



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-026-01-2012

P/12/118

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

[lgd@nik.gov.pl](mailto:lgd@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli*

P/12/118 – Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000.

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku.

*Kontrolerzy*

1. Iwona Miklikowska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84764 z 12 listopada 2012 r.,
2. Andrzej Os, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 84781 z 12 grudnia 2012 r.,
3. Maria Mieszalska, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 84791 z 7 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.1-2; 522-523; 784-785)

*Jednostka kontrolowana*

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku, 80-748 Gdańsk ul. Chmielna 54/57 (dalej: „RDOŚ”).

*Kierownik jednostki kontrolowanej*

Hanna Dzikowska, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku od dnia 1 grudnia 2008 r.

(dowód: akta kontroli str.1213)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność Dyrektora RDOŚ w zakresie realizacji wybranych zadań dotyczących ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000 (dalej: „N 2000”) w latach 2009-2012.

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- właściwa organizacja RDOŚ;
- prawidłowo realizowane wybrane działania Dyrektora podejmowane dla ochrony i zarządzania obszarami N 2000 oraz innymi formami ochrony przyrody;
- prawidłowe działania podejmowane przez Dyrektora dla zapobiegania szkodom w środowisku i w celu naprawienia szkód;
- właściwa współpraca z dyrektorami parków narodowych, krajobrazowych, organami rządowymi i samorządowymi, organizacjami społecznymi;
- prawidłowe działania podejmowane w związku z otrzymanymi skargami;
- prawidłowe gospodarowanie środkami finansowymi.

---

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3- stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna,

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- w zakresie ochrony i zarządzania obszarami N 2000: nieustanowienia przez Dyrektora, w ramach realizacji projektu „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów N 2000”, (dalej: „Projekt POLiŚ”) projektów planów zadań ochronnych dla 10 obszarów N 2000, sporządzenia i przekazania z ponad miesięcznym opóźnieniem informacji o ustalonym zakresie kompensacji oraz niepodjęcia, w 4 sprawach (na 37 poddanych analizie), czynności dotyczących rozpoznania i ewentualnego wstrzymania na obszarach N 2000 działań niezgodnych z prawem;
- w zakresie ochrony i zarządzania innymi formami ochrony przyrody: niesporządzenia dla 64 rezerwatów przyrody (nie posiadających planów ochrony – dalej: „PO”) projektów zadań ochronnych (dalej: „PZO”) i nieustanowienia ich w drodze zarządzenia, nieprowadzenia w 34 rezerwach przyrody (26,2%) inspekcji terenowych, sporządzenia, niezgodnie z wymogami art. 56 ust. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>2</sup> (zwanej dalej „ustawą oop”), raportów o wydanych w latach 2009-2011 zezwoleniach na odstępstwa od zakazów w stosunku do gatunków dziko występujących roślin i grzybów oraz zwierząt objętych ochroną gatunkową;
- terminowości prowadzenia 9 postępowań oraz naruszenia art. 36 kpa w 12 postępowaniach (na 89 zbadanych).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

#### 1. Organizacja funkcjonowania RDOŚ.

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Regulamin Organizacyjny RDOŚ, nadany 9 stycznia 2009 r. przez Dyrektora i zatwierdzony 29 stycznia 2009 r. przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, był zgodny ze statutem RDOŚ. Zatrudnienie w RDOŚ, wg stanu na dzień 31 grudnia w poszczególnych latach objętych kontrolą, wynosiło: w 2009 r. – 74 osoby (72 pracowników służby cywilnej), w 2010 r. – 87 osób (85 pracowników służby cywilnej), w 2011 r. – 85 osób (82 pracowników służby cywilnej), a wg stanu na 30.06.2012 r. – 85 osób (82 pracowników służby cywilnej).

Kontrolą objęto zakresy czynności pracowników 3 wydziałów: Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko, Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000, Wydziału Zapobiegania i Naprawy Szkód w Środowisku oraz Informacji o Środowisku i Zarządzania Środowiskiem. Wszyscy zatrudnieni w tych Wydziałach pracownicy posiadali aktualne zakresy czynności.

Zadania w zakresie ochrony przyrody Dyrektor wykonywał przy pomocy Regionalnego Konserwatora Przyrody (dalej: „Regionalny Konserwator”). Od 14 stycznia 2009 r. Zastępcą Dyrektora – Regionalnym Konserwatorem była Joanna Jarosik, której przypisano obowiązki w regulaminie organizacyjnym RDOŚ jak i w zakresie odpowiedzialności, obowiązków i uprawnień.

(Dowód: akta kontroli str. 3-11;621-652)

1.2. W RDOŚ rejestr spraw z zakresu ocen oddziaływania na środowisko, prowadzony był w latach 2009-2010 zgodnie z obowiązującym rzeczowym wykazem akt, a od 2011 r. – zgodnie z instrukcją kancelaryjną wprowadzoną Zarządzeniem Nr 50 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska<sup>3</sup> (dalej: „Zarządzenie nr 50”).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.,

<sup>3</sup> Zarządzenie Nr 50 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 31.12.2010 r. w sprawie ustalenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt i instrukcji o organizacji i

Wprawdzie z prowadzonego rejestru nie można było wyselekcjonować postępowań w celu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (dalej: „oos”) dla przedsięwzięć / planów na obszarach chronionych, w tym N 2000, rezerwach i parkach krajobrazowych, jednak NIK uznaje wyjaśnienia Regionalnego Konserwatora, że Zarządzenie nr 50 nie przewidywało w prowadzonym rejestrze wyselekcjonowania ww. danych. Pozyskanie tych danych byłoby możliwe, ale czasochłonne, pracochłonne i w opinii Dyrektora nie znajduje uzasadnienia.

(Dowód: akta kontroli str.9; 330-367;474-477)

**1.3.** RDOŚ gromadziła dokumentację dotyczącą cennych zasobów i tworów przyrody<sup>4</sup> m.in. w postaci dokumentacji merytorycznych na potrzeby tworzenia nowych rezerwatów przyrody, oceny efektów podejmowanych działań ochronnych i stanu zachowania przedmiotów ochrony rezerwatów przyrody, sprawozdań z realizacji działań ochronnych wykonywanych przez inne podmioty, dokumentacji dotyczącej monitoringu stanowisk miejsc rozrodu i regularnego przebywania ptaków chronionych objętych ochroną strefową, inwentaryzacji przyrodniczych dotyczących obszarów Natura 2000, wykorzystywanych w wersji elektronicznej, bezpośrednio na samodzielnym stanowisku pracy, danych z postępowań administracyjnych – raporty o oddziaływaniu na środowisko.

(Dowód: akta kontroli str. 53-54)

**1.4.** Dyrektor prowadziła rejestr form ochrony przyrody<sup>5</sup> zgodnie z właściwością terytorialną, w wersji elektronicznej, sprzężonej z bazą Systemu Informacji Geograficznej (dalej: „GIS”), w formie odrębnych zestawień dla poszczególnych form ochrony przyrody (rejestr rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych). Kontrola wykazała, że rejestr form ochrony przyrody aktualizowany był na bieżąco.

(Dowód: akta kontroli str. 103-112;390)

**1.5.** Do centralnego rejestru form ochrony przyrody przekazywano dane dotyczące rezerwatów przyrody w formie plików elektronicznych zawierających dane geoprzestrzenne oraz opisową bazę danych<sup>6</sup>. RDOŚ posiadała dostęp do bazy danych zawierających działki ewidencyjne zaewidencjonowane w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARMiR”). Dane te zostały udostępnione przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”) w 2011 r., wprowadzone do funkcjonującego w RDOŚ systemu GIS i uzupełnione w 2012 r. o tereny zakwalifikowane jako powierzchnie ewidencyjno-gospodarcze oraz o zaktualizowane dane dotyczące działek ewidencyjnych. Dodatkowo RDOŚ miała zagwarantowany, w systemie GIS, dostęp do działek ARMiR poprzez odczytywanie ich z ogólnopolskiego portalu, gdzie każda aktualizacja danych powoduje również ich zaktualizowanie w systemie GIS jednostki. Ponadto uzyskano dostęp do ewidencji gruntów w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, prowadzonych przez 8 ośrodków powiatowych. Konserwator Przyrody wyjaśniła, że dane uzyskiwane w trakcie prowadzonego monitoringu

---

zakresie działania archiwum zakładowego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska.

<sup>4</sup> Obowiązek taki wynikał z art.114 ust. 1 ustawy oop.

<sup>5</sup> Obowiązek taki wynikał z art. 114 ust. 2 ustawy oop.

<sup>6</sup> Obowiązek taki wynikał z art. 113 ust. 4 ustawy oop.

obszarów chronionych oraz wyniki inwentaryzacji tych obszarów wykonywane na zlecenie Dyrektora lub przekazywane przez inne jednostki, na rzecz których prace takie były wykonywane, wprowadzane są do centralnej bazy danych GIS. Część danych monitoringowych gromadzona jest w wersji elektronicznej oraz w wersji drukowanej w teczkach zawierających dokumentację poszczególnych obszarów chronionych.

(Dowód: akta kontroli str.364-371;474-477;513-516)

**1.6.** Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy oop Dyrektor 3 grudnia 2009 r., na lata 2009-2014, powołał w 30 osobowym składzie Regionalną Radę Ochrony Przyrody<sup>7</sup> (dalej: „Regionalna Rada”). W badanym okresie wielokrotnie zasięgano opinii Rady, m.in. w takich kwestiach, jak:

- tworzenie PO rezerwatów przyrody;
- tworzenie PZO dla obszaru Natura 2000;
- utworzenie lub powiększenie rezerwatów przyrody.

(Dowód: akta kontroli str.13-19)

**1.7.** W zakresie celów kontroli zarządczej obejmujących zagadnienia związane z ochroną przyrody Dyrektor ustaliła m.in. zadania takie jak; sporządzanie PZO i PO dla obszarów N 2000 oraz podejmowanie działań ochronnych, ochrona tych obszarów poprzez ocenę wpływu działań i przedsięwzięć, sprawowanie nadzoru nad rezerwatami przyrody, prowadzenie postępowań mających na celu uzgodnienie projektów uchwał samorządu terytorialnego w sprawie utworzenia lub likwidacji form przyrody, prowadzenie i zarządzanie systemem GIS i bazami danych, prowadzenie postępowań mających na celu ustalenie wystąpienia szkody lub zagrożenia wystąpienia szkody w środowisku, w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanie opinii i uzgodnień w ramach ooś. Do powyższych celów kontroli określono: mierniki wykonania zadań, ryzyka ich realizacji, zaplanowano metody przeciwdziałania ryzyku oraz realizowano działania ograniczające prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia nieprawidłowości w zakresie działań dotyczących ochrony przyrody (monitorowanie zmian w przepisach, nawiązywanie współpracy z ośrodkami naukowymi, pozyskiwanie środków z zewnętrznych źródeł, różne formy podnoszenia kwalifikacji pracowników). Dyrektor złożyła do GDOŚ oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za 2010 r. i 2011 r., stwierdzając, że w ww. okresie funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Złożone oświadczenia sporządzone zostały m.in. w oparciu o informacje pozyskane z kontroli zewnętrznych (za 2010 i 2011 r.), informacje pochodzące z monitoringu realizacji celów i zadań, samooceny kontroli zarządczej (2011 r.). W ocenie NIK złożone za 2010 i 2011 r. oświadczenia o skuteczności kontroli zarządczej w RDOŚ odpowiadały stanowi faktycznemu.

(Dowód: akta kontroli str.918-959;962-964)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Dyrektor, za lata 2009-2011, nie przekazywała, pomimo obowiązku określonego w art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska, oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>8</sup> (dalej: „ustawa o uioś”), Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”) informacji o prowadzonych postępowaniach w celu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Konserwator Przyrody wyjaśniła,

<sup>7</sup> Obowiązek taki wynikał z art. 97 ust. 1 ustawy oop.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227 ze zm.

że z powodu braku aktów wykonawczych<sup>9</sup> nie przekazywano informacji rocznych w tym zakresie, natomiast przekazywano od grudnia 2009 r. miesięczne informacje zawierające m.in. nazwę przedsięwzięcia, nazwę inwestora, datę złożenia wniosku i przewidywany termin jej zakończenia oraz stan postępowania w sprawie. NIK zauważa, że podane w wyjaśnieniu przyczyny nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia niezrealizowania nałożonego ustawą obowiązku.

(Dowód: akta kontroli str.364-367;372-378)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Dyrektora w obszarze organizacji funkcjonowania RDOŚ, a stwierdzone uwagi nie miały wpływu na obniżenie tej oceny.

## 2. Ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000.

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** W granicach województwa pomorskiego znajdowało się (wg stanu na 30.09.2012 r.) 110 obszarów N 2000 (108 będących w nadzorze Dyrektora, 2 – w nadzorze Dyrektora Słowińskiego Parku Narodowego), w tym 13 obszarów specjalnej ochrony ptaków (dalej: „OSOp”), wyznaczone w latach 2004-2008 oraz 97 obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty (dalej: „OZW”) zatwierdzone przez Komisję Europejską w latach 2007-2011. Na 12 OSOp nakładało się lub zachodziło 26 OZW. Obszary N 2000 zajmowały powierzchnię 449 959,46 ha, co stanowiło 24,61% powierzchni województwa. Parki narodowe i krajobrazowe znajdowały się na 31 obszarach N 2000. Łącznie obszary chronione (za wyjątkiem obszarów chronionego krajobrazu) stanowiły około 34,38% powierzchni obszarów N 2000. Obszary leśne zajmowały ok. 61,05% powierzchni obszarów N 2000, całkowicie na obszarach leśnych położonych było 14 obszarów OZW.

(Dowód: akta kontroli str.120-131)

Konserwator Przyrody wyjaśniła, że aktualnie posiadane uprawnienia bezpośredniego dostępu do ewidencji gruntów uniemożliwiają dokonanie analiz dla wszystkich obszarów N 2000 w zakresie użytkowania gruntów, jak i w zakresie struktury ich własności. Przyjęto, że dane te będą sukcesywnie opracowywane wraz ze sporządzaniem poszczególnych planów zadań ochronnych dla obszarów N 2000. przykładzie dotychczas opracowanych 12 PZO (łączna pow. objęta planami 2.764,63 ha) wykazano, że 10,5% tej powierzchni stanowią grunty rolnicze, a uwzględniając strukturę własności: grunty prywatne stanowiły 12,7%, grunty Skarbu Państwa (dalej „SP”) we władaniu Państwowych Gospodarstwach Leśnych Lasy Państwowe (dalej” PGL LP”) – 73,4%, grunty innych osób prawnych – 0,5%, pozostałe grunty SP – 13,4%.

(Dowód: akta kontroli str.120-121;131-144)

**2.2.** RDOŚ posiadała dane o wynikach inwentaryzacji obszarów N 2000 wykonywanej w latach 2006-2008 przez: PGL LP na terenach leśnych w zasięgu całego województwa, przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej (dalej „BULiGL”) na 45 obszarach N 2000 (wersje elektroniczne w bazie danych GIS), dane zgromadzone w ramach prac Wojewódzkiego Zespołu Specjalistycznego dla 58 obszarów N 2000 oraz wyniki prac terenowych Zespołu Dokumentacji Przyrodniczej dla 26 obszarów. W okresie funkcjonowania RDOŚ nie została zlecona i przeprowadzona żadna kompleksowa inwentaryzacja obszarów N 2000.

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego zakresu informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko zostało wydane w dniu 17 kwietnia 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 529).

Dane zbierane były wycinkowo oraz w ramach prac nad PZO i PO dla rezerwatów przyrody.

(Dowód: akta kontroli str.120-121;132-133;145;148-149;391-392)

GDOŚ, dokonując wyboru poszczególnych OSOp do inwentaryzacji ptaków na obszarach PLB (ze środków uzyskanych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dalej „NFOŚiGW”), skonsultowała ich wybór z RDOŚ. Natomiast brak było konsultacji dotyczącej zakresu zlecaniej inwentaryzacji.

W wyniku realizacji umów zawartych przez GDOŚ inwentaryzację przeprowadzono na następujących OSOp; Lasy Lęborskie, Puszcza Darżłubska, Zatoka Pucka, Ujście Wisły, Dolina Dolnej Wisły, Zalew Wiślany oraz Wielki Sandr Brdy. Dane inwentaryzacyjne zostały przekazane do RDOŚ i były wykorzystywane przy sporządzaniu PZO dla obszarów N 2000, przy prowadzonych postępowaniach administracyjnych, w tym w ramach ooś.

(Dowód: akta kontroli str.148-149)

Konserwator Przyrody wyjaśniła, że nie jest możliwe określenie, w ilu przypadkach wykonana została inwentaryzacja obszarów N 2000 w ramach procedur oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia lub skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu (w latach 2009-2012, do 31 października, wszczęto w tym zakresie 2.425 spraw) ze względu na konieczność jednostkowej analizy każdej z tych spraw i wyłonienie z tej liczby tych, dla których ocena dotyczyła obszaru N 2000, a obowiązek inwentaryzacji dotyczył samego obszaru N 2000, ponieważ analizie poddane zostają również pośrednie oddziaływania przedsięwzięć/programów na obszary N 2000. Nie zawsze jest wymagane wykonanie inwentaryzacji, a sama inwentaryzacja jest tylko jedną ze składowych raportu o oddziaływaniu na środowisko. W ramach prac nad planami zadań ochronnych RDOŚ nie zaplanowała kompleksowych inwentaryzacji wszystkich przedmiotów ochrony w danym obszarze N 2000. Zakresy inwentaryzacji ograniczano w zależności od rzadkości siedliska przyrodniczego/gatunku. Pełne dane inwentaryzacyjne uzyskano dla 2 obszarów N 2000, których dokumentacja finansowana była z NFOŚiGW (obszary Hopowo i Biała). Niepełne inwentaryzacje, w ramach prac nad planami zadań ochronnych, uzyskano dla 12 obszarów. Konserwator Przyrody ponadto wyjaśniła, że w RDOŚ nie opracowano procedur korzystania z posiadanych wyników przeprowadzonych inwentaryzacji na obszarach N 2000. Jednak dane inwentaryzacyjne, którymi dysponuje RDOŚ w wersji cyfrowej (m.in. inwentaryzacje przyrodnicze gmin, inwentaryzacje ornitologiczne itp.), wprowadzone zostały do bazy danych i udostępniane są w systemie GIS na każdym stanowisku pracy. Sukcesywnie do bazy danych dodawane są wszystkie dane inwentaryzacyjne pozyskane w ramach prac nad PZO, PO dla rezerwatów przyrody. Dane inwentaryzacyjne powstałe podczas prowadzenia ooś nie były przygotowywane w formatach umożliwiającym wprowadzenie ich do bazy danych bez cyfrowej obróbki. Natomiast ich elektroniczna wersja była przegrywana i wykorzystywana na potrzeby sporządzania PZO. Kontrola nie wykazała przypadków powielania prac inwentaryzacyjnych na tych samych obszarach N 2000.

(Dowód: akta kontroli str.148;150-173;474-477;664-665)

Informacje, przekazywane na bieżąco do GDOŚ, dotyczyły m.in. zmian do standardowych formularzy danych (dalej: „SFD”), informowania o korektach granic, PO obszarów N 2000, zmianach przedmiotu ochrony.

(Dowód: akta kontroli str.146-147)

**2.3.** RDOŚ, wg stanu na 30.09.2012 r., posiadała PZO dla 2 obszarów N 2000 OZW (Hopowo i Biała) oraz dla 2 obszarów N 2000, których granice były tożsame

z granicami rezerwatów przyrody, a ustanowione dla tych rezerwatów PO uwzględniały zakres danych określony w art. 28 ust. 10 ustawy oop (OZW Jar Rzeki Raduni i Dolina Kłodawy). Żaden z ośmiu OSOp, wyznaczonych w 2004 r., nie posiadał PO ani PZO, który – uwzględniając treść art. 28 ust. 1 ustawy oop<sup>10</sup> – powinien zostać sporządzony do 2010 r. NIK stwierdziła, że w stosunku do OSOp Lasy Ławskie, położonego w całości na terenie Parku Krajobrazowego Pojezierze Ławskie, dla którego sporządzono PO, nie było konieczne podejmowane działań w tym zakresie<sup>11</sup>, w stosunku do OSOp Pobrzeże Słowińskie, położonego w części na terenie Słowińskiego Parku Narodowego, dla którego ma być sporządzony PO, nie sporządza się PZO dla obszaru N 2000<sup>12</sup>. W odniesieniu do trzech OSOp N 2000 (Ujście Wisły, Zatoka Pucka, Zalew Wiślany), których części znajdują się również na terenach morskich, odpowiedzialność sporządzenia PO dla tych obszarów przejął Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni – na podstawie porozumień zawartych 14 stycznia 2010 r. Powyższe rozwiązanie miało pozwolić na uniknięcie tworzenia kilku planów zarządzania na tych obszarach (m.in. dla obszarów lądowych oraz morskich). Niezwłocznie, po przejęciu przez Dyrektora nadzoru nad obszarem N 2000 Wielki Sandr Brdy<sup>13</sup>, podjęto działania zmierzające do sporządzenia projektów PZO. Natomiast działania w celu sporządzenia projektu PZO dla obszaru Dolina Słupi podjęto bezpośrednio po wejściu w życie rozporządzenia ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu PZO<sup>14</sup>. Termin przygotowania projektu PO dla obszaru Dolina Dolnej Wisły przesunięto w oczekiwaniu na wyniki zleconej przez GDOŚ inwentaryzacji ornitologicznej obszaru, a ogłoszony we wrześniu 2012 r. przetarg na wybór wykonawcy zadania został unieważniony ze względu na fakt, że oferta z najniższą ceną przewyższała kwotę jaką RDOŚ mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. RDOŚ nie posiadał środków na zwiększenie kwoty na realizację ww. zadania. NIK nie stwierdziła opieszałości w podejmowaniu przez Dyrektora działań mających na celu sporządzenie projektów PZO dla tych obszarów.

(Dowód: akta kontroli str. 669-752;913-916;971-1074)

Konserwator Przyrody wyjaśniła, że opracowano harmonogram sporządzania PZO dla obszarów N 2000 do 2019 r. ze względu na potrzeby w zakresie finansowania sieci N 2000, kierując się m.in. takimi przesłankami, jak: potrzeby ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków stanowiących przedmiot ochrony w poszczególnych obszarach N 2000, dostępne zasoby ludzkie, dostępność planowania – istnienie danych o przedmiotach ochrony, ustawowy termin sporządzenia PZO.

(Dowód: akta kontroli str.239-268)

Ooś przeprowadzono dla 8 planów urządzenia lasu (dalej: „PUL”). W granicach nadleśnictw, dla których sporządzano poddane ocenie PUL, znajdowało się 31 obszarów N 2000 (nie we wszystkich przypadkach cała powierzchnia). Dyrektor, w okresie od 01.01.2012 r. do 30.09.2012 r. (tj. w czasie obowiązywania

---

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy oop dla obszaru Natura 2000 sprawujący nadzór nad obszarem sporządza projekt planu zadań ochronnych na okres 10 lat; pierwszy projekt sporządza się w terminie 6 lat

<sup>11</sup> Art. 28 ust. 10, ust. 11 pkt 2 ustawy oop

<sup>12</sup> Art. 28 ust. 11 pkt 1 w zw. z art. 29 ustawy oop

<sup>13</sup> art. 32 ust. 5 ustawy oop z dniem 1 stycznia 2012 r.

<sup>14</sup> Dz. U, Nr 34, poz. 186 ze zm.

art. 28 ust. 11 pkt 3a ustawy oop przed jego zmianą<sup>15</sup>) podpisała jedną umowę, dotyczącą ww. obszaru N 2000 na wykonanie „Projektu planu zadań ochronnych dla obszaru N 2000 Zadanie nr 2 Dolina Środkowej Wietcisy”. NIK ustaliła, że w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zawarto prawidłowo zapis zobowiązujący wykonawcę do weryfikacji wszystkich przesłanek wynikających z art. 28 ust. 11 ustawy oop i nieobejmowanie tych części obszaru projektem planu.

(Dowód: akta kontroli str.239-255;287-291)

W latach 2007-2009 dla obszarów N 2000 na terenie województwa pomorskiego sporządzono 2 projekty PO: Dolina Słupi i Lasy Iławskie. Dokumentacja dotycząca projektów została przekazana do RDOŚ przez Dyrektora Parku Krajobrazowego Dolina Słupi w kwietniu 2009 r. i zgodnie z wyjaśnieniem Konserwatora Przyrody zostanie wykorzystana przy tworzeniu aktualnego PZO dla tych obszarów.

W celu zapobieżenia powielaniu prac na potrzeby sporządzania PZO, obszary pokrywające się granicami RDOŚ grupowała w jedno zadanie i wylaniała jednego wykonawcę PZO i PO (realizacja projektu Zatoka Pucka i Półwysep Helski; Ujście Wisły i Ostoja w Ujściu Wisły; Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana). Jednocześnie równolegle prowadziła prace nad tworzeniem PO rezerwatu przyrody i częścią obszaru N 2000 poza granicami rezerwatu (zlecenie przygotowania PZO dla obszaru Biała, na terenie którego znajdują się 2 rezerwaty przyrody Lewice i Gałęźna Góra). Dla rezerwatów przyrody sporządzane PO uwzględniały elementy określone w art. 28 ust. 10 ustawy oop, a wykonywany w tym samym czasie PZO obejmował pozostałą część terenu, z wyłączeniem obszaru w granicach rezerwatu. Ponadto zlecano sporządzanie PZO dla rezerwatów przyrody uwzględniające zakres zgodny z art. 28 ust. 10 ustawy oop, a następnie wykonanie PZO zlecano wyłącznie dla terenu poza granicami rezerwatu (Jezioro Krasne) dla obszarów N 2000 pokrywających się z granicą rezerwatu przyrody. PO rezerwatu, uwzględniający ww. zakres w całości, powodował, że nie zlecano tworzenia dokumentu planistycznego dla obszaru N 2000 (Dolina Kłodawy, Jar Raduni, Widowo, Dolina Reknicy). W stosunku do obszarów N 2000 położonych w granicach nadleśnictw, dla których PUL poddany został ooś, przebudowano zakres rzeczowy projektu „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów N 2000”, wprowadzając inne obszary (Torfowisko Pobłockie, Pływające Wyspy pod Rekowcem, Bagna Izbickie). RODŚ podejmował również działania dotyczące współpracy przy wspólnym tworzeniu PZO dla części obszaru N 2000 w granicach Parku Narodowego Bory Tucholskie oraz zadeklarował współpracę w zakresie tworzenia PO dla rezerwatów przyrody i PZO/PO dla obszarów N 2000 usytuowanych na terenie parków krajobrazowych. Dyrektor odstąpiła w 3 przypadkach od wykonania PZO, dla obszarów pokrywających się w całości lub w części z obszarem rezerwatu przyrody, dla którego ustanowiono PO zawierający elementy PZO<sup>16</sup> (dotyczy obszarów N 2000 Jezioro Krasne. Biała i Miłosno-Lubnia).

(Dowód: akta kontroli str.239-255;277-286)

---

<sup>15</sup> Art. 28 ust. 11 pkt 3a dodany przez art. 1 pkt 9 lit. b ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 224, poz. 1337) zmieniającej ustawę z dniem 1 stycznia 2012 r. i zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. (Dz.U. z 2012r., poz. 985) zmieniającej ustawę z dniem 1 października 2012 r.

<sup>16</sup> Obowiązek taki wynikał z art. 28ust. 1 ustawy oop

W ramach realizacji projektu POLiŚ, GDOŚ zawarła 29 czerwca 2009 r. z RDOŚ porozumienie w sprawie wspólnej realizacji przedsięwzięcia, a następnie 15.10.2009 r. – porozumienie o realizacji ww. projektu, współfinansowanego ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Porozumienie zakładało, że PZO sporządzone miały być dla 42 obszarów, a przewidywany koszt realizacji porozumienia przez RDOŚ określony został na kwotę 2.123,5 tys. zł. Porozumienie z GDOŚ o współpracy z 05 kwietnia 2012 r. zmieniło zakres przedmiotowy ww. projektu, poprzez zwiększenie o 4 liczbę obszarów N 2000, dla których będą sporządzone PZO. Ponadto zrezygnowano z przygotowania PZO dla 5 obszarów<sup>17</sup>, wprowadzając do realizacji PZO dla 9 nowych obszarów<sup>18</sup>. Koszt realizacji projektu przez RDOŚ określono na kwotę 2.338,5 tys. zł. Projektem zostały objęte 2 obszary OSOp, na 7 będących w nadzorze RDOŚ, które ustanowione zostały w 2004 r. (termin sporządzenia PZO dla tych obszarów mijał w 2010 r.) oraz wszystkie OSOp ustanowione w 2007 r. W wyjaśnieniach Konserwator Przyrody podała, że w stosunku do porozumienia z 2009 r. wszystkie wprowadzone zmiany były propozycją RDOŚ, wprowadzano je na roboczo, a konieczność ich wprowadzenia wynikała ze zmian w przepisach prawnych oraz z przyczyn ogólnych i merytorycznych związanych z realizacją projektu. Porozumienie z 2012 r., usankcjonowało zaproponowane zmiany. Odnosnie objęcia projektem wszystkich OSOp ustanowionych w 2004 r. Konserwator Przyrody wyjaśniła, że przyczyny takiej decyzji były ściśle merytoryczne. W stosunku do obszarów Ujście Wisły, Ostoja w Ujściu Wisły obszary wykreślono, mając na uwadze jednolitość zarządzania terenem obejmującym obszary morskie i konieczność sporządzenia jednego, spójnego dokumentu-planu ochrony wspólnie z Urzędem Morskim w Gdyni. Dla OSOp Zatoka Pucka i Zalew Wiślany nie podejmowano prób wykonania PZO. Obydwa obszary obejmują obszary morskie i nadzór nad nimi sprawują 2 lub 3 organy, zatem działania w tym zakresie wymagają podjęcia współpracy przez wszystkie jednostki. W odniesieniu do OSOp Dolina Słupi nie ujęto tego obszaru, ponieważ na zlecenie Parku Krajobrazowego „Dolina Słupi” przed listopadem 2008 r. został opracowany projekt PO, który przekazany został do RDOŚ w maju 2009 r. i wymagał szczegółowej analizy, na ile spełnia wymagania. W odniesieniu do OSOp Lasy Iławskie posiadano wiedzę, że dla obszaru przygotowano PO w stanie prawnym sprzed 15 listopada 2008 r. i z uwagi na znacznie większą część obszaru usytuowaną na terenie działania RDOŚ w Olsztynie założono rolę wiodącą tego organu.

(Dowód: akta kontroli str. 393-428;669-736;791-816)

Dyrektor, wg stanu na koniec listopada 2012 r., podpisała umowy dotyczące sporządzenia projektów PZO dla 34 obszarów (dla 10 termin realizacji upłynął w 2011 r., a dla 18 – w listopadzie 2012 r., dla 6 obszarów termin realizacji określono na wrzesień 2013 r.), dla 3 obszarów konieczne jest powtórzenie procedury przetargowej z uwagi na brak wyłonienia wykonawcy w przetargu rozstrzygniętym w listopadzie 2012 r., a dla kolejnych 9 obszarów trwa procedura przetargowa. Zdaniem Konserwatora Przyrody termin realizacji porozumienia, upływający we wrześniu 2013 r., pomimo niepodpisania umów dla 12 obszarów, zagrożony jest dla 8 PZO (w wyniku otwarcia ofert w dniu 04.01.2013 r. wyłoniono wykonawcę dla kolejnych 4 obszarów). Zagrożenie wynika zwłaszcza z konieczności powtarzania postępowań przetargowych – składane oferty często

---

<sup>17</sup> tj. Ujście Wisły, Ostoja w Ujściu Wisły, Lubnia, Bagna Izbickie, Torfowisko Pobłockie,

<sup>18</sup> tj. Leniec nad Wierzą, Wilcze Błota, Dąbrówka, Przymorskie Błota, Miłosino Lubnia, Piotrowo, Szumleś, Sandr Brdy, Wielki Sandr Brdy.

znacznie przekraczają kwotę wynikającą z szacunku kosztów wykonania PZO. Dyrektor nie ustanowiła żadnego PZO.

(Dowód: akta kontroli str. 379-388;669-736)

Kontroli poddano umowy zawarte na realizację projektu PZO dla 10 obszarów<sup>19</sup> (31,3%). Ustalono, że we wszystkich przypadkach zakres przedmiotowy umów był zgodny z zakresem prac określonych w ww. porozumieniach<sup>20</sup> o współpracy, a wykonawcy umów zobowiązani zostali do sporządzenia projektu PZO m.in. na podstawie aktualnego SDF, który udostępniany był przez RDOŚ w terminie 7 dni od daty podpisania umowy.

(Dowód: akta kontroli str. 429-473)

GDOŚ wniosło uwagi, w formie komentarzy, do wszystkich projektów PZO sporządzonych w 2011 r. Zdaniem NIK, uwagi GDOŚ nie podważały rzetelności sporządzonych dokumentów. Dyrektor nie składała sprawozdań merytorycznych z realizacji zadań określonych w porozumieniu, bowiem nie ustanowiono PZO dla żadnego obszaru, a zgodnie z pkt 2 ppkt 6 porozumienia o współpracy, sprawozdania należało składać w terminie 30 dni od daty ustanowienia PZO.

(Dowód: akta kontroli str.389;397-405)

Obecnie, poza projektem POLiŚ, trwają prace nad jednym PZO dla OSOp Dolina Słupi, dofinansowywanym z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, zwanym dalej „WFOŚiGW” (w kwocie 36 tys. zł). W latach 2010-2011 z NFOŚiGW sfinansowano PZO dla dwóch obszarów N 2000, tj. Hopowo i Biała.

(Dowód: akta kontroli str. 239-240;249-250)

Konserwator Przyrody wyjaśniła, że zakończenie procesu sporządzania PZO dla wszystkich obszarów N 2000 planowane jest do 2019 r., z tego, wg oceny RDOŚ, 30 PZO może zostać sporządzone po upływie ustawowego terminu z powodu konieczności planowania pozyskiwania funduszy z dwuletnim wyprzedzeniem, opóźnień w początkowej fazie realizacji projektu POLiŚ, braku odpowiednio przygotowanych ekspertów stanowiących zespoły autorskie PZO (wielokrotnie powtarzane procedury przetargowe), braku możliwości kadrowych i instytucjonalnych RDOŚ do realizacji tak dużej ilości projektów przy dużym obciążeniu bieżącymi zadaniami ustawowymi (brak etatu do pozyskiwania środków zewnętrznych), częstych zmian przepisów prawa.

(Dowód: akta kontroli str.239-255)

Dla 35 obszarów N 2000, znajdujących się na terenach zarządzanych przez PGL LP, sporządzono lub są w trakcie sporządzania PZO. NIK uznaje za zasadne wyjaśnienia Konserwatora Przyrody o celowości sporządzania PZO dla ww. obszarów, pomimo przepisów art. 32 ust. 4 ustawy oop<sup>21</sup>, Według wyjaśnienia, art. 28 ustawy oop obowiązuje Dyrektora do sporządzania projektu zadań ochronnych dla obszaru N 2000, a sytuacje, w których nie sporządza się PZO, zostały ściśle określone w art. 28 ust. 11 ww. ustawy. Ponadto obowiązujące przepisy ustawy oop,

---

<sup>19</sup> tj. Pełcznica, Mechowiska Sulęczyńskie, Trzy Młyny, Kurze Grzędy, Sandr Brdy i Wielki Sandr Brdy, Twierdza Wisłoujście, Bunkier w Oliwie, Miasteczkie Jeziora Lobeliowe, Jeziora Lobeliowe k/Soszycy.

<sup>20</sup> tj. z dnia 15 października 2009 r. i 05 kwietnia 2012 r.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy oop na terenie zarządzanym przez PGL LP, na którym znajduje się obszar Natura 2000, zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami planu urządzenia lasu.

powodują, że PUL nie zawiera wszystkich informacji dotyczących obszaru N 2000 (wymaganych art. 28 ust. 10 lub art. 29 ustawy oop), a tym samym sprawujący nadzór nad ww. obszarem nie posiada właściwych informacji o jego stanie, niezbędnych do podejmowania decyzji.

(Dowód: akta kontroli str.239-255;327-329)

**2.4.** W latach 2009-2012 Dyrektor zlecił prowadzenie monitoringu m.in. gatunków ptaków na obszarach N 2000 (tylko gatunki „strefowe” na wszystkich OSOp), siedlisk przyrodniczych w ramach zadania „Ocena efektów podejmowanych działań ochronnych i stanu zachowania siedlisk przyrodniczych N 2000 w wybranych rezerwatach”. Ponadto pracownicy RDOŚ wykonywali, w ramach monitoringu, badania poziomu wody na torfowiskach w rezerwatach przyrody położonych w obrębie obszarów N 2000.

(Dowód: akta kontroli str.310-326)

W ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (dalej: „PMŚ”) monitoring ptaków (pospolitych ptaków lęgowych) prowadzony był na 8 obszarach N 2000. Natomiast monitoring siedlisk i gatunków prowadzony był na 39 obszarach N 2000. Konserwator Przyrody wyjaśniła, że RDOŚ nie miała żadnego wpływu na zakres monitoringu ptaków, siedlisk i gatunków na obszarach N 2000, prowadzonego w ramach PMŚ. GIOŚ, ani koordynatorzy poszczególnych podsystemów monitoringu, nie uzgadniali z RDOŚ jego zakresu. RDOŚ nie typowała również obszarów N 2000, na których w kolejnych latach powinien być realizowany monitoring w ramach PMŚ. Analizie poddano PZO dla 4 obszarów N 2000. Ustalono, że dla siedlisk, które były objęte PMŚ, w PZO określono, że podmiotem odpowiedzialnym za monitoring stanu ochrony przedmiotów ochrony w tych siedliskach będzie RDOŚ. NIK uznaje za zasadne wyjaśnienia Konserwatora Przyrody, że nie można było w PZO (obowiązujących przez 10 lat) oprzeć się na PMŚ, ponieważ RDOŚ nie posiadał wiedzy w zakresie harmonogramu dalszych prac monitoringowych i nie wiedział, czy monitoring prowadzony przez GIOŚ w latach 2008-2011 będzie kontynuowany na tych samych stanowiskach przez dalsze lata i z częstotliwością wskazaną w metodykach dla poszczególnych siedlisk i gatunków. Wyniki monitoringu, uzyskane w ramach PMŚ, służyły jako dane przy tworzeniu PZO, były udostępniane wykonawcy na potrzeby planistyczne i oszacowanie potrzebnych działań ochronnych. Ich wyniki nie miały wpływu na podejmowane przez Dyrektora działania na obszarach N 2000, gdyż jak wyjaśniła Konserwator Przyrody są wybiórcze i dotyczą najczęściej tylko jednego z wielu przedmiotów ochrony na obszarze N 2000, a do podjęcia decyzji o działaniach ochronnych i do sprecyzowania ich zakresu niezbędne jest dokonanie oceny stanu wszystkich przedmiotów ochrony w obszarze.

(Dowód: akta kontroli str.310-326;917;960-961)

**2.5.** Działania ochronne podejmowane były na 42 obszarach N 2000 (38,2% ogółu obszarów) i dotyczyły m.in. instalacji urządzeń pomiarowych (art. 29 ust. 9 pkt 3 uoop), montażu tablic edukacyjnych (art. 29 ust. 9 pkt 6 lit. c uoop), zabiegów czynnej ochrony do gatunków będących przedmiotem ochrony – m.in. wykaszanie roślinności zielnej, usuwanie nalotów brzoźowo-sosnowych, przerzedzanie drzewostanu, przywracanie siedlisk cennych gatunków roślin (art. 29 ust. 9 pkt 1 uoop). Nadleśniczkowie wykonywali zadania ochronne na 16 obszarach N 2000 na podstawie ustanowionych zadań ochronnych dla rezerwatu. Na obszarach N 2000 zadania ochronne wykonywały również inne podmioty, np. Klub Przyrodników (8 obszarów), Urząd Morski w Gdyni (3 obszary), Grupa Badawcza Ptaków Wodnych „KULING” (4 obszary), Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego (2 obszary),

osoby fizyczne (4 obszary). W żadnym przypadku działań prowadzonych przez inne podmioty zleceńodawcą nie była Dyrektor.

(Dowód: akta kontroli str.298-309)

Dyrektor nie określiła częstotliwości przekazywania przez nadleśniczych informacji o realizowanych zadaniach ochronnych, zarówno na terenach rezerwatów, jak i na obszarach N 2000. NIK przyjmuje wyjaśnienia Konserwatora Przyrody, że brak jest ustawowego obowiązku w tym zakresie. W 2010 r. Dyrektor wystąpiła, za pośrednictwem RDLP w Gdańsku oraz RDLP w Szczecinku, do nadleśnictw położonych na terenie działania tych Dyrekcji z prośbą o przesyłanie corocznej informacji o realizacji ochrony czynnej w rezerwatach. W odpowiedzi na powyższe pismo część nadleśnictw położonych na terenie RDLP w Szczecinku przesyłała żądane informacje, natomiast nie wpływały informacje z nadleśnictw położonych na terenie RDLP Gdańsk.

Dyrektor, pomimo, że na 16 obszarach N 2000 zadania ochronne wykonywali nadleśniczowie, nie kontrolowała ich realizacji. Jak wyjaśniła Konserwator Przyrody, uprawnienia do kontroli przyznane w trybie art. 123 ust. 1 ustawy oop dotyczą „gospodarczego wykorzystywania zasobów przyrody”, a realizacja zadań ochronnych, zgodnie z definicją zawartą w art. 5 pkt 5 ww. ustawy jest realizacją czynnej ochrony przyrody, a więc nie ma podstaw prawnych do takiej kontroli.

(Dowód: akta kontroli str. 298-309;478-481;518-521)

Dyrektor gromadziła dane dotyczące efektów prowadzonych działań ochronnych na obszarach N 2000. Jedynym, wymiernym efektem podjętych działań w obecnej chwili, jak wyjaśniła Konserwator Przyrody, jest powierzchnia terenów, na której w przyszłości (efekty w zakresie ochrony przyrody obserwuje się najwcześniej po kilku latach od ich przeprowadzenia) można się spodziewać poprawy stanu ochrony siedlisk i gatunków lub ilość zainstalowanych elementów mających służyć osiągnięciu celu (np. budowa opaski faszynowej, budowa, remont zastawek na rowach odwadniających) lub sprawdzenia skuteczności podjętych działań (np. montaż urządzeń do oceny warunków uwilgotnienia).

(Dowód: akta kontroli str.481-495)

W oparciu o prowadzone w RDOŚ rejestry spraw, o których mowa w pkt. 6.2.1. niniejszego wystąpienia, nie ma możliwości wykazania, które z postępowań dotyczyły przedsięwzięć mających lub mogących mieć wpływ na obszar N 2000<sup>22</sup>. Dane te są dostępne do ocen oddziaływania wyłącznie na obszar N 2000. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 719 postępowań. W tym samym okresie wydano 232 postanowienia o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar N 2000 oraz 401 postanowień o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar N 2000. Na podstawie sposobu rejestracji spraw, zgodnego z instrukcją kancelaryjną, wprowadzoną Zarządzeniem Nr 50, nie ma również możliwości ustalenia, w ilu postanowieniach o obowiązku przeprowadzenia oceny określono w sposób szczegółowy wymagania w zakresie danych przyrodniczych<sup>23</sup>. NIK zauważa jednak, że zasadnym byłoby stworzenie możliwości

---

<sup>22</sup> Z wyjaśnień Konserwatora Przyrody wynika, że pozyskanie powyższej informacji jest możliwe, ale bardzo czasochłonne i pracochłonne, bowiem wiąże się z koniecznością bezpośredniego przeglądania akt sprawy każdego z postępowań.

<sup>23</sup> Z wyjaśnień Konserwatora Przyrody wynika, że pozyskanie powyższej informacji jest możliwe, ale bardzo czasochłonne i pracochłonne, bowiem wiąże się z koniecznością bezpośredniego przeglądania akt sprawy każdego z postępowań.

wyodrębnienia postępowań dotyczących przedsięwzięć mających lub mogących mieć wpływ na obszar N 2000. Jest to istotne dla oceny skumulowanego wpływu przedsięwzięć na środowisko.

(Dowód: akta kontroli str.772-783)

Dyrektor dokonywała analiz raportów oddziaływania na środowisko pod kątem ich kompletności. We wszystkich (18) skontrolowanych postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia mającego lub mogącego mieć wpływ na obszar N 2000 lub wyłącznie pod kątem wpływu na obszar N 2000 powyższe raporty były poddawane dogłębnej analizie (maksymalnie zgłoszono uwagi w 18 kwestiach), a wnioskodawcy wzywani byli, czasami kilkakrotnie, do uzupełnienia raportu.

(Dowód: akta kontroli str.618-620)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor wydała 86 postanowień w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar N 2000. Natomiast, jak wyjaśniła Konserwator Przyrody, z przyczyn omówionych powyżej (funkcjonujący w jednostce jednolity, rzeczowy wykaz akt) podanie ilości decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć realizowanych na obszarach N 2000 wymaga bezpośredniego przeglądania akt sprawy każdego z przeprowadzonych postępowań, po wypożyczeniu akt z archiwum i oddelegowaniu do ich analizy pracownika merytorycznego.

(Dowód: akta kontroli str.772-783)

W latach 2009-2012 (do 30.09.) wydano jedno zezwolenie (w 2009 r.) dla działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru N 2000<sup>24</sup> dla przedsięwzięcia polegającego na budowie przeprawy mostowej przez rzekę Wisłę koło Kwidzyna wraz z dojazdami w ciągu drogi krajowej nr 90. Dyrektor po ponownym przeprowadzeniu ooś dla ww. przedsięwzięcia 30.04.2010 r. wydała postanowienie uzgadniające określone warunki realizacji. Oba postanowienia wypełniały warunki określone w art. 34 ustawy oop, tj. nałożony został na wykonawcę obowiązek wykonania kompensacji przyrodniczej a ponadto obowiązek monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Termin kompensacji polegającej na zakotwiczeniu na środku rzeki, w określonej odległości od prowadzonej inwestycji, 2 barek wypełnionych piachem i pozostawieniu ich w jednym miejscu przez cały okres lęgowy rybitw, ustalony został zgodnie z art. 35 ustawy oop (przed rozpoczęciem działań inwestycyjnych), a jej monitoring prowadzony był od pierwszego roku prowadzenia działań kompensacyjnych. Jednocześnie zobowiązano inwestora do składania corocznych sprawozdań ze skuteczności zasiedlenia barek przez ptaki, ze wskazaniem sukcesu lęgowego. RDOŚ w trakcie realizacji inwestycji uczestniczyła w odbiorach barek przed ich zakotwiczeniem na rzece, ponadto na roboczo uczestniczyła w prowadzeniu działań kompensacyjnych, wyjaśniając sprawy dotyczące realizacji przedsięwzięcia, mogące zagrozić prowadzeniu działań kompensacyjnych. Dyrektor, zgodnie z terminami określonymi w art. 35 ust. 4 pkt 2 ustawy oop, przekazała do GDOŚ informację o wykonanej kompensacji.

(Dowód: akta kontroli str.753-783;817-859)

---

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 34 ustawy oop zezwolenie takie może być wydane, jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i wobec braku rozwiązań alternatywnych.

Dyrektor nie posiadała pełnych danych dotyczących powierzchni realizowanych programów rolnośrodowiskowych w poszczególnych obszarach N 2000, ponieważ, jak wyjaśniła Konserwator Przyrody, po 2011 r. ustał obowiązek opiniowania planów działalności rolnośrodowiskowej i ekspertyz wykonywanych dla poszczególnych pakietów działań rolnośrodowiskowych. RDOŚ nie miała również wpływu na określanie dopuszczalnych działań na rolniczych obszarach N 2000 i realizowanych na terenach objętych pakietami rolnośrodowiskowymi, gdyż główne założenia wspólnej polityki rolnej ujęte w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 przygotowywane były przed utworzeniem regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. Jak wyjaśniła Konserwator Przyrody, brak nadzoru nad prowadzeniem gospodarki rolnej na obszarach N 2000, jak i brak kontroli przestrzegania ustalonych zasad, wynikał z faktu prowadzenia kontroli w tym zakresie przez ARiMR. Ponadto dokumentacje PZO lub PO dla większości obszarów N 2000 są w trakcie opracowywania i zasady rolniczego wykorzystania zostaną w nich ujęte, co w przyszłości pozwoli na ich kontrolę. Informacje dotyczące przeprowadzanych przez ARiMR kontroli przekazywane były do RDOŚ, jednak w tym zakresie były generalizowane do poziomu województwa i nie pozwalały na stwierdzenie, których gospodarstw dotyczą. Konserwator Przyrody wyjaśniła również, że w związku uchYLENIEM konieczności uzyskiwania przez ubiegających się o dofinansowanie zaświadczeń o zgodności działalności rolnośrodowiskowej z PO<sup>25</sup> lub o zgodności z celami ochrony obszaru chronionego, na którym działalność taka jest prowadzona<sup>26</sup>. RDOŚ obecnie nie wydaje takich zaświadczeń.

(Dowód: akta kontroli str.772-783)

Dyrektor nie zawierała z właścicielami gruntów, na których działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka lub rybacka wymagała dostosowania do wymogów ochrony obszaru N 2000 i na których nie miały zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, umów o których mowa w art. 36 ust. 3 ustawy oop. Jak wyjaśniła Konserwator Przyrody, przyczyną niezawierania umów w tym zakresie był brak wytycznych dotyczących jednolitej wykładni stosowania ww. przepisu, o czym poinformowano GDOŚ już w sierpniu 2009 r.

(Dowód: akta kontroli str. 772-783;860-867)

W okresie 2009 – 2012 (30.09.) Dyrektor nie kontrolowała<sup>27</sup> przestrzegania przepisów o ochronie obszarów N 2000 na terenach leśnych, pozostających w Zarządzie LP. W wyjaśnieniach Konserwator Przyrody podała, że doświadczenia z dotychczasowej współpracy z regionalnymi dyrekcjami lasów państwowych na terenie województwa pomorskiego nie dawały powodów do podejmowania takich kontroli. Na terenie obszaru N 2000 nie obowiązuje żaden katalog zakazów, poza zapisem art. 33 ust. 1 ustawy oop zabraniającym podejmowania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru N 2000, a zgodnie z art. 36 ust. 1 tej ustawy na obszarach N 2000 nie podlega ograniczeniu działalność leśna, jeżeli znacząco nie oddziałuje negatywnie na cele ochrony obszaru N 2000 i nie bez znaczenia jest fakt, że Dyrektor opiniowała PUL w ramach

---

<sup>25</sup> Zmiana wprowadzona §1 pkt 1a rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 76, poz. 500).

<sup>26</sup> Zmiana wprowadzona §1 pkt 12 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 55, poz. 289).

<sup>27</sup> Obowiązek określony w art. 123 ust. 1 ustawy oop.

oś, oceniając planowany sposób gospodarowania w odniesieniu do przepisów ochrony przyrody, w tym w odniesieniu do obszarów N 2000. NIK zauważa, że brak aktywności RDOŚ w zakresie wykorzystania uprawnień ustawowych wynikających z postanowień art. 123 ust. 1 ustawy oop ograniczało możliwości prowadzenia efektywnego nadzoru nad gospodarką na obszarach leśnych.

(Dowód: akta kontroli str. 868-870)

NIK sprawdziła oznakowanie obszarów N 2000 (Jar Rzeki Raduni) oraz rezerwatu Przyrody (Jar Rzeki Raduni). Oba obszary zostały prawidłowo oznakowane<sup>28</sup>.

(Dowód: akta kontroli str.653-657)

W oparciu o prowadzone w RDOŚ rejestry spraw, omówione w pkt 6.2.1. niniejszego wystąpienia, nie było możliwości wykazania, w których wydanych decyzjach środowiskowych czy postępowaniach uzgadniających warunki realizacji przedsięwzięcia podejmowano działania dla zachowania korytarzy ekologicznych i przeciwdziałania fragmentacji obszarów N 2000, aby ww. korytarze mogły być zachowane i obszary N 2000 nie uległy podziałowi. Konserwator Przyrody wyjaśniła, że pozyskanie powyższej informacji jest możliwe, ale bardzo czasochłonne i pracochłonne, bowiem wiąże się z koniecznością bezpośredniego przeglądania akt sprawy każdego z postępowania, których w okresie objętym kontrolą było 836. Kontroli poddano 5 losowo wybranych postępowania, w których Dyrektor podejmowała działania dla zachowania korytarzy ekologicznych, zalecając m.in. przy budowie linii energetycznej stosowanie instalacji spiralnych markerów powietrznych, przy budowie obwodnicy i drogi ekspresowej wybudowanie przejść dla zwierząt, zalecając odpowiednie terminy prowadzenia prac budowlanych, które prowadzone miały być poza okresami wzmożonych wędrówek ryb, ptaków i zwierząt.

(Dowód: akta kontroli str.772-783; 871-902)

W latach objętych kontrolą do RDOŚ wpłynęło 37 zawiadomień o podejrzeniu podejmowania działań niezgodnych z prawem<sup>29</sup> na obszarach N 2000. Dyrektor wszczęła 30 postępowania w sytuacji, gdy podjęte zostały działania, bez uzyskania zezwolenia, mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru N 2000 lub obszar znajdujący się na liście proponowanych OZW<sup>30</sup>. Kontroli poddano 12 postępowania, z których żadne nie zostało zakończone wydaniem prawomocnej decyzji (w 4 przypadkach od decyzji złożono odwołania, 7 postępowania jest w toku, jedno umorzono).

(Dowód: akta kontroli str.772-773;782-783;903-905)

**2.6.** RDOŚ, w okresie objętym kontrolą, nie uczestniczyła w realizacji projektów promocyjno-edukacyjnych, których beneficjentem był GDOŚ, Jak wyjaśniła Konserwator Przyrody, jedynie w ramach pomocy, RDOŚ wytypowała gminy, gdzie odbywały się szkolenia, pomagała w dystrybucji materiałów edukacyjno-promocyjnych. Ponadto w tym okresie, ze środków WFOŚiGW zrealizowano niżej wymienione projekty informacyjno-edukacyjne:

- „Strzebla błotna w obszarach N 2000 – Projekt Edukacyjno-Promocyjny”, skierowany do pracowników 11 jednostek samorządu terytorialnego i do dzieci

---

<sup>28</sup> Obowiązek umieszczania odpowiednich tablic informacyjnych określa art. 115 ustawy oop.

<sup>29</sup> Dotyczących naruszenia art. 33 ust.1 i 2 ustawy oop

<sup>30</sup> Art. 37 ustawy oop określa, jakie czynności należy podjąć, jeżeli działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 zostały podjęte bez uzyskania zezwolenia.

11 szkół podstawowych w celu rozpowszechnienia informacji o miejscu występowania i potencjalnych zagrożeniach dla strzebli błotnej;

- w ramach projektu „Ochrona przyrody w województwie pomorskim” zamontowano na obszarach N 2000 – 179, a na terenach rezerwatów przyrody znajdujących się w granicach obszarów N 2000 - 60 tablic informacyjno-edukacyjnych;
- w ramach projektu „Przygotowanie i udostępnianie informacji nt. form ochrony przyrody, inwentaryzacji przyrodniczych gmin oraz innych danych o środowisku przyrodniczym w technologii GIS z terenu województwa pomorskiego poprzez map serwis z dostępem przez stronę www.” wykonano portal mapowy prezentujący m.in. takie dane, jak: granice lub położenie form ochrony przyrody, inwentaryzacje przyrodnicze, dane administracyjne, ogólnogeograficzne i komunikacyjne podkłady mapowe w różnych skalach.

(Dowód: akta kontroli str.496-499;517)

Dyrektor posiadała dane o projektach informacyjno-edukacyjnych dotyczących województwa pomorskiego, realizowanych przez te organizacje ekologiczne, które na etapie planowania i pozyskiwania środków zwracały się do RDOŚ o wsparcie, udział lub o opinie merytoryczne w zakresie planowanych działań. Natomiast nie posiadała informacji o wszystkich realizowanych projektach, jak i nie koordynowała działań na terenie województwa w tym zakresie. Podmioty realizujące powyższe projekty, jak i jednostki je finansujące, jak podała Dyrektor w swoich wyjaśnieniach, nie mają obowiązku informowania RDOŚ o swoich planach. Również przepisy ustawy oop nie nakładają takiego obowiązku na Dyrektora. NIK przyjmuje wyjaśnienia Konserwatora Przyrody, że współpraca, o której mowa w art. 131 ust. 1 pkt 10 ustawy o uioś, jest jednym z wielu zadań organu, które winno być realizowane w sposób określony w przepisach prawa – w tym przypadku art. 45 ww. ustawy i jego rolą jest wspieranie inicjatyw proekologicznych organizacji, które o taką pomoc się zwróca, a nie koordynowanie na terenie całego województwa działalności edukacyjno-promocyjnej różnych organizacji działających w szeroko rozumianym zakresie ochrony środowiska.

(Dowód: akta kontroli str.496-512)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. W ramach realizacji projektu POliŚ, RDOŚ odebrała w 2011 r. projekty PZO dla 10 obszarów. W oparciu o te projekty ani jeden PZO nie został dotychczas ustanowiony przez Dyrektora. Żaden z projektów nie został uzgodniony z Wojewodą Pomorskim i żaden nie został ostatecznie zaopiniowany przez Regionalną Radę. Konserwator Przyrody wyjaśniła, że opóźnienia związane z ustanawianiem PZO związane były z wieloma czynnikami, w tym z trzykrotną zmianą przepisów dotyczącą PZO, brakiem jednoznacznych wytycznych w zakresie uwzględniania nowych przedmiotów ochrony lub ewentualnego ich usunięcia, znaczną ilością załatwianych przez RDOŚ spraw związanych z ocenami oddziaływania na środowisko, obszary N 2000 i ustalenia priorytetów dla działań z tym związanych oraz brakiem jednoznacznego stanowiska Regionalnej Rady w zakresie poddanych opiniowaniu aktów prawnych. NIK nie podziela tego stanowiska, uznając, że właściwa organizacja pracy i realizacji zadań należy do kompetencji Dyrektora i obowiązkiem Dyrektora było podjęcie takich działań, aby na podstawie 10 opracowanych i zakupionych w 2011 r. projektów ustanowić PZO.

(Dowód: akta kontroli str.669-676;737-751)

2. Dyrektor postanowieniem z dnia 30.04.2010 r. uzgodniła warunki realizacji przedsięwzięcia „Budowa przeprawy mostowej przez rzekę Wisłę koło Kwidzyna

wraz z dojazdami w ciągu drogi krajowej nr 90”, ustalając m.in. wykonanie kompensacji przyrodniczej. Informację o ustalonym zakresie kompensacji wysłano w dniu 06.07.2010 r., tj. 36 dni po upływie terminu określonego w art. 35 ust. 4 pkt. 1. ustawy oop. Konserwator Przyrody wyjaśniła, że pracochłonne, z dużym nakładem prac merytorycznych przygotowywanie formularzy komunikacyjnych w tym samym okresie spowodowało przeoczenie terminu przekazania informacji.

(Dowód: akta kontroli str.854-859;908-909)

3. W okresie 2009-2012 (do 30.09.) Dyrektor nie sporządziła oceny realizacji ochrony obszaru N 2000, o której mowa w art. 31 ustawy oop<sup>31</sup>. Konserwator Przyrody wyjaśniła, że nie podejmowano działań w tym zakresie, gdyż w odniesieniu do SOOs ostatnia ocena sporządzona została w 2007 r. (przed powstaniem RDOŚ), a zgodnie z ww. przepisem kolejną sporządzić należy w 2013 r. W odniesieniu do OSOp sprawozdanie z oceny realizacji ochrony przygotowywała w 2009 r. GDOŚ, bez udziału RDOŚ. Następny termin sporządzenia oceny, zgodnie z ww. przepisem, przypadał więc na 2012 r. Z informacji telefonicznych uzyskanych z GDOŚ wynikało, że termin ten przesunięto na 2013 r. i tak jak dla SOOs dane zbierane będą od poszczególnych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w 2013 r. i będą dotyczyć wszystkich OSOp na terenie województwa. NIK nie uznaje wyjaśnień dotyczących braku sporządzenia oceny dla OSOp, ponieważ zgodnie z ustawowym obowiązkiem ocenę taką należało sporządzić w 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str.868-870)

4. Z 37 postępowań o podejrzeniu podejmowania działań niezgodnych z prawem na obszarach N 2000, w 4 przypadkach (10,8% zgłoszeń) czynności w celu ustalenia stanu faktycznego nie podjęto lub podjęto ze znacznym opóźnieniem (według stanu na dzień 11.01.2013 r.):
- 295 dni – w sprawie z dnia 10.02.2012 r. (22.03.2012 r. Dyrektor wystąpiła do Burmistrza M. Władysławowa o podjęcie działań, pomimo nieuzyskania odpowiedzi, brak dalszych działań);
  - 1.138 dni – w sprawie z dnia 22.10.2009r. (30.11.2009 r. Dyrektor wystąpiła do Starosty Powiatu Kościerskiego o przekazanie wypisu i wyrysu z ewidencji gruntów, pomimo nieuzyskania odpowiedzi, brak dalszych działań);
  - 436 dni – w sprawie z dnia 02.11.2011 r. (brak działań RDOŚ);
  - 270 dni – w sprawie z dnia 15.03.2012 r. (Dyrektor dopiero 10.12.2012 r. wystąpiła do sądu z wnioskiem o wskazanie spadkobierców).

Dyrektor wyjaśniła, że w jednej sprawie wystąpiono 22.03.2012 r. do UM we Władysławowie z prośbą o podjęcie działań zgodnie z przepisami ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, w 2 sprawach przeoczono terminy podjęcia działań, w jednej sprawie RDOŚ oczekuje na wskazanie spadkobierców przez Sąd Rejonowy w Wejherowie. W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienie nie może usprawiedliwiać stwierdzonych opóźnień lub braku działań.

(Dowód: akta kontroli str. 782-783;906-907;1214-1217)

---

<sup>31</sup> Sprawujący nadzór nad obszarem N 2000 sporządza i przekazuje GDOŚ, co 6 lat w odniesieniu do specjalnego obszaru ochrony siedlisk oraz co 3 lata w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków, ocenę realizacji ochrony tego obszaru.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Dyrektora w obszarze ochrony i zarządzania obszarami N 2000.

### 3. Ochrona i zarządzanie innymi formami ochrony przyrody.

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W RDOŚ prowadzony był rejestr rezerwatów przyrody, do którego, wg stanu na 30.09.2012 r., zostało wpisanych 130 rezerwatów, z których: 79 ustanowił Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, 33 Wojewoda Pomorski, 16 Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa i 2 Dyrektor. W stosunku do wszystkich rezerwatów jednostką nadzorującą była RDOŚ.

(Dowód: akta kontroli str.20-49)

PO ustanowione zostały dla 31 rezerwatów (12 przez RDOŚ), w tym w 2 przypadkach PO czeka na publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Natomiast zadania ochronne ustanowiono dla 35 rezerwatów przyrody.

(Dowód: akta kontroli str. 55-52;71-78)

W latach 2009-2012 Dyrektor uznała 2 obszary za nowe rezerваты przyrody („Dolina Kulawy” i „Moczadło”), mając na celu stworzenie formalnych podstaw do ochrony ekosystemów wchodzących w skład rezerwatu, jak i podjęcie działań eliminujących lub ograniczających zagrożenia dla przyrody obiektu, oraz dokonała zmiany granic 4 rezerwatów (w tym w 3 przypadkach dokonano zwiększenia obszaru), mając na celu lepszą ochronę rezerwatów przed nadmierną szkodliwą działalnością człowieka. We wszystkich przypadkach decyzje dotyczące utworzenia lub zmiany granic rezerwatów przyrody uzyskały pozytywne opinie Regionalnej Rady, a dokonane zmiany zostały wprowadzone do Rejestru Rezerwatów Przyrody.

(Dowód: akta kontroli str.50-52)

**3.2.** W latach 2009-2012 (do 30.09.) Dyrektor przeprowadziła 280 inspekcji terenowych w 90 rezerwach przyrody (69,2% wszystkich rezerwatów). W 12 rezerwach przyrody (13,3% poddanych inspekcji) stwierdzono naruszenie obowiązujących w nich zakazów (m.in. prowadzenie prac ziemnych, zlokalizowanie obiektów budowlanych, tworzenie nielegalnych ścieżek przez teren rezerwatu, składowanie odpadów, pobór wód i odprowadzanie ścieków do jezior objętych całkowitą ochroną). We wszystkich przypadkach Dyrektor podjęła działania zmierzające do zlikwidowania istniejącego łamania zakazów, jak i zapobieżenia nieprawidłowościom w przyszłości.

Ponadto inspekcji w rezerwach dokonywały inne podmioty, m.in. nadleśnictwa (w 27 rezerwach), patrole straży parków krajobrazowych (w 1 rezerwacie), Urząd Morski w Gdyni (w 2 rezerwach), Urząd Miasta w Gdyni (w 1 rezerwacie).

(Dowód: akta kontroli str.30-49;94-97)

**3.3.** W latach objętych kontrolą na terenie 39 rezerwatów przyrody (30%) działania ochronne wykonywali pracownicy RDOŚ lub prace takie prowadzono na zlecenie RDOŚ. Na terenie 43 rezerwatów przyrody (33,15%) zadania ochronne wykonywane były przez inne podmioty: nadleśnictwa (w 25 rezerwach), parki krajobrazowe (w 3 rezerwach), urzędy miast i gmin oraz Urząd Morski (w 3 rezerwach), kluby przyrodników, towarzystwa ochrony ptaków, stowarzyszenia, grupy badawcze (w 14 rezerwach).

(Dowód: akta kontroli str.30-49;63-70;116-119;)

**3.4.** Dyrektor w latach 2009-2012 (do 30.09.) wydała odpowiednio 28, 22, 44 i 20 decyzji zezwalających na odstępstwa od zakazów obowiązujących w rezerwacie przyrody. Badając 25 decyzji (21,9%) stwierdzono, że wydane zostały z uwzględnieniem art. 15 ust. 5 ustawy oop, tj. w każdej decyzji określono dokładny

czas obowiązywania zezwolenia, jak również w każdym przypadku ściśle określano, jakie warunki musi spełnić wnioskodawca, aby prowadzona przez niego w rezerwacie działalność nie spowodowała negatywnego oddziaływania na cele ochrony przyrody rezerwatu. Dyrektor nie sprawdzała w terenie oddziaływania odstępstw od zakazów na ochronę rezerwatu. NIK uznaje za zasadne wyjaśnienia Konserwatora Przyrody, że ustawa oop nie wskazuje na konieczność przeprowadzania terenowych kontroli oddziaływania wydanych zezwoleń na cele ochrony przyrody rezerwatu. Zezwolenia w znacznej większości obejmują okres od kilku miesięcy do kilku lat, a o dokładnym czasie przebywania w rezerwacie w trakcie realizacji decyzji wnioskodawca nie musi informować RDOŚ. Ponadto często badania naukowe prowadzone są równolegle przez różne zespoły badaczy, a więc do oceny skutków konkretnych prac badawczych wymagana byłaby stała obecność pracownika RDOŚ, na co brak środków – kadrowych, transportowych, finansowych.

(Dowód: akta kontroli str.82-92;98-102;113-115)

**3.5.** Na terenie województwa pomorskiego, wg stanu na 30.09.2012 r., zarejestrowane były 2 parki narodowe, 9 parków krajobrazowych, 43 obszary chronionego krajobrazu oraz 2.645 pomników przyrody. W latach 2009-2012 Dyrektor nie odpisała porozumienia dotyczącego współpracy lub wykonania zadań z dyrektorami parków lub zespołów krajobrazowych, a współpraca z samorządami, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, ograniczała się do uzgadniania projektów uchwał o ustanowieniu i zniesieniu pomnika przyrody.

(Dowód: akta kontroli str.103-112;225-230)

**3.6.** W latach 2009-2012 (do 30.11.) Dyrektor wydała 180 decyzji zezwalających na odstępstwa od zakazów w stosunku do roślin oraz grzybów objętych ochroną gatunkową oraz 179 decyzji zezwalających na odstępstwa od zakazów w stosunku do zwierząt objętych ochroną gatunkową. Kontroli poddano 25 wydanych w tym zakresie decyzji. Stwierdzono, że wydane zostały one z uwzględnieniem art. 56 ust. 3,4,6,7 ustawy oop. Kontroli warunków spełnienia wymogów określonych w zezwoleniach dokonano w 2 przypadkach, w obu sporządzono protokoły z kontroli, podpisane przez obie strony postępowania. Nie wystąpiły przypadki cofnięcia wydanych w tym zakresie zezwoleń. NIK uwzględnia wyjaśnienia Konserwatora Przyrody, że brak kontroli w tym zakresie spowodowany był dużą ilością wydawanych decyzji, ograniczeniami kadrowo-organizacyjnymi RDOŚ, jak i brakiem ustawowego obowiązku prowadzenia takich kontroli. Ponadto, nakładanie na wnioskodawców (w przedmiotowych decyzjach) obowiązku składania sprawozdań z realizacji warunków decyzji było również formą nadzoru nad przestrzeganiem zakazów z nich wynikających.

(Dowód: akta kontroli str.174-216;223-224;292-295)

**3.7.** Za lata 2009-2011 przekazywano do GDOŚ raporty o zezwoleniach<sup>32</sup> na odstępstwa od zakazów w stosunku do gatunków dziko występujących roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną gatunkową. W związku z niestwierdzeniem przypadkowego schwytania lub zabicia zwierząt chronionych nie przekazywano informacji<sup>33</sup> w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli str. 217-222;225-230)

---

<sup>32</sup> Podstawę prawną wydania takich zezwoleń stanowi art. 56 ust. 2 ustawy oop.

<sup>33</sup> Obowiązek przekazywania takich informacji nakłada art. 58 ustawy oop.

**3.8.** W okresie objętym kontrolą (do 30.09.2012 r.) Dyrektor wydała 58 decyzji ustanawiających strefy ochronne ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną gatunkową oraz 2 decyzje ustanawiające strefy ochrony ostoi oraz stanowisk grzybów objętych ochroną gatunkową<sup>34</sup>. W ww. okresie Dyrektor nie wydawała decyzji ustanawiających strefę ochrony stanowisk roślin. W ramach monitoringu stanowisk miejsc rozrodu i regularnego przebywania ptaków chronionych strefami ochronnymi zlecono w latach 2009-2012 Pracowni Badań Przyrodniczych „SAHEL” coroczne przeprowadzenie kontroli gniazd ze strefami ochronnymi w województwie pomorskim. Nie stwierdzono naruszenia ustalonych w strefie zakazów. Pracownicy RDOŚ nie przeprowadzali kontroli przestrzegania zakazów w zakresie ustanowionych stref ochrony grzybów. NIK uznaje za zasadne wyjaśnienia Konserwatora Przyrody, iż w związku z faktem zlokalizowania stref ochrony stanowisk grzybów objętych ochroną na terenach będących w zarządzie Lasów Państwowych, inspekcje w tych miejscach powinny być przeprowadzane przez właściwych lokalnie pracowników nadleśnictw. W latach 2009-2012 do RDOŚ nie wpłynęły informacje o zagrożeniu przedmiotu ochrony.

(Dowód: akta kontroli str. 225- 238)

**3.9.** Dyrektor w okresie 2009-2012 (do 30.09.) wydała 3.117 opinii i uzgodnień o projektach studiów uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania gmin (dalej „studium”) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej „mpzp”). Obowiązujący do końca 2010 r. jednolity rzeczowy wykaz akt nie zobowiązywał do wyodrębniania spraw dotyczących uzgodnień i spraw w zakresie opinii studium i mpzp. W 2009 r. zarejestrowano 1.333 sprawy, a w 2010 r. było tych spraw 767. Dane w rozbiciu na opinie i uzgodnienia RDOŚ posiadała od 2011 r. i tak: w 2011 r. wydano 365 opinii i 198 uzgodnień, a w 2012 r. odpowiednio 287 i 167. Dyrektor we wszystkich ww. sprawach udzieliła odpowiedzi zainteresowanym podmiotom.

(Dowód: akta kontroli str.659-663)

**3.10.** Dyrektor weryfikowała, w trakcie uzgadniania rozwiązań przyjętych w studiach oraz mpzp, występowanie i rozmieszczenie form ochrony przyrody na terenach gmin. W badanych 20 losowo wybranych postępowaniach, w 8 nie uzgodniono projektu studium lub mpzp ze względu na zakres ochrony przyrody i krajobrazu, w pozostałych wniesiono uwagi, co do ustaleń w nich zawartych.

(Dowód: akta kontroli str. 788-790)

Uzgadniając decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunkach zabudowy w odniesieniu do obszarów objętych ochroną<sup>35</sup> nie brano pod uwagę zapisów studium. NIK podziela stanowisko Konserwatora Przyrody, że gmina, która nie uchwała mpzp, godzi się na sytuację, w której na terenie gminy będzie panował tzw. „porządek” państwowy, a nie lokalny, gdyż zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych,<sup>36</sup> studium nie może stanowić podstawy

---

<sup>34</sup> Podstawę prawną wydawania takich decyzji stanowi art. 60 ust. 3 ustawy oop.

<sup>35</sup> Za wyjątkiem przypadków, kiedy zachodzi możliwość zastosowania odstępstwa od zakazu zabudowy w odległości 100 m od linii brzegów, rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, na terenie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu w przypadku położenia inwestycji na obszarze zwartej zabudowy.

<sup>36</sup> Wyjątek stanowi orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 sierpnia 2009 r. (sygn akt II OSK 1250/08), zgodnie z którym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego i nie może stanowić podstawy prawnej do

do wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy. Dyrektor nie brała również pod uwagę w tym procesie, w odniesieniu do obszaru parku krajobrazowego, zapisów planu ochrony parku. NIK uznaje za zasadne wyjaśnienia Konserwatora Przyrody, że chociaż jest to sytuacja niekorzystna dla właściwej ochrony parków krajobrazowych, to jednak zawarte w PO parku krajobrazowego ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz mpzp adresowane są do organów uchwalających studia i plany i nie mogą być uznane za samoistne zakazy, wywierające bezpośrednie skutki prawne. Wiążącego charakteru zakazów zawartych w planie ochrony nie można wywieść z przepisów ustawy oop, określających treść planu ochrony parku krajobrazowego. W postępowaniu lokalizacyjnym wiążą tylko takie zakazy, które zostały ustanowione w procedurze właściwej dla aktu o utworzeniu parku krajobrazowego.

(Dowód: akta kontroli str.910-912)

**3.11.** Dyrektor w latach 2009-2012 (do 30.09.) uzgodniła 14.043 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunkach zabudowy, z tego w poszczególnych latach: 3.821, 3.629, 3.800 i 2.793 decyzje. Do końca 2010 r. w spisach spraw nie zaznaczano przypadków odmowy uzgodnienia projektu decyzji. Natomiast w 2011 r. odmówiono uzgodnienia w 88 sprawach, a w 2012 r. – w 65 sprawach. Kontrolując 10 decyzji z lat 2011-2012 ustalono, że odmowy uzgodnienia spowodowane były niezgodnością z uchwałami Sejmiku Województwa Pomorskiego (8 przypadków) i z rozporządzeniami Wojewody Pomorskiego (2 przypadki). W 9 przypadkach złożono do GDOŚ zażalenie na postanowienie o odmowie uzgodnienia. W jednym przypadku GDOŚ przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia ze względu na niewystarczające wyjaśnienia merytoryczne, a po dokonaniu dodatkowych czynności (wizja w terenie) Dyrektor ponownie odmówiła uzgodnienia warunków (strony postępowania złożyły zażalenie – do dnia kontroli sprawa nie została zakończona). W 4 postępowaniach GDOŚ utrzymała w mocy postanowienia, w 4 kolejnych – na dzień kontroli (11.01.2013 r.) – nie było informacji o wyniku rozstrzygnięcia sprawy przez GDOŚ.

(Dowód: akta kontroli str.659-663;666-668)

**3.12.** Dyrektor uzgadniała, wszystkie wpływające do RDOŚ, projekty uchwał Sejmiku Województwa Pomorskiego w sprawach z zakresu zmiany obowiązujących w parku krajobrazowym zakazów (w 2011 r. uzgodniono 7 projektów uchwał), zmiany granic lub likwidacji obszaru chronionego (w 2010 r. uzgodniono jeden projekt uchwały), jak również wszystkich projektów uchwał rad gmin w sprawach o ustanowienie lub zniesienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (łącznie w okresie objętym kontrolą uzgodniono 89 projektów uchwał rad gmin).

(Dowód: akta kontroli str. 659-663)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. Brak sporządzenia dla 64 rezerwatów przyrody (nie posiadających PO) projektów zadań ochronnych i nie ustanowienia ich w drodze zarządzenia, stanowiło to naruszenie art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy oop. NIK nie może uznać za wystarczające wyjaśnienie Konserwatora Przyrody, że zadania ochronne ustanawiano dla tych rezerwatów, gdzie stwierdzono istniejące lub potencjalne zagrożenia wewnętrzne lub zewnętrzne, które można było ograniczać lub

eliminować podejmując działania ochrony czynnej, ponieważ ww. przepis wyraźnie określa, że projekt zadań ochronnych sporządza się dla wszystkich rezerwatów przyrody, dla których nie ustanowiono PO,

(Dowód: akta kontroli str. 55-52;71-78)

2. W 34 rezerwach przyrody (26,2% ogółu) brak było jakichkolwiek inspekcji terenowych. NIK nie uznaje za zasadne wyjaśnień Konserwatora Przyrody, iż w związku z położeniem tych rezerwatów na terenach zarządzanych przez L P, Urząd Morski w Gdyni i Agencję Nieruchomości Rolnych SP, inspekcje przeprowadzane były przez właściwych pracowników tych jednostek, ale informacje z inspekcji nie zostały przekazywane do RDOŚ. Dlatego też, biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt zaangażowania pracowników RDOŚ w inne działania (poza inspekcjami terenowymi), w niektórych rezerwach nie zostały przeprowadzone przez pracowników RDOŚ inspekcje, działania takie będą wykonane w następnych latach. Zdaniem NIK, Dyrektor jako organ nadzorujący rezerваты przyrody w województwie pomorskim i podejmujący decyzje w sprawie zwiększenia, zmniejszenia, likwidacji rezerwatu przyrody, zmiany celów jego ochrony, powinien znać aktualny stan ochrony wszystkich rezerwatów, tym bardziej, że posiada odpowiednią kadre w postaci 18-osobowego Wydziału Spraw Terenowych, do zadań którego należało m.in. wykonywanie lustracji terenowych,

(Dowód: akta kontroli str. 30-49;79-81)

3. W przekazywanych do GDOŚ raportach o wydanych zezwoleniach za lata 2009-2011 wystąpiły następujące nieprawidłowości, wynikające z naruszenia art. 56 ust. 8 ustawy oop<sup>37</sup>:
- za 2009 r. – brak informacji o wynikach kontroli spełnienia warunków określonych w zezwoleniach dotyczących roślin, grzybów i zwierząt oraz brak informacji o wykorzystaniu zezwoleń w zakresie roślin i grzybów;
  - za 2010 r. – brak informacji o wynikach kontroli spełnienia warunków określonych w zezwoleniach dotyczących roślin, grzybów i zwierząt, informacja została złożona 02.03.2011 r., tj. 30 dni po obowiązującym terminie (do 31 stycznia każdego roku);
  - za 2011 r. – brak informacji o wynikach kontroli spełnienia warunków określonych w zezwoleniach dotyczących roślin, grzybów, informacja dotycząca zwierząt w rubryce „system kontroli i nadzoru” zawierała jedynie datę złożenia sprawozdania przez wnioskodawcę.

(Dowód: akta kontroli str.217-222)

Konserwator Przyrody wyjaśniła, że powyższe błędy spowodowane były pomyłkami pracowników w związku z bardzo dużym obciążeniem bieżącymi obowiązkami. Ponadto zapis kolumny „System kontroli i nadzoru” nie precyzował ściśle zakresu informacji, a ponieważ sporządzenie przez wykonawcę sprawozdania z realizacji warunków decyzji jest formą kontroli, podana została informacja o terminie przekazania ww. sprawozdania. Innych informacji o wynikach kontroli nie podawano, ponieważ w latach 2009-2011 nie prowadzono takich kontroli.

(Dowód: akta kontroli str.296-297)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Dyrektora w obszarze ochrony i zarządzania innymi formami ochrony przyrody.

<sup>37</sup> Art. 56 ust. 8 ustawy oop określa, jakie informacje powinien zawierać raport przekazywany DGOS.

#### 4. Działania podejmowane dla zapobiegania szkodom w środowisku i w celu naprawy szkód.

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2012 r. wpłynęły do RDOŚ 103 zgłoszenia o zagrożeniu szkodą w środowisku, które w badanej grupie (62 zgłoszeń) dotyczyły głównie zniszczenia siedliska gatunku chronionego, wydano 26 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania. Przy ocenianiu zgłoszeń kierowano się określonymi<sup>38</sup> kryteriami oceny. W ww. okresie wszczęto 25 postępowań w sprawie wydania decyzji nakładających obowiązek przeprowadzenia działań naprawczych<sup>39</sup>. NIK nie stwierdziła konieczności podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych<sup>40</sup> przez RDOŚ. Przeprowadzono jedną kontrolę<sup>41</sup> przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne. RDOŚ nie posiadał dostępu do rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku, jednak wszystkie zgłoszenia do rejestru na terenie województwa pomorskiego składane są przez RDOŚ, więc organ posiadał pełną wiedzę dotyczącą danych zawartych w rejestrze. W związku z bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku lub szkodą w środowisku (dalej „szkodą”), Dyrektor nałożyła<sup>42</sup> czterema decyzjami na podmioty korzystające ze środowiska obowiązek prowadzenia pomiarów zawartości substancji w glebie, ziemi lub wodzie. Wszystkie zlecone pomiary były prowadzone, a żądane przez RDOŚ informacje zostały przekazane. W latach 2009-2012 (do 30.09.) nie wypłacono odszkodowań za szkody poniesione w wyniku działań zapobiegawczych lub naprawczych<sup>43</sup>. W okresie tym nie żądano również zwrotu kosztów poczynionych na działania zapobiegawcze lub naprawcze w odniesieniu do bezpośredniego zagrożenia szkodami, ani nie żądano zwrotu kosztów podjętych działań naprawczych. W okresie tym przekazywano do GIOŚ zgłoszenia dotyczące zagrożeń szkodą oraz informacje o zakończeniu działań zapobiegawczych lub naprawczych.

(dowód: akta kontroli str. 524, 526-548)

W działalności RDOŚ w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez Dyrektora dla zapobiegania szkodom w środowisku i w celu naprawy szkód.

#### 5. Terminowość wydawania decyzji i postanowień.

Opis stanu faktycznego

W okresie 2009-2012 r. (do 30.09.) do RDOŚ wpłynęło 138 wniosków o wydanie zezwoleń na odstępstwa od zakazów obowiązujących w rezerwatach przyrody<sup>44</sup> oraz 227 wniosków o wydanie zezwoleń na odstępstwa od zakazów obowiązujących

<sup>38</sup> W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2008 w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz. U. Nr 82, poz. 501).

<sup>39</sup> Podstawę prawną do wydania takiej decyzji stanowi art. 15 uosz.

<sup>40</sup> Podstawę prawną do podjęcia takich działań stanowi art. 16 uosz.

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 123 ust. 1 ustawy oop regionalny dyrektor ochrony środowiska dokonuje kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne.

<sup>42</sup> Podstawę prawną do nałożenia takiego obowiązku stanowi art. 20 ust. 1 uosz.

<sup>43</sup> Prawo do żądania takich odszkodowań określa art. 18 uosz.

<sup>44</sup> Podstawę prawną do wydania zezwolenia na odstępstwa stanowi art. 15 ust. 5 uoop.

w odniesieniu do gatunków chronionych<sup>45</sup>. W badanej grupie 50 decyzji średni czas prowadzenia postępowania wyniósł 27 dni (dla zezwoleń na odstępstwa od zakazów obowiązujących w rezerwach przyrody - 24 dni, a w odniesieniu do zezwoleń dotyczących gatunków chronionych - 31 dni). Projekty uchwał organów samorządu w sprawie ustanowienia, zniesienia, zmian granic lub zakazów w odniesieniu do form ochrony przyrody uzgadniano<sup>46</sup> średnio w terminie 16 dni, co ustalono na podstawie próby 20 projektów. Na podstawie badanej próby 30 postanowień o obowiązku przeprowadzenia ooś dla obszaru N2000 lub braku takiej potrzeby<sup>47</sup> stwierdzono, że RDOŚ wydawała je średnio w terminie 15 dni. Prowadzenie postępowań powyżej 14 dni wynikało przede wszystkim z braków formalnych podań. W wyniku kontroli 9 postanowień w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar N 2000<sup>48</sup> NIK stwierdziła, że wydawano je średnio w terminie 219 dni. Prowadzenie postępowań powyżej 45 dni<sup>49</sup> wynikało przede wszystkim z braków formalnych podań oraz poddawania spraw konsultacjom społecznym.

(dowód: akta kontroli str. 525, 549-565)

Ustalone  
nieprawidłowości

Na zbadanych 89 postępowaniach dotyczących zezwoleń na odstępstwa obowiązujące w rezerwach przyrody (25), odnośnie gatunków chronionych (25), stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia ooś na obszar Natura 2000 lub braku takiego obowiązku (30) oraz uzgodnienia lub braku uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 (9), stwierdzono:

- w 9 postępowaniach przekroczenie terminu załatwienia sprawy, określonego w art. 97 ust. 6 uoiio<sup>50</sup>, odnośnie stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia ooś na obszar Natura 2000 lub braku takiego obowiązku (8 przypadków<sup>51</sup>) oraz terminu, określonego w art. 98 ust. 7 uoiio<sup>52</sup>, odnośnie uzgodnienia lub braku uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 (1 przypadek<sup>53</sup>). Konserwator Przyrody wyjaśniła, iż powodem przekroczenia ww. terminów było ustalenie priorytetów wykonywania zadań prowadzonych przez organ (priorytetowo załatwiano sprawy strategiczne dla kraju i regionu, w szczególności finansowane ze środków UE), zbyt małego składu kadrowego Oddziału ds. Obszarów Natura 2000, stosunkowo młodego zespołu zatrudnionego w tym oddziale oraz krótkich terminów na załatwienie spraw. Zdaniem NIK, powyższe okoliczności nie mogą usprawiedliwiać naruszania ustawowo określonych terminów. We wskazanych przypadkach naruszono również zasadę postępowania administracyjnego, określoną

<sup>45</sup> Podstawę prawną do wydania takiego zezwolenia stanowi art. 56 ust. 2 uoop.

<sup>46</sup> Obowiązek dokonania takich uzgodnień nakłada art. 16 ust. 4 i art. 44 ust. 3a uoop.

<sup>47</sup> Obowiązek wydania takich postanowień nakłada art. 97 ust. 1 i 5 uoiio.

<sup>48</sup> Obowiązek wydania takich postanowień nakłada art. 98 ust. 1 uoiio.

<sup>49</sup> Zgodnie z wymienionym przepisem postanowienie wydaje się w terminie 45 dni od dnia otrzymania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia.

<sup>50</sup> Obowiązek zakończenia postępowań w terminie 45 dni nakłada art. 98 ust. 7 uoiio.

<sup>51</sup> w sprawach zakończonych postanowieniami nr: RDOŚ-22-PN.I-6671-261/09/mśb z dnia 21.07.2009 r., RDOŚ-22-PN.I-6671-1033-1/10/twi z dnia 09.11.2010 r., RDOŚ-22-PN.I-6671-1140/10/mśb z dnia 31.12.2010 r., RDOŚ-22-PN.I-6671-1090/10/jg z dnia 23.11.2010 r., RDOŚ-Gd-PN.I-430.104.2011.MŚB z dnia 23.05.2011 r., RDOŚ-Gd-PN.I-430.99.2011.BF z dnia 05.05.2011 r., RDOŚ-Gd-PN.I-43.64.2012.MŚB.1 z dnia 22.05.2012 r., RDOŚ-Gd-PN.I-43.11.2012.MŚB.1 z dnia 01.02.2012 r.

<sup>52</sup> Zgodnie z wymienionym przepisem postanowienie wydaje się w terminie 45 dni od dnia otrzymania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia.

<sup>53</sup> w sprawie zakończonej postanowieniem nr RDOŚ-Gd-PN.I-431.27.2011.JG.6 z dnia 23.01.2012 r.

w art. 12 § 1 kpa<sup>54</sup>, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko;

(dowód: akta kontroli str. 557-571)

- w 12 postępowaniach nie zawiadomiono strony o niezakończaniu sprawy w określonym w ustawie terminie, czym naruszono art. 36 kpa, zgodnie z którym, o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa lub w przepisach szczególnych, również w przypadku zwłoki z przyczyn niezależnych od organu, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zakończenia sprawy. Konserwator Przyrody wyjaśniła, że z uwagi na dużą ilość spraw nie dopilnowano właściwego stosowania art. 36 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 549-571)

- w trakcie prowadzenia postępowania dotyczącego skargi na działalność biogazowni w Jaromierzu został przekroczony termin jej zakończenia o 42 dni, zgodnie z art. 237 § 1 kpa organ właściwy do zakończenia skargi powinien zakończyć skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, oraz nie zawiadomiono skarżącego o niezakończaniu skargi w ustawowym terminie<sup>55</sup>. Konserwator Przyrody wyjaśniła, iż powodem przekroczenia terminu była duża ilość spraw merytorycznych, którymi zajmowali się pracownicy odpowiedzialni za zakończenie sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 596-598, 602-604;617;658)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, terminowość wydawania przez Dyrektora decyzji i postanowień.

### 6. Współpraca z innymi jednostkami oraz działania podejmowane w związku z otrzymanymi skargami.

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Dyrektor, na podstawie zawartych porozumień, współpracowała m. in. z Urzędami Morskimi w Gdyni i Gdańsku, Wojewodą Pomorskim, RDOŚ w Bydgoszczy, RDLP w Gdańsku, Pomorskim Zespołem Parków Krajobrazowych, Parkiem Narodowym „Bory Tucholskie” i Związkiem Międzygminnym Zatoki Puckiej. Współpraca obejmowała realizację działań ochronnych oraz działań towarzyszących, w tym m. in. edukacyjnych, turystycznych i promocyjnych w ramach PO rezerwatów przyrody. W wyniku współpracy m. in. wniesiono uwagi do opracowanych projektów tablic informacyjnych, przekazano uczestnikowi porozumienia urządzenia pomiarowe oraz wniesiono uwagi do projektów PO przygotowanych przez RDLP w Gdańsku. Wspierano także organizacje ekologiczne, m. in. poprzez opiniowanie treści ulotek i tablic informacyjnych, zwracano się również do organizacji ekologicznych działających na obszarze Natura 2000 w ramach prac nad tworzeniem planów zadań ochronnych. W latach 2009-2012 (do 30.09) do RDOŚ wpłynęły 3 skargi (w rozumieniu przepisów działu VIII kpa) dotyczące braku reakcji na zatrucie środowiska wodnego i morskiego w basenie rybackim m. Hel (1 skarga) oraz nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach administracyjnych (2 skargi). Skarżący zostali powiadomieni o sposobie ich zakończenia. Dyrektor 17 razy wnosiła o ukaranie przez Policję winnych naruszenia przepisów dotyczących ochrony przyrody, m. in. z tytułu naruszenia zakazów związanych

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwana dalej „kpa”.

<sup>55</sup> Obowiązek taki wynika z art. 36 kpa w związku z art. 237 § 4 kpa.

z funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, rezerwatów przyrody i ochrony gatunkowej.

W trakcie kontroli zbadano 3 skargi, które zostały załatwione przez Dyrektora z zachowaniem wymogu art. 237 § 3 kpa, dotyczącego zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 596-598, 602-604;617;658)

W działalności RDOŚ w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie współpracę Dyrektora z innymi jednostkami oraz działania podejmowane w związku z otrzymanymi skargami.

## 7. Gospodarowanie środkami finansowymi.

Opis stanu  
faktycznego

**7.1.** W okresie od 2009 r. do 30 czerwca 2012 r. na działalność RDOŚ wydatkowano łącznie 26.522 tys. zł. Struktura wydatków kształtowała się następująco: ze środków budżetowych (88,73%), WFOŚiGW (8,85%), NFOŚiGW (1,37%) oraz budżetu środków europejskich (1,05%). W badanym okresie RDOŚ na wynagrodzenia wraz z pochodnymi przeznaczyła 17.221 tys. zł. Największy udział w poniesionych wydatkach miały wydatki ze środków budżetu państwa (99,41%), następnie budżetu środków europejskich (0,54%) oraz WFOŚiGW (0,05%). Wydatki inwestycyjne RDOŚ w tym okresie wyniosły 2.036 tys. zł (7,68 % wydatków ogółem), nie poniesiono wydatków na działalność edukacyjną i promocyjną. Ze środków budżetowych finansowano m.in. dokumentację przyrodniczą dla projektowanych rezerwatów przyrody, inwentaryzację wybranych elementów środowiska przyrodniczego rezerwatów, ochronę czynną rezerwatów, projekty planów ochrony rezerwatów przyrody oraz monitoring stanowisk ptaków chronionych.

(dowód: akta kontroli str. 1082-1118, 1125-1136)

**7.2.** Na działania związane z obszarami N 2000 w okresie od 2009 r. do 30 czerwca 2012 r. RDOŚ wydatkowała 3.097 tys. zł. Największy udział w poniesionych wydatkach miały wydatki ze środków budżetu państwa (61,54%), WFOŚiGW (24,83%), budżetu środków europejskich (6,55%) oraz NFOŚiGW (7,07%). Z wyjaśnienia Konserwatora Przyrody wynika, że koszty realizacji Porozumienia z 2009 r. oszacowano kierując się wytycznymi GDOŚ<sup>56</sup>, jak i również zakresem i stopniem trudności prac, powierzchnią obszaru oraz przewidywanym nakładem pracy koniecznym do opracowania PZO. W przeliczeniu na jeden obszar koszt dostosowania dokumentacji wyniósł 21 tys. zł, sporządzenia planu od podstaw 48,27 tys. zł oraz 44,5 tys. zł za sporządzenie planu od podstaw dla obszaru przejętego po Wojewódzkim Zespole Specjalistycznym (dalej: „WZS”). W przeliczeniu na jednostkę powierzchni (ha) koszty dostosowania dokumentacji wynosiły 41,86 zł/ha, sporządzenia planu od podstaw - 3,32 zł/ha oraz sporządzenia planu od podstaw dla obszaru przejętego po WZS - 9,38 zł/ha. Płatę planisty regionalnego określono w porozumieniu w wysokości 240 tys. zł, tj. 5,7 tys. zł za jeden objęty porozumieniem obszar, niezależnie od zakresu prac. Z wyjaśnień Konserwatora Przyrody wynika, że trudno jest porównywać koszty sporządzenia projektu PZO dla obszarów, na których były przeprowadzone inwentaryzacje z kosztami sporządzenia projektu PZO dla obszarów, na których nie przeprowadzono inwentaryzacji, ponieważ koszty sporządzenia PZO uzależnione są

<sup>56</sup> Wytyczne do projektu „Opracowanie PZO dla obszarów N 2000 w Polsce”.

m.in. od powierzchni poszczególnych obszarów, liczby przedmiotów ochrony w obszarze N2000 oraz okresu podpisania umowy.

W 2009 r. oraz od października 2010 r. do końca 2012 r. prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową wydatków rozliczanych w ramach projektu POLiŚ. NIK oceniła, że wyboru wykonawców projektów PZO dokonano w wyniku rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargów nieograniczonych zgodnie z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>57</sup>.

Pomiędzy kosztami wynikającymi z umów podpisanych do 30 listopada 2012 r. (na sporządzenie projektów PZO dla 28 obszarów) oraz szacowanymi kwotami kosztów (dla 42 obszarów) zawartymi w porozumieniu z 2009 r. wystąpiła różnica w przeliczeniu na jeden obszar oraz na jednostkę powierzchni (w podziale na dostosowanie dokumentacji oraz sporządzenie projektu). Konserwator Przyrody wyjaśniła, że nie jest możliwe ustalenie powodów rozbieżności. Koszty oszacowano w 2009 r., a ceny umów, które zawarto pod koniec 2011 r. oraz koniec 2012 r. kształtowane są przez rynek usług. Ponadto średnie wartości zostały obliczone na podstawie 28 obszarów, a nie 42 wskazanych w porozumieniu, których ceny wcale nie muszą rozkładać się statystycznie.

Dyrektor do 30 listopada 2012 r., w ramach realizacji Projektu POLiŚ, zawarła umowy na sporządzenie projektów PZO o wartości 872,44 tys. zł (ogółem koszty opracowania PZO ustalono w wysokości 2.094,95 tys. zł). W zawartych umowach został zabezpieczony interes Skarbu Państwa poprzez wprowadzenie postanowień dotyczących obowiązku wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz postanowień dotyczących kar umownych w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy (spośród umów zrealizowanych do 30 listopada 2012 r. wykonawcom naliczono kary umowne w łącznej wysokości 7.014,22 zł).

W okresie od 2009 r. do 30 listopada 2012 r. poniesione przez RDOŚ wydatki na finansowanie zadań realizowanych przez koordynatora regionalnego (m.in. kontrola nad uwarunkowaniami prawnymi dotyczącymi projektu, organizacja logistyczna związana z tworzeniem PZO, sporządzanie raportów okresowych, zarządzania projektem na poziomie województwa) wyniosły 185,71 tys. zł. W tym okresie wkład własny RDOŚ do wniosków o płatność wyniósł 124,60 tys. zł, do września 2010 r. RDOŚ nie otrzymywała środków z GDOŚ zgodnie z harmonogramem (wynagrodzenie planisty w tym okresie opłacone zostało ze środków budżetowych).

Do 30 listopada 2012 r. w ramach projektu POLiŚ rozliczono 340,2 tys. zł, w tym 131,2 tys. zł na opracowanie planów zadań ochronnych, 208,2 tys. zł na wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w proces planowania oraz zarządzania projektem oraz 0,8 tys. zł na komunikację oraz logistykę.

(dowód: akta kontroli str. 397-428;677-682;786,1082-1083;1085-1165;1167)

Pomiędzy wysokością kosztów na sporządzenie projektów PZO, wynikającą z zawartych umów w ramach realizacji projektu POLiŚ (28 umów), a kosztami realizacji projektów PZO dofinansowanych ze środków NFOŚiGW (dwie umowy) oraz WFOŚiGW (jedna umowa) wystąpiły różnice w kosztach liczone na 1 ha obszaru oraz 1 obszar, z rozróżnieniem na opracowanie projektu PZO poprzez dostosowanie dokumentacji oraz sporządzenia planu od nowa. Konserwator Przyrody stwierdziła, że nie jest możliwe wyjaśnienie powyższych rozbieżności.

---

<sup>57</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Koszty ponoszone na wykonanie PZO nie mogą być proporcjonalne do powierzchni obszaru, a jednocześnie obejmując pewne koszty stałe powodują rozbieżności w porównywanych danych na podstawie średniej arytmetycznej.

(dowód: akta kontroli str. 1137-1144)

Wykonawców trzech projektów PZO nieobjętych porozumieniem<sup>58</sup> wyłoniono zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, w trybie przetargów nieograniczonych. Kwoty zawartych umów odpowiadały wysokości uzyskanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 239-255;269-276, 965-970, 987-1000, 1163)

Na działania informacyjno-edukacyjne dotyczące N2000 do końca 2012 r., wydatkowano 45,2 tys. zł. Działania te podjęto w ramach projektu „Ochrona przyrody realizowana przez RDOŚ w Gdańsku w 2012 r.”, na podstawie umowy zawartej z WFOŚiGW. W ramach projektu zawarto pięć umów (po uprzednim zapytaniu ofertowym) m.in. na wykonanie materiałów promocyjnych, plakatów edukacyjnych, wykonanie tablic urzędowych i tablic informacyjnych. Prace wykonano prawidłowo oraz terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 1137-1144)

Na podstawie rozliczenia umów zawartych przez Dyrektora z WFOŚiGW i NFOŚiGW oraz ewidencji księgowej ustalono, że w latach 2011 r. i 2012 r. wydatki ewidencjonowano rzetelnie.

(dowód: akta kontroli str. 1147-1154, 1165-1166, 1168-1187, 1210-1212)

Dyrektor nie posiadała danych o środkach finansowych wydatkowanych przez inne jednostki w województwie pomorskim na obszary N 2000. Nie podejmowała również żadnych działań dla skoordynowania wydatków z różnych źródeł na te zadania. Konserwator Przyrody wyjaśniła, że brak jest przepisów regulujących obowiązek składania sprawozdań finansowych przed podmioty/osoby realizujące określone zadania na obszarach N 2000, a uzyskanie wrywkowych informacji, nawet od kilku z nich, nie będzie umożliwiała dokonania realnego określenia kosztów działań. Ponadto należy mieć na względzie mnogość źródeł finansowania takich działań oraz to, że nie wszystkie pochodzą z funduszy publicznych, a wiele projektów przekracza swoim zasięgiem obszar jednego województwa.

(dowód: akta kontroli str.1187-1195)

Dyrektor nie posiadała danych o wysokości wsparcia udzielonego w latach 2009-2012 producentom rolnym realizującym pakiety rolno-środowiskowe na terenach w całości lub częściowo wchodzących w skład obszarów N2000. Informacje o wysokości wsparcia dla poszczególnych podmiotów posiadał ARiMR. Dane te są udostępniane tylko na podstawie porozumienia zwartego pomiędzy GDOŚ, a ARiMR.

(dowód: akta kontroli str.1188-1195)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Od 1 stycznia 2010 r. do 4 października 2010 r. nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków rozliczanych w ramach projektu POLiŚ. W okresie tym wydatkowano na realizację powyższego projektu, 64,2 tys. zł. Główna Księgowa RDOŚ wyjaśniła, że do września 2010 r. nie otrzymano środków na realizację

---

<sup>58</sup> W latach 2010-2011 z NFOŚiGW sfinansowano PZO dla 2 obszarów N 2000 (Hopowo i Biała). Obecnie opracowywany jest PZO dla OSOp „Dolina Słupi”, dofinansowywany ze środków WFOŚiGW w Gdańsku

projektu, zatem wydatki w ramach projektu ponoszono ze środków budżetowych i klasyfikowano w paragrafach wydatków z czwartą cyfrą „0”.

Ponadto w 2009 r. w ewidencji księgowej dotyczącej wydatków dokonanych ze środków finansowych WFOŚiGW oraz NFOŚiGW nie ujęto wydatków o łącznej wartości 96,1 tys. zł (tj. 3,96% wartości umów rozliczonych w okresie od 2009 r. do 30 czerwca 2012 r.). Główna Księgowa RDOŚ wyjaśniła, że faktury dotyczące ww. kwot zostały zapłacone ze środków budżetowych, aby dotrzymać terminu płatności, a następnie zostały zrefundowane środkami z ww. funduszy. Jednak w wyniku błędu księgowego nie zostały ujęte na właściwych kontach<sup>59</sup>. Jednocześnie w 2009 r. oraz 2010 r. wydatki ponoszone ze środków finansowych WFOŚiGW oraz NFOŚiGW w ewidencji księgowej ujmowano na koncie 139 łącznie, nie prowadząc szczegółowej ewidencji tych wydatków. Szczegółowa ewidencja księgowa konta 139 powinna być prowadzona m.in. według kontrahentów – zgodnie z przepisami rozporządzenia MF z 28 lipca 2006 r. oraz załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych<sup>60</sup>

(dowód: akta kontroli str. 1147-1154, 1165-1166, 1168-1187, 1210-1212)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Dyrektora w zakresie gospodarki finansowej, a stwierdzone uwagi nie miały wpływu na obniżenie tej oceny.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>61</sup>, wnosi o:

- 1) sporządzenie dla 64 rezerwatów przyrody, nie posiadających planów ochrony, projektów zadań ochronnych;
- 2) zapewnienie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających przeprowadzenie pracownikom RDOŚ inspekcji terenowych we wszystkich rezerwach przyrody;
- 3) zapewnienie rzetelnego, zgodnego z art. 56 ust. 8 ustawy oop, sporządzania raportów o wydanych zezwoleniach na odstępstwa od zakazów w stosunku do roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną gatunkową;
- 4) podjęcie działań organizacyjnych zapewniających niezwłoczne ustanowienie wszystkich ukończonych projektów PZO, powstałych w wyniku realizacji Projektu POLiŚ;
- 5) wzmocnienie nadzoru nad terminowością przekazywania informacji o ustalonym zakresie kompensacji, zgodnie z art. 35 ust. 4 pkt 1 ustawy oop;

<sup>59</sup> Wydatki w wysokości 96,1 tys. zł zaewidencjonowano na koncie 130 – rachunek bieżący jednostki, zamiast 139 – inne rachunki bankowe, na którym ujmuje się wypłaty środków pieniężnych dokonane z wydzielonych rachunków bankowych – zgodnie z przepisami załącznika nr 2 do obowiązującego do dnia 31` lipca 2010 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem MF z 28 lipca 2006 r.”

<sup>60</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861 ze zm.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

- 6) podjęcie działań organizacyjnych zapewniających sporządzanie ocen wymaganych art. 31 ustawy oop;
- 7) wzmocnienie nadzoru nad prowadzeniem, bez zbędnej zwłoki, postępowań dotyczących podejrzenia podejmowania działań bez uzyskania zezwolenia, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar N 2000 lub obszar znajdujący się na liście proponowanych OZW;
- 8) wzmocnienie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami, w celu przestrzegania terminów załatwienia spraw, określonych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego lub ustawami szczególnymi, oraz w celu przestrzegania obowiązku zawiadamiania stron o niezakończonym postępowaniu w terminie, wraz ze wskazaniem przyczyn zwłoki i określeniem nowego terminu jej załatwienia.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Gdańsk, dnia 26 lutego 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku  
Dyrektor

Kontroler  
Iwona Miklikowska  
Główny specjalista k.p.

.....  
Podpis

.....  
Podpis