy stwierdzić, że artykuł ten wskazuje na cały obszar, a nie na jego część. Oznacza to, że co do zasady PZO nie można sporządzić z góry, dla części obszaru. Wyłączeniem w tym zakresie jest art. 28 ust. 11 uop, a w szczególności pkt 1 i 3 o treści: »planu zadań ochronnych nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części, dla którego ustanowiono plan ochrony, o którym mowa w art. 29 (...)« oraz »pokrywającego się w całości lub w części z obszarem parku narodowego lub rezerwatu przyrody, dla których ustanowiono zadania ochronne uwzględniające zakres, o którym mowa w ust. 10«. Pomijając aspekty prawne, należy zwrócić uwagę, że zazwyczaj obszary obejmujące parki narodowe największą koncentrację przedmiotów ochrony, z naturalnych przyczyn, mają właśnie w parku narodowym, który stanowi niejako trzon przyrodniczy obszaru. Nie wyobrażam sobie zatem sytuacji, w której ktoś tworzy pzo dla skrawków obszaru, które zawierają tylko mniejszą część przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000. [...] to na dyrektorze parku narodowego, zgodnie z uop, będącym sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 w parku narodowym spoczywa obowiązek ustanowienia planu dla przyrodniczego trzonu obszaru, jakim jest park. Przy odwrotnej kolejności działania regionalnego dyrektora [...] byłyby nieuzasadnione z punktu widzenia przyrody, jak i efektywności wydawania środków publicznych – gdyż pzo poza parkiem, nawet jeśli mogłoby zostać ustanowione bez wcześniejszego ustanowienia planu ochrony dla parku narodowego, musiałoby zostać zmienione i dostosowane do tegoż planu ochrony, co za tym idzie środki na pzo musiałyby zostać wydatkowane dwukrotnie. [...] tworzenie najpierw pzo dla parku narodowego a później dla fragmentów obszaru Natura 2000 położonych poza granicami jest ze wszelkich miar zasadne i opisane w [...] wytycznych.

(akta kontroli str. 1453-1475)

W trakcie kontroli NIK ustalono, że zarówno dla Słowińskiego PN, PN „Ujście Warty”, Narwiańskiego PN, Wigierskiego PN, jak i Biebrzańskiego PN nie zostały ustanowione dokumenty planistyczne, a na obszarach zarówno PN, jak i wykraczających poza ich granice obszarach Natura 2000, nie funkcjonują ani PZO ani PO, pomimo przekroczenia terminów na ich ustanowienie. Niedotrzymanie tych terminów oznacza, że dla ochrony wynikającej z przepisów ustawowych nie sporządzono dokumentu stanowiącego podstawowe narzędzie jej sprawowania, co stanowi naruszenie obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 oraz art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej. Celem wskazanych przepisów jest konieczność utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla ochrony których wyznaczono obszar Natura 2000. Zdaniem NIK w uop wprost określono obowiązki dla każdego z podmiotów sprawujących nadzór nad obszarem Natura 2000, tj. dyrektora PN – dla obszaru Natura 2000 znajdującego się w granicach PN oraz dla RDOŚ – dla obszaru znajdującego się poza granicami PN. Z uop wynika również zobowiązanie dla każdego z tych podmiotów do opracowania projektu lub

ustanowienia w wyznaczonym czasie dokumentów planistycznych. Prowadzenie prac nad przygotowaniem do ustanowienia PO lub zadań ochronnych dla PN obejmującego obszar Natura 2000 lub jego część nie wyłączało obowiązku wynikającego z art. 28 ust. 1 uop sporządzenia projektu PZO. Tym bardziej obowiązek taki nie był wyłączony w odniesieniu do części obszaru Natura 2000 pozostającego poza granicami PN. Ponadto podkreślana przez Generalnego Dyrektora tożsamość działań wykonywanych przez dyrektora PN oraz rdoś w ramach opracowywania dokumentu planistycznego, tj. odpowiednio PO i PZO wskazuje również na zasadność współpracy tych organów w procesie planistycznym. Konsekwencją akceptowania prezentowanego w pismach GDOŚ stanowiska, że wydanie przez RDOŚ zarządzenia w sprawie ustanowienia PZO jest możliwe dopiero po ustanowieniu PO dla PN, był brak dokumentów planistycznych na obszarach Natura 2000 ustanawiających cele działań ochronnych dla przedmiotów ochrony na tych obszarach. Skutki tego braku RDOŚ ograniczały poprzez określanie tymczasowych celów ochrony, pomimo że w uop ustawodawca nie stworzył podstawy prawnej do takich rozwiązań. Zdaniem NIK należy możliwie niezwłocznie doprowadzić do ustanowienia brakujących dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 w całości lub w części pokrywających się z obszarami PN, dla których dotychczas nie sporządzono ani zadań ochronnych, ani PO. Mając na względzie możliwość uzyskania funduszy w ramach programu FEniKS 2021-2027 należy podjąć wszelkie niezbędne działania w celu opracowania i ustanowienia brakujących PZO dla obszarów Natura 2000 w całości lub w części pokrywających się z obszarem PN, mając na względzie ryzyko związane z możliwym uruchomieniem przez KE procedury naruszeniowej wobec RP w związku z brakiem pełnego wdrożenia dyrektywy siedliskowej w Polsce.

3. Generalny Dyrektor, w okresie objętym kontrolą, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 nie prowadził kontroli realizacji PO i PZO obszarów Natura 2000, co było niezgodne z art. 32 ust. 2 pkt 3 uop.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] tutejszy organ ma na bieżąco dostęp do danych, dokumentów, sprawozdań czy kosztorysów z realizowanych prac wprowadzanych przez pracowników RDOŚ do Systemu Zarządzania Ochroną Przyrody (SZOP). Dodatkowo realizacji ustaleń dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 będzie służyć przekazanie ocen, o których mowa w art. 31 ustawy o ochronie przyrody, przy czym zbieranie tych ocen nastąpi w 2025 r. na potrzeby raportowania z art. 17 dyrektywy siedliskowej i art. 12 dyrektywy ptasiej [...].*

(akta kontroli str. 13-73, 813-820, 955-962, 1066-1090)

Były Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Wg mojej wiedzy kontrole takie były przeprowadzane [...]. W trakcie kontroli NIK nie przedłożono dokumentów potwierdzających ich przeprowadzenie.*

(akta kontroli str. 1453-1475)

Zdaniem NIK uzyskiwanie danych w cyklach 6-letnich na potrzeby raportowania do KE z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej nie zapewniało bieżącego i skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 ani nie usprawiedliwiało nieprzeprowadzania kontroli realizacji PZO i PO, które były ustawowym obowiązkiem Generalnego Dyrektora. Wbrew stanowisku Generalnego

Dyrektora stwierdzone w trakcie kontroli NIK braki w systemie SZOP także uniemożliwiały bieżącą i skuteczną kontrolę w omawianym zakresie. Kontrola realizacji ustaleń PZP i PO obszarów Natura 2000 jest ustawowym i jednym z podstawowych mechanizmów sprawowania nadzoru Generalnego Dyrektora w zakresie funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Bez przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 32 ust. 2 pkt 3 uop, Generalny Dyrektor nie dysponował informacjami, czy należycie realizowano działania określone w ustanowionych dokumentach planistycznych. Generalny Dyrektor odstępując od kontroli nie wykorzystał istotnego elementu nadzoru, umożliwiającego podejmowanie działań korygujących i naprawczych

(akta kontroli str. 13-73, 813-820, 955-962, 1066-1090)

4. Generalny Dyrektor, w ramach nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, o którym mowa w art. 32 uop, nie monitorował dyrektorów UM w zakresie sporządzenia PO dla 18²⁹³ z 35 obszarów Natura 2000 położonych w części w obszarach morskich RP, co było nierzetelne. Ponadto nie zakwestionował, że dla 13²⁹⁴ z 18 takich obszarów ustanowiono PZO, podczas gdy stosownie do art. 28 ust. 11 pkt 4 uop PZO nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części znajdującego się w obszarach morskich.

W latach 2019-2024 Generalny Dyrektor występował do dyrektorów UM z prośbą o wskazanie postępów w opracowywaniu projektów PO wyłącznie dla 17²⁹⁵ z 35²⁹⁶ zidentyfikowanych morskich obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 1571-1599, 1626-1628, 1635)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] większość tych obszarów jedynie w znikomej części znajduje się w obszarach morskich [...] jest to najczęściej powierzchnia zsumowana z mniejszych fragmentarycznych przecięć granicy obszaru Natura 2000 z granicą obszaru morskiego na dłuższym odcinku [...] dla tak skrajnie niewielkich powierzchni nie da się opracować odrębnego dokumentu planistycznego [...] Mając na uwadze powyższe problemy z ustalaniem przebiegu granicy morskich wód wewnętrznych oraz zmiennością tej granicy [...] opracowano w GDOŚ projekt zmiany przepisów w tym zakresie. [...] zaproponowano zmianę, zgodnie z którą dyrektorzy urzędów morskich nie byłiby sprawującymi nadzór nad obszarami Natura 2000, a dodatkowo plan zadań ochronnych sporządzano by dla całego obszaru, w tym także dla części położonej*

²⁹³ Pobrzeże Słowińskie (PLB220003), Dolina Dolnej Odry (PLB320003), Łąki Skoszewskie (PLB320007), Wybrzeże Trzebiatowskie (PLB320010), Puszcza Goleniowska (PLB320012), Białogóra (220003), Mierzeja Sarbska (PLH220018), Twierdza Wiślooujście (PLH220030), Dolina Wieprzy i Studnicy (PLH22038), Dolina Słupi (PLH220052), Kaszubskie Klify (PLH220072), Klify Poddębskie (PLH220100), Dorzecze Parsęty (PLH320007), Trzebiatowsko-Kołobrzeski Pas Nadmorski (PLH320017), Dolna Odra (PLH320037), Jezioro Bukowo (PLH320041), Jezioro Kopań (PLH320059) i Jezioro Wicko i Modelskie Wydmy (PLH320068).

²⁹⁴ Dolina Dolnej Odry (PLB320003), Łąki Skoszewskie (PLB320007), Wybrzeże Trzebiatowskie (PLB320010), Puszcza Goleniowska (PLB320012), Białogóra (220003), Mierzeja Sarbska (PLH220018), Twierdza Wiślooujście (PLH220030), Dolina Wieprzy i Studnicy (PLH22038), Dolina Słupi (PLH220052), Kaszubskie Klify (PLH220072), Trzebiatowsko-Kołobrzeski Pas Nadmorski (PLH320017), Dolna Odra (PLH320037) i Jezioro Bukowo (PLH320041).

²⁹⁵ Ujście Wisły (PLB220004), Zatoka Pucka (PLB220005), Zalew Wiślany (PLB280010), Delta Świny (PLB320002), Zalew Szczeciński (PLB320009), Zalew Kamieński i Dziwna (PLB320011), Przybrzeżne wody Bałtyku (PLB9902002), Zatoka Pomorska (PLB990003), Ławica Słupska (PLC990001), Ostoja Słowińska (PLH22023), Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032), Ostoja w Ujściu Wisły (PLH220044), Klify i Rafy Kamienne Orłowa (PLH220105), Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLH280007), Ujście Odry i Zalew Szczeciński (PLH320018), Wolin i Uznam (PLH320019) i Ostoja na Zatoce Pomorskiej (PLH990002).

²⁹⁶ Wg stanu na 20 stycznia 2025 r.

w granicach obszarów morskich. Ponadto dodał, że: [...] w przypadku niektórych obszarów, np. Twierdza Wisłoujście (PLH220030) czy Puszcza Goleniowska (PLB320012), [...] mają one obowiązujące PZO wydane dla całego obszaru. Są to w większości PZO ustanowione w 2014 r., a więc w okresie, kiedy obszary te nie znajdowały się w granicach obszarów morskich.

(akta kontroli str. 1571-1599, 1626-1628, 1635)

NIK nie podziela zdania Generalnego Dyrektora. W SDF dla 7 z ww. 13 obszarów Natura 2000 uwzględniono morską część powierzchni obszaru, zatem należało dla tej części obszaru sporządzić PO zgodnie z art. 28 ust. 11 pkt 4 uop. Dla pozostałych 5 obszarów część morska została zidentyfikowana przez GDOŚ już w 2021 r., a dla 1 w 2013 r. W konsekwencji należało zaktualizować SDF w tym zakresie dla wszystkich tych 6 obszarów, dokonać zmiany PZO stosownie do art. 28 ust. 8a-9 uop, a następnie doprowadzić do ustanowienia PO dla morskich części obszarów Natura 2000 zgodnie z art. 28 ust. 11 pkt 4 uop. Wskutek tego postępowania utrzymywały się rozbieżności pomiędzy rozporządzeniami wyznaczającymi obszary morskie i SDF. Ponadto do zakończenia kontroli żaden z ww. obszarów nie miał ustanowionego PO oraz aktualnego SDF.

5. Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, nie wydał na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop zaleceń lub wytycznych dla sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000 wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO, tj. możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu 6 lat od daty zatwierdzenia przez KE OZW, oraz art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla OSO, tj. w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji²⁹⁷ przez Polskę.

Nadzór nad obszarem Natura 2000 sprawuje: rdoś na częściach lądowych SOO i OSO poza granicami PN (na podstawie art. 27a ust. 2 uop), dyrektor UM na obszarach morskich SOO i OSO poza granicami PN (na podstawie art. 27a ust. 2 uop) i dyrektor PN na obszarze SOO i OSO w granicach PN (na podstawie art. 32 ust. 5 uop). Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 1 uop Generalny Dyrektor nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000, w tym wydaje zalecenia i wytyczne w zakresie ochrony i funkcjonowania tych obszarów.

W konsekwencji, w okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor nie zapewnił ustanowienia dokumentów planistycznych dla: 208²⁹⁸ SOO w terminie 6 lat od ich zatwierdzenia przez KE, o czym stanowi art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, a w przypadku 38²⁹⁹ OSO nie zapewnił ustanowienia dokumentu planistycznego w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji³⁰⁰ przez Polskę, o czym stanowi art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej. Brak ustanowienia celów i środków ochronnych w formie:

²⁹⁷ Rozumianej jako data, o której mowa w SDF w pkt 1.7 Data wskazania oraz objęcia formą ochrony/klasyfikacji terenu, tj. data ogłoszenia rozporządzenia w sprawie OSO.

²⁹⁸ W tym 5 połączonych OSO i SOO.

²⁹⁹ W tym 5 połączonych OSO i SOO.

³⁰⁰ Rozumianej jako data, o której mowa w SDF w pkt 1.7 Data wskazania oraz objęcia formą ochrony/klasyfikacji terenu, tj. data ogłoszenia rozporządzenia w sprawie OSO.

- PZO dla siedliskowych obszarów Natura 2000 w okresie 6 lat od dnia uznania przez KE był niezgodny z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej – zasada pierwszeństwa³⁰¹;
- PZO dla ptasich obszarów Natura 2000 w dniu klasyfikacji obszaru OSO przez Polskę stanowił naruszenie art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej – zasada pierwszeństwa;
- PO dla siedliskowych obszarów Natura 2000 położonych na obszarach morskich w okresie 6 lat od dnia uznania przez KE za OZW był niezgodny z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej – zasada skutku bezpośredniego³⁰²;
- PO dla ptasich obszarów Natura 2000 położonych na obszarach morskich w dniu klasyfikacji obszaru OSO przez Polskę stanowił naruszenie art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej – zasada skutku bezpośredniego.

(akta kontroli str. 13-170, 785-806, 980-989, 1618-1624, 1629-1634)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *W ocenie GDOŚ polskie przepisy nie są niezgodne z wymogami prawa unijnego w tym zakresie, dlatego też nie kierowano zaleceń i wytycznych wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej oraz art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej – przy czym w ocenie GDOŚ art. 6 ust. 2 nie dotyczy ustanawiania dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 [...] ewentualna luka w transpozycji nie była w żaden sposób powodem niewywiązywania się Polski z obowiązków w zakresie ustanawiania dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000. Jak już wskazywano [...] jedynym powodem, dla którego nie sporządzono i nie ustanowiono w terminie dokumentów planistycznych dla wszystkich polskich obszarów Natura 2000 jest brak adekwatnych dla tego zadania zasobów kadrowych oraz środków w budżetach RDOŚ [...].*

(akta kontroli str. 1629-1634)

NIK nie podziela stanowiska Generalnego Dyrektora, że polskie przepisy nie są niezgodne z wymogami prawa unijnego. Terminy na sporządzenie dokumentów planistycznych obszarów Natura 2000 zostały wskazane w art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej. W uop nie wskazano terminów na ustanowienie PZO ani PO dla obszarów Natura 2000, zatem celowym było wydanie przez Generalnego Dyrektora na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop zaleceń lub wytycznych dla sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000, tj. rdoś, dyrektorów UM i dyrektorów PN, wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania wymienionych przepisów unijnych.

6. GDOŚ nie zaktualizował wytycznych pn. „Opracowanie planu zadań ochronnych (PZO) dla obszaru Natura 2000” wydanych 12 grudnia 2012 r. na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop i opublikowanych na stronie internetowej GDOŚ³⁰³ w zakresie: okresu, na jaki należało sporządzać od 16 października 2023 r. PZO, kwoty progowej udzielania zamówień publicznych, stosowania PIK przy opracowywaniu PZO oraz stosowania standardów w zakresie danych przestrzennych, co było nierzetelne.
 - a. W pkt 15 rozdziału „Wstęp. Ogólne zasady” ww. wytycznych na str. 5 wskazano, że PZO m.in. sporządza się na 10 lat oraz zawiera tylko cele

³⁰¹ Zasada pierwszeństwa została opisana w przypisie nr 274.

³⁰² Zasada skutku bezpośredniego została opisana w przypisie nr 275.

³⁰³ <https://www.gov.pl/web/gdos/plany-zadan-ochronnych> (dostęp 23.10.2024 r.).

do osiągnięcia w ciągu 10 lat i zadania do wykonania. Z dniem 16 października 2023 r.³⁰⁴ zmiana uległa treść art. 28 uop – usunięto okres obowiązywania PZO – i od tego dnia należało ustanawiać PZO bezterminowo.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] zasady sporządzania projektów planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 uregulowane są w ustawie o ochronie przyrody oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska [...] w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, wobec czego Wytyczne z 2012 r. są jedynie dokumentem dodatkowym do obowiązujących przepisów, a kwestia obowiązywania PZO nie jest kluczowa w kontekście zapisów Wytycznych. Wydanie wytycznych w takiej formie wymaga znacznego nakładu pracy i czasu, dlatego też zamiast prac w tym zakresie przekazywano do RDOŚ wytyczne i zalecenia w formie pism i spotkań roboczych [...]. Pracownicy GDOŚ na bieżąco spotykają się z pracownikami RDOŚ w celu omawiania i wyjaśniania problemów dotyczących opracowywania PZO, a także opiniują poszczególne projekty PZO, mimo że obowiązek taki nie wynika z przepisów prawa. [...] Zadanie to wymaga znacznego zaangażowania pracowników GDOŚ, dlatego też forma kierowania pism ad hoc zamiast opracowywania dużego, całościowego dokumentu została uznana za bardziej optymalną przy możliwościach kadrowych GDOŚ. Jednocześnie w okresie 2019-2024 pojawiały się inne problemy, które wymagały priorytetowego zaangażowania pracowników GDOŚ. [...] planowane jest opracowanie nowych, oficjalnych wytycznych GDOŚ dotyczących opracowywania planów zadań ochronnych, dopiero po uruchomieniu nowego SZOP. W nowych wytycznych usunięte zostaną wszystkie nieaktualne informacje, a dodane zagadnienia i kwestie wynikające z obecnego podejścia do prac nad PZO, a w szczególności wynikające z uruchomienia nowego systemu bazodanowego.*

(akta kontroli str. 13-73, 103-170, 785-789, 790-806, 980-989)

- b. W pkt 21 rozdziału „Organizacja procesu sporządzania PZO” ww. wytycznych na str. 7-8 wskazano kwotę 14 tys. euro jako próg stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, pomimo że od 16 kwietnia 2014 r. próg ten przestał obowiązywać, a od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje nowa ustawa Prawo zamówień publicznych³⁰⁵.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *Wytyczne do sporządzania PZO mają charakter kierunkowy, ich treść nie zwalnia od konieczności uwzględniania zmian w prawodawstwie, w tym ze stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, dlatego też nie dokonywano ich aktualizacji przy każdorazowej zmianie prawa. Nie było to też możliwe w związku z dużą ilością innych obowiązków. Zamiast tego przygotowywano nowe wytyczne jak np. Kodeks Dobrych Praktyk w planowaniu ochrony obszarów Natura 2000 [...].*

(akta kontroli str. 13-73, 103-170, 785-789, 790-806, 980-989)

- c. Zdaniem NIK zaktualizowanie wytycznych w zakresie usunięcia z ich treści nieobowiązujących od 2014 r. kwot stosowania pzp nie było działaniem czaso- i kosztochłonnym, ponieważ wymagało wyłącznie

³⁰⁴ Art. 28 ust. 1 zmieniony przez art. 9 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1890.

³⁰⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

zmian redakcyjnych. Wytyczne zostały wydane na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop do stosowania przez wszystkie rdoś zatem należało zadbać o ich bieżące aktualizowanie. W ocenie NIK brak aktualizacji wytycznych w ww. zakresie było nierzetelne. W pkt 28 rozdziału „Organizacja procesu sporządzania PZO” ww. wytycznych na str. 11 wskazano, że opracowanie projektu PZO i jego dokumentacji dokonuje się w formie stopniowego wypełniania internetowego generatora dokumentacji PZO w PIK, pomimo że aplikacja ta została zamknięta po zakończeniu projektu POIS.05.03.00-00-186/09, tj. 30 czerwca 2015 r., a pismem z 28 października 2015 r.³⁰⁶ GDOŚ skierowała do wszystkich rdoś prośbę o zaprzestanie wykorzystywania PIK do sporządzenia kolejnych projektów PZO. W ww. wytycznych powoływano się na stosowanie PIK także m.in. w pkt 71-76 rozdziału *Umożliwienie udziału publicznego* (str. 21-22), pkt 157 rozdziału *Sporządzanie dokumentacji planu zadań ochronnych* (str. 41).

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] Narzędzie to spełniło swoją funkcję w trakcie trwania projektu, jednak z biegiem czasu okazało się niewystarczające i zaistniała potrzeba jego ulepszenia. W związku z powyższym po zakończeniu okresu trwałości projektu kierownictwo GDOŚ w 2020 r. podjęło decyzję o wygaszeniu PIK. Funkcjonalności PIK przejął ówczesnie wdrażany SZOP, który ma znacznie więcej możliwości niż PIK. [...] Wytycznych z 2012 r. nie aktualizowano, ponieważ odnosiły się one tylko w niewielkim zakresie do PIK, a wygaszenie PIK spowodowało, że wszelkie zapisy odnoszące się do PIK straciły po prostu znaczenie. Jednocześnie z uwagi na inne zadania i możliwości kadrowe nie podejmowano prac nad aktualizacją Wytycznych z 2012 r. [...].*

(akta kontroli str. 13-73, 103-170, 785-789, 790-806, 980-989)

- d. W pkt 29 rozdziału „Organizacja procesu sporządzania PZO” ww. wytycznych na str. 11 wskazano, że dane przestrzenne dotyczące obszaru Natura 2000 należy wykonać i przekazać zgodnie ze strukturą zapisaną w „Standardzie Danych GIS w ochronie przyrody” i podręczniku „Platforma informacyjno-komunikacyjna jako narzędzie wspomagające tworzenie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”, pomimo że od 2018 r. obowiązywał „Standard wektorowych danych przestrzennych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na potrzeby gromadzenia informacji o rozmieszczeniu chronionych gatunków, ich siedlisk oraz siedlisk przyrodniczych” (ostatnia aktualizacja z 2022 r.) a od grudnia 2023 r. „Standard wektorowych danych przestrzennych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na potrzeby zarządzania obszarami Natura 2000”.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] kwestie standardów GIS umieszczono w odrębnych wytycznych poświęconych kwestiom GIS, tj. w »Standardzie wektorowych danych przestrzennych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na potrzeby gromadzenia informacji o rozmieszczeniu chronionych gatunków, ich siedlisk oraz siedlisk przyrodniczych« (ostatnia aktualizacja z 2022 r.) oraz w »Standardzie wektorowych danych przestrzennych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na potrzeby zarządzania obszarami Natura 2000«. [...] Nie było potrzeby aktualizowania w tym zakresie wytycznych z 2012 r. Planowane jest opracowanie nowych*

³⁰⁶ DIŚ-IW.POIŚ.082.1.7.2.2015.SK.

wytycznych dot. opracowywania PZO, niemniej wytyczne takie będą opracowywane po planowanych zmianach prawa w tym zakresie.

(akta kontroli str. 13-73, 103-170, 785-789, 790-806, 848-858, 980-989, 1004-1039)

Były Generalny Dyrektor odnośnie ww. ppkt a-d wyjaśnił, że: *Zmiana Ustawy w kwestii bezterminowości PZO weszła w życie 16 października 2023 r., a nowe standardy danych przestrzennych do PZO, wg mojej pamięci zostały podpisane w grudniu 2023 r. [...] nie zdążyłem podjąć stosownych działań.*

(akta kontroli str. 1453-1475)

Zdaniem NIK zaktualizowanie wytycznych w zakresie usunięcia z ich treści informacji o niewykorzystywanej od 2015 r. PIK nie było działaniem czasochłonnym, ponieważ wymagało wyłącznie zmian redakcyjnych. Wytyczne zostały wydane na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop do stosowania przez wszystkie rdoś zatem należało zadbać o ich bieżące aktualizowanie. W ocenie NIK niezaktualizowanie wytycznych w ww. zakresie było zatem nierzetelne.

7. GDOŚ nie zapewnił rzetelnego monitorowania realizacji działań ochronnych w przypadku 14³⁰⁷ z 15 obszarów z ustanowionym dokumentem planistycznym objętych szczegółowym badaniem oraz identyfikacji działań lub zadań ochronnych dla 64 z 100 obszarów bez ustanowionego dokumentu planistycznego objętych szczegółowym badaniem.
- a. W przypadku 14 obszarów z ustanowionym dokumentem planistycznym:
- Puszcza Napiwodzko-Ramucka (PLB280007) – w SZOP nie uwzględniono działań ochronnych nr 4³⁰⁸, 16³⁰⁹, 51³¹⁰ określonych w załączniku nr 5 do zarządzenia RDOŚ w Olsztynie z 20 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Napiwodzko-Ramucka PLB280007. Ponadto w działaniu nr 14³¹¹ błędnie wskazano powierzchnię – jest 8,9 tys. ha (zamiast 12,8 tys. ha), a w przypadku 88 z 121 działań ujętych w SZOP nie wykazano stopnia ich realizacji;
 - Puszcza Sandomierska (PLB180005) – w SZOP nie uwzględniono działań ochronnych nr 18³¹² w zakresie rybitwy, 24³¹³ i 25³¹⁴ określonych w załączniku nr 5 do zarządzenia RDOŚ w Rzeszowie z 20 listopada 2023 r. w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Sandomierska PLB180005. Ponadto w przypadku wszystkich 80 działań ujętych w SZOP nie wykazano stopnia ich realizacji;
 - Puszcza Knyszyńska (PLB200003) – w SZOP nie uwzględniono działań ochronnych dla A166 Łęczak w zakresie oceny jakości siedliska

³⁰⁷ Puszcza Knyszyńska (PLB200003), Pogórze Przemyskie (PLB180001), Ostoja Warmińska (PLB280015), Bory Dolnośląskie (PLB020005), Bory Tucholskie (PLB220009), Dolina Dolnej Odry (PLB320003), Góry Słonne (PLB180003), Ostoja Ińska (PLB320008), Ostoja Kozińska (PLB140013), Ostoja Piska (PLH280048), Ostoja Augustowska (PLH200005) i Ostoja Knyszyńska (PLH200006).

³⁰⁸ Ograniczenie hałasu.

³⁰⁹ Eliminacja dopływu zanieczyszczeń do wód powierzchniowych.

³¹⁰ Ocena stanu ochrony (dot. perkoza dwuczubego, krakwy, gągoła, nurogęsi, kszyka, samotnika, brzęczka i trzcinia).

³¹¹ Zachowanie istniejącej powierzchni trwałych użytków zielonych (na poziomie 12,8 tys. ha +/- 10%).

³¹² Monitoring miejsc lęgowych i żerowiskowych gatunku (...).

³¹³ Weryfikacja statusu gatunku. Ponowne wyszukiwanie gatunku na potencjalnych stanowiskach.

³¹⁴ Weryfikacja statusu gatunku. Ponowne wyszukiwanie gatunku na potencjalnych stanowiskach.

na dotychczasowym stanowisku na podstawie corocznych kontroli określonych w załączniku nr 2 do zarządzenia RDOŚ w Białymstoku z 8 lutego 2024 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Knyszyńska PLB200003. Ponadto w przypadku wszystkich 56 działań ujętych w SZOP nie wykazano stopnia ich realizacji;

- Pogórze Przemyskie (PLB180001) – w przypadku wszystkich 118 działań ochronnych ujętych w SZOP nie wykazano stopnia ich realizacji;
- Ostoja Warmińska (PLB280015) – w przypadku 6 z 34 działań ochronnych ujętych w SZOP nie wykazano stopnia ich realizacji;
- Bory Dolnośląskie (PLB020005) – w przypadku 28 z 48 działań ochronnych ujętych w SZOP nie wykazano stopnia ich realizacji;
- Bory Tucholskie (PLB220009) – w przypadku 178 z 201 działań ochronnych ujętych w SZOP nie wykazano stopnia ich realizacji;
- Dolina Dolnej Odry (PLB320003) – w SZOP nie uwzględniono działań ochronnych nr 14³¹⁵, 16³¹⁶, 41³¹⁷ i 76³¹⁸ dla A307 Jarzębatka oraz nr 19³¹⁹ dla A051 Krakwa określonych w załączniku nr 5 zarządzenia RDOŚ w Szczecinie z 27 kwietnia 2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Odry PLB320003. Ponadto w SZOP nie wykazano stopnia realizacji wszystkich 310 działań ochronnych;
- Góry Słonne (PLB180003) – w SZOP nie uwzględniono działań ochronnych nr 5³²⁰ dla A264 Pluszcz i A261 Pliszka górską określonych w załączniku nr 5 zarządzenia RDOŚ w Rzeszowie z 29 listopada 2023 r. w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Góry Słonne PLB180003. Ponadto w SZOP nie wykazano stopnia realizacji wszystkich 133 działań ochronnych;
- Ostoja Ińska (PLB320008) – w SZOP nie uwzględniono działań ochronnych nr 1³²¹ dla A122 Derkacz i A215 Puchacz, nr 16³²² dla A006 Perkoz rdzawoszyi i A127 Żuraw określonych w załączniku nr 5 zarządzenia RDOŚ w Szczecinie z 27 października 2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000

³¹⁵ Zachować wszystkie aktualne zadrzewienia i łożyska przy ciekach naturalnych i sztucznych, za wyjątkiem usuwania gatunków obcych ekspansywnych. W sytuacjach gdy nie jest możliwe inne rozwiązanie nie powinno się przy tym blokować niezbędnych zadań wynikających z nadrzędnego interesu publicznego jakim jest ochrona przeciwpowodziowa oraz sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu życia i mienia.

³¹⁶ Utrzymać śródłukowe i śródpolne zadrzewienia i zakrzaczenia, za wyjątkiem gatunków obcych ekspansywnych.

³¹⁷ Monitoring stanu populacji łęgowej V, VI; dwie kontrole, co najmniej dwukrotnie w ciągu obowiązywania planu zadań ochronnych z jednoczesną oceną stanu siedlisk.

³¹⁸ Ocena liczebności dziko żyjącej populacji norki amerykańskiej, jenota i szopa pracza i w razie stwierdzenia konieczności, opracowanie planu ograniczenia ich wpływu na przedmioty ochrony.

³¹⁹ Podjęcie działań zmierzających do zintensyfikowania częstotliwości kontroli prowadzonych przez Państwową Straż Rybacką w celu wyeliminowania kłusownictwa w zasięgu siedlisk ptaków.

³²⁰ Monitoring gatunków w oparciu o metodykę PMŚ GIOŚ, jednokrotnie w piątym roku obowiązywania planu.

³²¹ Działania obligatoryjne: Zachowanie siedlisk przedmiotów ochrony położonych na trwałych użytkach zielonych. Ekstensywne użytkowanie kośne, kośnopastwiskowe lub pastwiskowe utrzymujące siedlisko gatunków.

³²² Kontrola zachowania śródpolnych zbiorników wodnych i towarzyszącej im roślinności na terenach rolniczych oraz ocena ich wartości dla ochrony bioróżnorodności. Składanie wniosków do gmin o wprowadzenie ochrony w formie użytków ekologicznych w najcenniejszych z wykrytych stanowisk.

- Ostoja Ińska PLB320008. Ponadto w SZOP nie wykazano stopnia realizacji wszystkich 173 działań ochronnych;
- Ostoja Kozienicka (PLB140013) – w SZOP działanie ochronne nr 4 przypisane trzem gatunkom: A156 Rycyk, A162 Krwawodziób i A122 Derkacz nie zostało zaktualizowane na podstawie zarządzenia RDOŚ w Warszawie z 29 października 2014 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Ostoja Kozienicka PLB140013;
 - Ostoja Piska (PLH280048) – w SZOP nie ujęto działań ochronnych nr 4³²³ i 12³²⁴ wskazanych w załączniku nr 5 zarządzenia RDOŚ w Olsztynie z 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Ostoja Piska PLH280048; w działaniu ochronnym nr 12³²⁵ nie ujęto siedliska o kodzie 3160 (naturalne, dystroficzne zbiorniki wodne); w działaniu ochronnym nr 37³²⁶ nie ujęto żółwia błotnego (1220); w działaniu ochronnym nr 51³²⁷ nie uwzględniono Kozioroga dębosza (1088), oraz w działaniu Monitoring stanu ochrony pominięto Sierpowca błyszczącego (1393)³²⁸. Ponadto w SZOP nie wykazano stopnia realizacji 93 z 163 działań ochronnych;
 - Ostoja Augustowska (PLH200005) – w SZOP nie ujęto działań ochronnych nr 47³²⁹ i 63³³⁰ wskazanych w załączniku nr 5 zarządzenia RDOŚ w Białymstoku z 31 grudnia 2014 r. w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Ostoja Augustowska PLH200005. Ponadto w SZOP nie wykazano stopnia realizacji wszystkich 76 działań ochronnych;
 - Ostoja Knyszyńska (PLH200006) – w SZOP nie ujęto działań ochronnych A1³³¹ dla 7110 torfowiska wysokiego z roślinnością torfotwórczą (żywe) i 7140 torfowiska przejściowe i trzęsawiska (przeważnie z roślinnością *Scheuchzerio-Caricetea*), działań ochronnych A1³³² i A2³³³ dla 91D0 Bory i lasy bagienne, działania D1³³⁴ dla siedliska 3260 Nizinne i podgórskie rzeki ze zbiorowiskami włosieniczników *Ranunculion fluitantis*,

³²³ Zapewnienie właściwych warunków siedliskowych.

³²⁴ Ograniczenie dowolności w lokalizacji pomostów.

³²⁵ Zachowanie istniejących barier biogeochemicznych na terenach rolniczych.

³²⁶ Ochrona siedlisk wodno-błotnych gatunków zwierząt.

³²⁷ Poszukiwanie stanowisk chrząszczy saproksylicznych.

³²⁸ Lp. 70.

³²⁹ Ochrona siedliska. Ochrona bierna w rezerwach przyrody.

³³⁰ Ochrona miejsc występowania gatunku sierpowiec błyszczący (1393).

³³¹ Usunięcie podrostu i podszytu drzew i krzewów z pozostawieniem sosen o pokroju torfowiskowym wraz z wywozem biomasy poza płat siedliska, w terminie od dnia 15 sierpnia do dnia 15 lutego. W razie potrzeby usuwanie odrośli. Termin: usunięcie podrostu i podszytu jednorazowo, w razie potrzeby usuwanie odrośli – w okresie obowiązywania PZO.

³³² Modyfikacja gospodarki leśnej poprzez wyłączenie z użytkowania przedrębego i rębego z wyłączeniem sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu osób i mienia oraz cięć przygodnych (sanitarnych) siedliska 91D0-2.

³³³ Modyfikacja gospodarki leśnej poprzez wyłączenie z użytkowania przedrębego i rębego z wyłączeniem sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu osób i mienia oraz cięć przygodnych (sanitarnych) siedliska 91D0-5 i 91D0-6.

³³⁴ Inwentaryzacja przyrodnicza. Wykonanie inwentaryzacji przyrodniczej, mającej na celu wyznaczenie wszystkich płatów siedliska, ocenę stanu ich ochrony i zaplanowanie działań ochronnych.

działania D2³³⁵ dla siedliska 6430 Ziółorośla nadrzeczne, działania D1³³⁶ dla 1477 Sasanka otwarta, monitoringu stanu ochrony siedliska zgodnie ze standardami metodyki opracowanymi przez GIOŚ i IOP w ramach PMŚ dla siedliska 6510 niżowe świeże łąki użytkowane ekstensywnie, wskazanych w załączniku nr 1 zarządzenia RDOŚ w Białymstoku z 1 kwietnia 2022 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Ostoja Knyszyńska PLH200006. Ponadto nie uwzględniono żadnych działań ochronnych dla gatunku 1393 Haczykowiec (sierpowiec) błyszczący, ujętego w ww. zarządzeniu. Ponadto w SZOP nie wykazano stopnia realizacji wszystkich 112 działań ochronnych.

(akta kontroli str. 56-76, 934-954, 1066-1090)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 w zakresie wykonywania działań ochronnych nie oznacza pełnej kontroli każdego obszaru Natura 2000, a tym bardziej nadzoru nad wykonywaniem każdego działania ochronnego. Należy wskazać, że w sieci Natura 2000 jest ponad 1000 obszarów Natura 2000, dla których określono kilkadziesiąt tysięcy działań ochronnych o różnym charakterze i skali. Nie jest możliwe, aby monitorować realizację wszystkich tych działań. Niemniej GDOŚ prowadzi poprzez system SZOP ewidencję tego typu działań i wysiłki pracowników GDOŚ skupione są obecnie na dążeniu do kompletności i aktualności danych w SZOP w tym zakresie. [...] GDOŚ zdaje sobie sprawę z niekompletności danych zawartych w SZOP, dlatego też podejmował szereg działań, motywujących RDOŚ do prac w tym zakresie, o których informowano w poprzedniej korespondencji. Należy jednak zaznaczyć, że niepełny poziom wypełniania systemu SZOP związany jest przede wszystkim z brakami kadrowymi w RDOŚ. [...] nie jest możliwe monitorowanie na bieżąco realizacji działań ochronnych przez pracowników GDOŚ. Wynika to z ograniczonej liczby pracowników, [...] GDOŚ w ramach działań kontrolnych SZOP w 2020, 2022 i 2024 r. wskazywał na konieczność uzupełniania danych. Ponadto, GDOŚ w piśmie z dnia 23 lutego 2024 r. [...] zwrócił się do RDOŚ o wprowadzenie wszystkich danych związanych zagrożeniami i realizowanymi działaniami, wynikającymi z dokumentów planistycznych, które służą do raportowania ich do KE. Niezależnie od powyższego, przy tej skali działań w RDOŚ, system nadal nie jest uzupełniany na bieżąco w sposób satysfakcjonujący, a bez znacznego zasilenia kadrowego RDOŚ nadal nie będzie kompletny w 100%.*

(akta kontroli str. 934-954, 1066-1090)

NIK nie podziela stanowiska Generalnego Dyrektora, że nadzór nad obszarami Natura 2000 nie jest równoznaczny z pełną kontrolą obszaru Natura 2000 oraz każdego działania ochronnego. Niewykorzystanie narzędzi nadzoru wskazanych w art. 32 uop uniemożliwia, zdaniem NIK, skuteczny nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 i podejmowanie niezbędnych działań w zakresie ich ochrony. Podkreślenia wymaga, że działania ochronne wynikają z ustanowionych zarządzeniami rdoś dokumentów planistycznych. Generalny Dyrektor,

³³⁵ Szkolenia z zakresu skutków odprowadzania zanieczyszczeń, spływu nawozów i ścieków bytowych do wód powierzchniowych i podziemnych w celu podniesienia świadomości mieszkańców osad w dolinach rzecznych o istotnym oddziaływaniu ścieków i innych zanieczyszczeń na stan środowiska wodnego i związanych z nim siedlisk.

³³⁶ Inwentaryzacja przyrodnicza. Przeprowadzić poszukiwania i wykonać pełną inwentaryzację stanowisk gatunku wraz z oceną ich stanu.

jako organ sprawujący nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, powinien zapewnić sobie narzędzie umożliwiające mu monitorowanie realizacji tych działań. Ponadto NIK wskazuje na sprzeczność wyjaśnień Generalnego Dyrektora, który stwierdza, że nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 w zakresie wykonywania działań ochronnych nie oznacza pełnej kontroli każdego obszaru Natura 2000, a tym bardziej nadzoru nad wykonywaniem każdego działania ochronnego, a równocześnie przytacza działania zrealizowane w celu uzupełniania danych w SZOP, w związku z ich wykorzystaniem m.in. na potrzeby raportowania do KE.

- b. W przypadku 100 obszarów bez ustanowionego dokumentu planistycznego stwierdzono, że jedynie dla 24 z nich określono zadania ochronne, jednak były one związane przede wszystkim z wykonaniem tablic informujących o nazwie formy ochrony przyrody, a nie zadaniach mających na celu zachowanie lub niepogorszenie stanu ochrony gatunku lub siedliska.

(akta kontroli str. 56-76, 934-954, 1066-1090)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] brak takich działań wynika jedynie z tego, że RDOŚ nie ma wystarczających zasobów kadrowych i finansowych na planowanie oraz wykonywanie ochrony obszarów Natura 2000. Tym samym RDOŚ musi priorytetyzować swoje działania w zależności od możliwości pozyskania środków na opracowanie dokumentów planistycznych oraz ich wykonywanie. RDOŚ musi pozyskiwać środki finansowe na zarządzanie obszarami Natura 2000, ponieważ nie ma na ten cel zapewnionych środków budżetowych. [...] GDOŚ nie wymagał wprost od RDOŚ wprowadzania zadań czy działań ochronnych w przypadku braku ustanowionego dokumentu planistycznego, niemniej SZOP umożliwia wprowadzanie działań niewynikających z dokumentów planistycznych. Do tej pory głównym celem było jak największe ujęcie w SZOP działań wynikających z obowiązujących dokumentów planistycznych i działania z tym związane miały priorytet.*

(akta kontroli str. 934-954, 1066-1090)

Były Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *SZOP nie jest systemem prawnie wymaganym. Jako GDOŚ zaleciłem »rdosiom« używanie tego systemu [...].*

(akta kontroli str. 1453-1475)

W odniesieniu do przypadków opisanych powyżej w pkt a i b NIK ocenia, że braku rzetelnego monitorowania realizacji działań ochronnych w przypadku ww. obszarów nie usprawiedliwiają niewystarczające zasoby kadrowe i finansowe. Nadzór Generalnego Dyrektora nie może być uznany za skuteczny w sytuacji, gdy nie zapewniono ani kontroli realizacji ustaleń PZO i PO, ani bieżącego monitoringu realizacji tych działań i zadań poprzez system SZOP, nie żądano także od rdoś sporządzania i przekazywania oceny realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000. Tym samym Generalny Dyrektor w okresie objętym kontrolą nie dysponował informacjami odnośnie do prawidłowości i stopnia realizacji przez nadzorujących obszary Natura 2000 celów ochronnych przypisanych tym obszarom. Powyższe wskazuje na niezachowanie standardu określonego w pkt 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” standardów kontroli zarządczej. Zgodnie

z tymi standardami należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane.

8. GDOŚ nie uzyskiwał, w okresie objętym kontrolą, od ARiMR informacji na temat przekształceń obszarów Natura 2000, pomimo zawartych porozumień, co było postępowaniem nierzetelnym i skutkowało brakiem informacji w GDOŚ w tym zakresie.

(akta kontroli str. 7-73, 77-91, 103-170)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa porozumienia z ARiMR – porozumienie z 2012 r. i porozumienie z 2023 r., na podstawie których GDOŚ miała możliwość pozyskania danych dotyczących naruszania przez rolników zakazów w stosunku do gatunków chronionych oraz informacji i danych niezbędnych do opracowania PZO i PO. Kontrole przeprowadzone przez ARiMR w latach 2019-2023 wykazały ponad 1000 przypadków³³⁷ przekształceń na obszarach Natura 2000. GDOŚ nie uzyskiwała jednak od ARiMR danych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 914-926)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *[...] informacja dotycząca ewentualnych przekształceń i zniszczeń na terenie obszarów Natura 2000 jest informacją możliwą do wykorzystania na poziomie sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000 a nie na poziomie GDOŚ, wszelkie dane pozyskane [...] z ARiMR są przekazywane do RDOŚ. Poza przypadkami zgłoszonymi bezpośrednio do GDOŚ, GDOŚ nie posiada wiedzy o dokonywanych przekształceniach [...] ani nie podejmował działań w celu jej pozyskiwania.* Ponadto wyjaśnił, że nie zwracał się do ARiMR o dane odnośnie do przekształceń na terenie obszarów Natura 2000 *[...] z uwagi na ograniczenia kadrowe i inne obowiązki. [...] Realizacja zapisów porozumienia z 2012 r. była utrudniona w związku z wejściem w życie rozporządzenia [...] w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE [...] Z uwagi na powyższe konieczne było opracowanie nowego porozumienia, które na nowo regulowało zasady współpracy, m.in. w kontekście RODO [...].* Generalny Dyrektor dodał, że: *„GDOŚ widzi potrzebę rozszerzenia współpracy z ARiMR w zakresie przekształcenia lub zaorywania trwałych użytków zielonych na obszarach Natura 2000, jednak ze względu na zasoby kadrowe oraz liczbę wykonywanych obowiązków nie ma obecnie takich planów [...].*

(akta kontroli str. 7-73, 77-91, 103-170, 821-826, 990-1003)

Były Generalny Dyrektor wyjaśnił: *Nie mogłem zapewnić takiego pozyskania danych ponieważ wg interpretacji ARiMR nr działek rolnych stanowiły dane osobowe i zgodnie z RODO nie mogły być udostępniane. Interpretacja ta zmieniła się dopiero podczas prac nad drugim porozumieniem (z 2023 r.) i od tej chwili dane dotyczące stosowania pakietów rolnośrodowiskowych są pozyskiwane. Znając problem z pozyskiwaniem przedmiotowych danych ze względu na RODO jako GDOŚ właśnie dlatego podjąłem prace nad drugim porozumieniem, które umożliwiło pozyskiwanie danych [...].*

(akta kontroli str. 1453-1475)

Zaniechanie przez GDOŚ wnioskowania do ARiMR o udzielenie informacji dotyczących naruszania przez rolników zakazów w stosunku do gatunków

³³⁷ Dane uzyskane z ARiMR na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

chronionych oraz informacji i danych niezbędnych do opracowania PZO i PO skutkowało brakiem wiedzy o stwierdzonych przez ARiMR w latach 2019-2023 ponad 1000 przypadkach przekształceniach trwałych użytków zielonych³³⁸ na obszarach Natura 2000 użytkowanych rolniczo i tym samym uniemożliwiało ewentualne podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych w celu zmniejszenia ryzyka pogorszenia stanu siedlisk lub gatunków w związku z tymi przekształceniami. Tymczasem wymienione dane są niezbędne do prowadzenia w sposób kompleksowy i rzetelny nadzoru nad obszarami Natura 2000. Niewystępowanie o ich udostępnienie wskazuje na niedochowanie standardu określonego w standardach kontroli zarządczej pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II lit. D. „Informacja i komunikacja”. Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

(akta kontroli str. 7-73, 77-91, 103-170, 821-826, 990-1003)

9. Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, nie monitorował procesu opiniowania projektów PUL przez rdoś. W efekcie nie informował ministra właściwego do spraw środowiska o skutkach zatwierdzenia PUL pomimo negatywnej opinii rdoś, w tym o prowadzonych na obszarach Natura 2000³³⁹ (pozostających bez ustanowionych dokumentów planistycznych) działaniach gospodarczych w postaci rębni zupełnych, które stwarzały bezpośrednie ryzyko zniszczenia siedlisk, w celu podjęcia przez Ministra niezwłocznych działań interwencyjnych. Brak działań w ww. zakresie należy uznać za nierzetelność.

(akta kontroli str. 955-962, 1066-1099, 1398-1399, 1685-1794)

Zgodnie z art. 32 ust. 2 uop nadzór Generalnego Dyrektora nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 polega m.in. na wydawaniu zaleceń i wytycznych, a także określaniu zakresu i żądania informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000. Stosownie do art. 54 ust. 1 w zw. z art. 57 ust. 1 pkt 2 uoió w ramach postępowania w zakresie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko rdoś opiniuje projekt PUL w przypadku gdy nie zawiera on zakresu PZO. W sytuacji gdy projekt PUL zawiera zakres, o którym mowa w art. 28 ust. 10 uop, podlega on uzgodnieniu zgodnie z art. 28 ust. 11a uop, a nie opiniowaniu.

RDOŚ w Lublinie 27 maja 2019 r. wydał negatywną opinię³⁴⁰ do projektu PUL dla Nadleśnictwa Mircze na lata 2019-2028 w związku z brakiem w prognozie oddziaływania na środowisko przekonujących dowodów na brak istotnie negatywnego oddziaływania tego projektu na obszary Natura 2000. W opinii wskazał także m.in. na *znaczące negatywne oddziaływanie zaplanowanych działań na stan zachowania grądu subkontynentalnego*³⁴¹. Projekt PUL,

³³⁸ Tzw. TUZ.

³³⁹ W tym m.in. Ostoja Nieliska, Dolina Łabuńki i Topornicy, Uroczyska Lasów Adamowskich, Puszcza Solska, Uroczyska Puszczy Solskiej, Roztocze, Ostoja Borecka i Puszcza Borecka.

³⁴⁰ Znak: WPN.611.3.2019.JW wydana w trybie art. 54 ust. 1 uoió.

³⁴¹ RDOŚ wskazał, że: „W Nadleśnictwie Mircze utworzono pięć obszarów Natura 2000, których przedmiotem ochrony jest grad subkontynentalny. Są to: Zachodniowołyńska Dolina Bugu PLH060035, Lasy Mirczańskie PLH060104, Lasy Dołhobyczowskie PLH060103, Adelina PLH060084, Tarnoszyn PLH060100. Poza obszarem Zachodniowołyńska Dolina Bugu, gdzie lasy Nadleśnictwa Mircze zajmują bardzo małą powierzchnię, w pozostałych obszarach większości wydzieleń, które są grądem we właściwym stanie ochrony (FV) zaprojektowano użytkowanie rębne, większości rębnią IIIb. W obszarze Natura 2000 Tarnoszyn kompleksie Ulików

pomimo negatywnej opinii RDOŚ, został przedłożony Ministrowi do zatwierdzenia w sierpniu 2019 r. i zatwierdzony przez Ministra 13 lutego 2020 r.³⁴² Generalny Dyrektor w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 nie podjął żadnych działań interwencyjnych u Ministra mających na celu uniemożliwienie ustanowienia PUL, w którym określono działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszarów Natura 2000. W okresie objętym kontrolą Minister zatwierdził PUL dla Nadleśnictw: Kościerzyna na lata 2019-2028³⁴³, Krasnystaw na lata 2020-2029³⁴⁴, Tomaszów na lata 2020-2029³⁴⁵ oraz Józefów na lata 2020-2029³⁴⁶, pomimo istotnych uwag zawartych w opiniach rdoś, jako organów ochrony przyrody.

(akta kontroli str. 955-962, 1066-1099, 1398-1399, 1685-1794)

W przypadku wydania przez rdoś negatywnej opinii do projektu PUL regionalny dyrektor LP nie musiał uwzględnić tej opinii w trakcie postępowania w zakresie strategicznej oceny oddziaływania PUL na środowisko, a Minister mógł zatwierdzić taki PUL. Stwarzało to ryzyko wyrażenia zgody na prowadzenie działań gospodarczych w obrębie obszarów chronionych siedlisk i gatunków, uniemożliwiające zachowanie tych siedlisk i gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie. Brak zapewnienia przez Generalnego Dyrektora mechanizmów postępowania przez rdoś w postaci wydania zaleceń i wytycznych w zakresie zasad postępowania w sytuacji zaistnienia ww. przypadków, a także nieinformowanie o nich Ministra mogło przyczynić się do pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych objętych takimi działaniami i wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 objęty tymi działaniami.

(akta kontroli str. 955-962, 1066-1099, 1398-1399, 1685-1794)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *GDOŚ nie monitoruje procesu opiniowania PUL przez RDOŚ. [...] GDOŚ nie jest ustawowo zobowiązany do takiego monitoringu, zatem może się on odbywać jedynie w ramach kontroli GDOŚ nad RDOŚ, niemniej z uwagi na inne obowiązki i ograniczenia kadrowe GDOŚ nie prowadził systematycznej kontroli w tym zakresie. [...] Kwestia opiniowania PUL, uwzględniania zakresu PZO w PUL i wpływu gospodarki leśnej na obszary Natura 2000 była wielokrotnie omawiana w trybie kontaktów roboczych. [...] problemy zgłaszane przez RDOŚ mają przede wszystkim charakter systemowy [...] dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie się nie sprawdziły i w związku z uwagami RDOŚ i własnymi analizami opracowano w GDOŚ zmiany w ustawie o ochronie przyrody, zgodnie z którymi rezygnuje się z możliwości uwzględnienia zakresu PZO w PUL na rzecz podejścia „jeden obszar Natura 2000 – jeden dokument planistyczny”. [...] nie było pełnego przyzwolenia ze strony poprzedniego kierownictwa [...] na kwestionowanie działań Lasów Państwowych,*

zaprojektowano użytkowanie rębne, większości rębnią IIIb na 77,7% powierzchni typowo wykształconego grądu. Zaplanowana masa drewna tych wydzielen stanowi 31,3% całkowitej masy grubizny. Aktualnie w tym obszarze grądy w stanie zachowania (właściwy stan ochrony FV) rosną na 73% powierzchni obszaru. Po 10 latach w tym stanie pozostanie kilkanaście procent powierzchni. Bez najmniejszych wątpliwości stanowi to znaczące negatywne oddziaływanie zaplanowanych działań na stan zachowania siedliska”.

³⁴² DL-WGL.4100.63.2019.

³⁴³ DL-WGK.4100.83.2019 z 2 września 2020 r.

³⁴⁴ DL-WGL.4100.43.2020 z 10 czerwca 2021 r.

³⁴⁵ DL-WGL.4100.16.2020 z 10 czerwca 2020 r.

³⁴⁶ DL-WGL.4100.56.2020 z 10 czerwca 2021 r.

a krytykowanie czy negowanie działań z zakresu gospodarki leśnej było źle odbierane, co spowodowało „efekt mrożący” i samocenzurowanie się RDOŚ w tym zakresie”. Ponadto dodał, że: „[...] obecnie opracowywane są w resorcie klimatu i środowiska propozycje zmian w ustawie o lasach, które przewidują m.in. zmianę opinii RDOŚ na uzgodnienie RDOŚ w odniesieniu do każdego projektu PUL, co znacznie wzmocni rolę RDOŚ w procedurach planistycznych związanych z PUL [...].

(akta kontroli str. 955-962, 1066-1099, 1398-1402, 1685-1794)

Były Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: [...] W trakcie jak sprawowałem funkcję GDOŚ podejmowałem wszelkie możliwe działania, które zapewniały prawidłowe opiniowanie PUL i wydawanie wszelkiego rodzaju decyzji administracyjnych [...].

(akta kontroli str. 1453-1475)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie postępowanie Generalnego Dyrektora w badanym obszarze w okresie objętym kontrolą.

Generalny Dyrektor nie zapewnił w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 ustanowienia celów i działań ochronnych dla 241 obszarów Natura 2000, tj. 25,5% wszystkich obszarów, w terminie 6 lat od daty zatwierdzenia przez KE OZW (w przypadku SOO) i od daty klasyfikacji³⁴⁷ obszaru (w przypadku OSO) co było działaniem nierzetelnym. Powyższe skutkowało skierowaniem 9 czerwca 2021 r. przez KE zarzutów formalnych wobec RP na podstawie art. 258 TFUE w związku z uchybieniem ww. zobowiązań RP określonych w dyrektywie siedliskowej i dyrektywie ptasiej. Ponadto Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, nie wydał na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop dla sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000 zaleceń i wytycznych wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 oraz art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO i OSO. Generalny Dyrektor umożliwił stosowanie praktyki polegającej na przystępowaniu do sporządzania PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami parku narodowego dopiero po ustanowieniu PO dla tego parku, co było niezgodne z art. 28 ust. 5 uop. Generalny Dyrektor nie monitorował dyrektorów UM w zakresie sporządzenia PO dla 18 z 35 obszarów Natura 2000 położonych w części w obszarach morskich RP, co w świetle zadań określonych w art. 32 ust. 2 uop było nierzetelne. Dopuszczył także do sytuacji, w której dla 13 z 18 obszarów ustanowiono PZO zamiast PO. W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) w ramach sprawowanego nadzoru nie przeprowadził ani jednej kontroli realizacji PO i PZO, naruszając tym samym art. 32 ust. 2 pkt 3 uop. Za nierzetelne NIK uznaje brak monitorowania procesu opiniowania projektów PUL przez rdoś, brak zaktualizowania wytycznych pn. „Opracowanie planu zadań ochronnych (PZO) dla obszaru Natura 2000” wydanych na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop i opublikowanych na stronie internetowej GDOŚ, a także nieuzyskiwanie od ARiMR informacji o przekształceniach na użytkach rolnych w obrębie obszarów Natura 2000, pomimo zawarcia porozumień umożliwiających uzyskiwanie te dane. Ponadto Generalny Dyrektor w ramach sprawowanego nadzoru nie zapewnił rzetelnego monitorowania poprzez system SZOP stanu realizacji działań i zadań ochronnych. W okresie objętym kontrolą w GDOŚ nie prowadzono bieżącego monitoringu działań ochronnych, a informacje o stanie

³⁴⁷ Rozumianej jako data, o której mowa w SDF w pkt 1.7 Data wskazania oraz objęcia formą ochrony/klasyfikacji terenu, tj. data ogłoszenia rozporządzenia w sprawie OSO.

przedmiotów ochrony uzyskiwane były w cyklach 6-letnich związanych z obowiązkiem raportowania do KE z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej.

NIK zauważa, że Generalny Dyrektor w okresie objętym kontrolą wydawał wytyczne, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 1 uop i występował cyklicznie do rdoś i dyrektorów UM o przekazanie informacji dotyczących zaawansowania prac nad opracowaniem dokumentów planistycznych, a w przypadku niewystarczających działań ze strony UM interweniował do MI z prośbą o podjęcie przez niego działań. Pomimo zawartych z PGL LP porozumień dotyczących współpracy w zakresie opracowywania PUL, ostatecznie podjęto decyzje o włączeniu obszarów Natura 2000 w częściach będących w zarządzie PGL LP do projektu FEnIKS 2021-2027. Powyższe działania nie wpływają jednak na ocenę Generalnego Dyrektora w zakresie nadzorowania obszarów Natura 2000, ponieważ nie zapewniły one ustanowienia przez nadzorujących te obszary kompletu dokumentów planistycznych dla 241 (tj. 25,5%) obszarów Natura 2000, co spowodowało uchybienie przez RP obowiązków określonych w dyrektywie siedliskowej i dyrektywie ptasiej w postaci braku ustalenia celów i działań ochronnych dla tych obszarów.

IV. Wnioski

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

- Wnioski
1. Podjęcie działań nadzorczych prowadzących do opracowania przez właściwe organy i ustanowienia kompletu dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 w celu umożliwienia Generalnemu Dyrektorowi wykonywania kontroli realizacji ustaleń PZO i PO, stosownie do art. 32 ust. 2 pkt 3 uop.
 2. Ustanowienie skutecznych mechanizmów uzyskiwania i wykorzystywania informacji o konieczności wprowadzenia zmian w sieci obszarów Natura 2000.
 3. Wydanie na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop zaleceń i wytycznych dla sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000 wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 oraz art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej, w odniesieniu do terminów ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO i OSO, do czasu prawidłowej transpozycji tych dyrektyw do krajowego porządku prawnego.
 4. Uzyskanie od regionalnych dyrektorów ochrony środowiska nieprzekazanych ocen realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000, zawierających wszystkie elementy, o których mowa w art. 31 uop.
 5. Zaprzestanie stosowania praktyki polegającej na przystępowaniu do sporządzania PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami parku narodowego dopiero po ustanowieniu PO dla parku narodowego.
 6. Zapewnienie kompletności i jednolitości danych wprowadzanych do systemu służącemu ewidencji danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ochrony obszarów Natura 2000, o której mowa w art. 32 ust. 1 uop.
 7. Wykonanie wszystkich czynności w granicach udzielonych pełnomocnictw ministra właściwego do spraw środowiska niezbędnych do ustanowienia PO

dla wszystkich morskich obszarów Natura 2000 stosownie do art. 28 ust. 11 pkt 4 uop.

8. Skorygowanie SDF, które zawierają nieaktualne dane w zakresie powierzchni obszaru morskiego.
9. Podjęcie działań w ramach posiadanych pełnomocnictw w celu zmiany 10 rozporządzeń Ministra Środowiska w zakresie uzupełnienia informacji o położeniu obszaru w obrębie obszaru morskiego RP.
10. Zapewnienie prac nad projektem rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla obszaru Ławica Słupska (PLC990001) zgodnie z udzielonym pełnomocnictwem Ministra Środowiska nr 40 z 15 maja 2020 r.
11. Zaktualizowanie wytycznych pn. „Opracowanie planu zadań ochronnych (PZO) dla obszaru Natura 2000” i opublikowanie ich na stronie internetowej GDOŚ.
12. Zaktualizowanie PAF 2021-2027 poprzez dodanie zakresu, w jakim ochrona obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym ma być współfinansowana przez UE, uwzględniając przekazanie do KE list zmian w sieci obszarów Natura 2000 i wyznaczenie nowych obszarów.
13. Skorygowanie lub uzupełnienie kodów i nazw gatunków w SDF dla 30 obszarów Natura 2000, dla których walidacja CDR wykazała błędne lub brakujące kody lub nazwy gatunków.
14. Usunięcie rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi powierzchni OSO, zawartymi w czterech SDF w CRFOP a rozporządzeniem ws. OSO.
15. Bieżące gromadzenie i aktualizowanie danych ujętych w CRFOP w zakresie obszarów Natura 2000.
16. Zapewnienie, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, prowadzenia kontroli realizacji planów ochrony i planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000, o której mowa w art. 32 ust. 2 pkt 3 uop.
17. Objęcie regularnym monitoringiem realizacji działań i zadań ochronnych określonych w ustanowionych dokumentach planistycznych oraz na terenie obszarów Natura 2000 bez ustanowionych dokumentów planistycznych.
18. Wprowadzenie mechanizmów postępowania GDOŚ i rdoś w przypadku wydania przez rdoś negatywnych opinii do PUL, w celu zapewnienia właściwej ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000.
19. Wypełnienie obowiązków sprawozdawczych wobec ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie opracowywanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000 (w tym także ogłaszania przetargów na wykonanie planów zadań ochronnych) w odniesieniu do poszczególnych województw.
20. Zapewnienie regulowanie wydatków z tytułu składek ZUS zgodnie z art. 44 ust. 2 ufp.
21. Ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających prawidłowość działań w zakresie:
 - terminowego przekazywania do MKiŚ planu działalności GDOŚ i kwartalnych sprawozdań z jego realizacji;
 - uwzględniania w planach działalności GDOŚ celów realizowanych przez rdoś;

- terminowego publikowania ogłoszeń o wykonaniu umowy w BZP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, 30 kwietnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Piotr Miklis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Paweł Trzaskowski
Dyrektor Departamentu Środowiska
/podpisano elektronicznie/

**) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwisk osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.