



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.20.1.2024

Pani
Anna Tchórzewska
Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
w Gdańsku

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
ul. Chmielna 54/57
80-748 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/043 – Tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 w Polsce.

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku, ul. Chmielna 54/57, 80-748 Gdańsk (dalej: „RDOŚ”) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „Regionalny Dyrektor” lub „Regionalna Dyrektor”): Anna Tchórzewska, od 26 kwietnia 2023 r. oraz pełniąca obowiązki Regionalnego Dyrektora od 29 marca 2023 r. do 25 kwietnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Radosław Iwiński, Regionalny Dyrektor od 2 sierpnia 2018 r. do 28 marca 2023 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Tworzenie obszarów Natura 2000.2. Zarządzanie obszarami Natura 2000.3. Finansowanie obszarów Natura 2000.4. Nadzorowanie obszarów Natura 2000. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Monika Stępka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/134/2024 z 10 września 2024 r. i nr LGD/12/2025 z 21 stycznia 2025 r.2. Jacek Żmurko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/145/2024 z 4 października 2024 r. <p>(akta kontroli str. 1-9, 2287-2288)</p> |

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

| | |
|----------------------------|---|
| OCENA OGÓLNA | NIK ocenia negatywnie działania Regionalnego Dyrektora w zakresie tworzenia i zarządzania obszarami Natura 2000 w okresie objętym kontrolą. |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | Ocenę negatywną uzasadniają przede wszystkim skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie ustanawiania planów zadań ochronnych (dalej: „PZO”) dla obszarów Natura 2000 oraz niewystarczający nadzór nad obszarami, o którym mowa w art. 27a ust. 2 uop ³ . Regionalny Dyrektor nie ustanowił dla 61 obszarów celów i środków ochronnych w terminach określonych w dyrektywach siedliskowej ⁴ i ptasiej ⁵ lub nie zapewnił ciągłości ich obowiązywania. Podejmował co prawda działania w celu ustanawiania PZO dla kolejnych obszarów lub ich części nieobjętych innymi dokumentami planistycznymi – jednak głównie z uwagi na problemy kadrowe – działania te nie były skuteczne. PZO w formie aktu prawa miejscowego zostały ustanowione tylko dla 11 z 40 obszarów, dla których w okresie objętym kontrolą opracowano projekty tych dokumentów. 39 projektów PZO sporządzono z przekroczeniem ustawowego terminu (od około 1,5 roku do ponad sześciu lat), a dla części lądowych siedmiu obszarów, w tym poza granicami Słowińskiego |

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1487).

⁴ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. UE.L 206 z 22.07.1992, str. 7 ze zm.).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U.UE. L.20 z 26.01.2010 r., str. 7 ze zm.).

Parku Narodowego (dalej: „SPN”) projektów PZO nie sporządzono. Ponadto w przypadku trzech projektów PZO (z 10 skontrolowanych), wbrew art. 28 ust. 3 uop, nie umożliwiono zainteresowanym osobom i podmiotom udziału w pracach związanych z ich sporządzeniem.

Podejmowane przez Regionalnego Dyrektora działania w celu zaplanowania, a następnie pozyskania finansowania zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 nie zapewniły realizacji wszystkich potrzeb wynikających z obowiązków ustawowych i były dostosowywane do posiadanych możliwości kadrowych. W zakresie nadzoru nad obszarami Natura 2000 Regionalny Dyrektor nie zapewnił sobie należytych informacji o stanie realizacji zadań przypisanych w PZO innym podmiotom oraz nie realizował kontroli do był zobowiązany na podstawie art. 123 uop. W przypadku trzech obszarów Natura 2000 objętych badaniem nie realizował niektórych działań ochronnych, niektóre realizował jedynie częściowo, a monitoringu stanu przedmiotów ochrony nie wykonywał w pełnym zakresie lub wcale. W przypadku obszarów bez ustanowionego dokumentu planistycznego (lub objętych takim dokumentem jedynie częściowo) nie ustalono w RDOŚ zasad stanowiących podstawę nadzoru oraz nie dokonywano weryfikacji podejmowanych przez jednostki Lasów Państwowych (dalej: „LP”) działań, do których zobowiązały się w związku z opiniowanymi Planami Urządzenia Lasu (dalej: „PUL”). Regionalny Dyrektor w związku z niezapewnieniem należytego funkcjonowania systemu wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi, w tym Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”), nie zapewnił sobie informacji niezbędnych do sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000, w tym w zakresie przekształceń trwałych użytków zielonych (dalej: „TUZ”) użytkowanych rolniczo.

Potrzeby finansowe w zakresie tworzenia i zarządzania obszarami Natura 2000 identyfikowano w RDOŚ na podstawie analizy obowiązujących dokumentów planistycznych oraz kosztów ponoszonych na podobne zadania lub informacji od potencjalnych wykonawców. Planowane wydatki były zgodne z zakresem określonym w wytycznych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”) w zakresie opracowania PZO⁶. Koszty poszczególnych działań rzetelnie szacowano, a rozliczanie środków następowało z zachowaniem ustalonych terminów. Potrzeby w zakresie tworzenia i zmiany granic obszarów Natura 2000 w RDOŚ identyfikowane były na podstawie zgromadzonych materiałów przyrodniczych o obszarach. Regionalny Dyrektor podjął działania w celu zmian w sieci tych obszarów i przekazał do GDOŚ materiały dotyczące utworzenia i powiększenia pięciu obszarów. Sporządził roczne plany działalności, w których ujmowano cele, mierniki i zadania dotyczące zarządzania obszarami Natura 2000 oraz sporządził sprawozdania z ich realizacji. Plany, w szczególności w zakresie ustanawiania PZO, nie zostały w pełni zrealizowane. Regionalny Dyrektor rzetelnie zorganizował proces sporządzania 10 skontrolowanych projektów PZO poprzez wyznaczenie osób do pełnienia kluczowych ról i określenie ich zadań. Projekty te zostały opracowane zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie projektu PZO⁷ i przy zapewnieniu możliwości udziału społeczeństwa wymaganej art. 28 ust. 4 uop. We wszystkich sprawach dotyczących uzgodnienia projektów PUL z zakresem PZO, Regionalny Dyrektor, zgodnie z art. 28 ust. 11b uop, zajął stanowisko.

⁶ Wytyczne z 12 grudnia 2012 r. wydane na podstawie art. 32 ust. 1 w świetle art. 32 ust. 2 pkt 1 uop.

⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (Dz. U. z 2024 r. poz. 99).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Tworzenie obszarów Natura 2000.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w RDOŚ gromadzono materiały dotyczące obszarów Natura 2000, w tym dokumentację do PZO, wyniki monitoringu stanu przedmiotów ochrony, opracowania związane z uzupełnieniem stanu wiedzy na temat przedmiotów ochrony oraz wyniki prac własnych (wizje w terenie) i analizowano je pod kątem potrzeby zmian w sieci obszarów Natura 2000. W wyniku przeprowadzonych analiz oraz w związku z pismami Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: „Generalny Dyrektor”) w sprawie przystąpienia do prac nad opracowaniem listy zmian w sieci obszarów Natura 2000⁸, Regionalny Dyrektor przekazał do GDOŚ:

- cztery wnioski, z tego jeden o wyznaczenie obszaru Zbiornik na Oruni PLH2200106⁹ dla gatunku (obszar wyznaczono¹⁰) oraz trzy o zmianę granic obszarów Jeziorka Chośnickie PLH220012¹¹ w celu powiększenia go dla gatunku, Sandr Wdy PLH040017¹² i Dolina Debrzynki PLH300047¹³ w celu powiększenia ich dla siedliska przyrodniczego. Zmiany zostały zgłoszone w celu realizacji zobowiązań wobec Komisji Europejskiej dotyczących kompletności sieci Natura 2000 w Polsce;
- propozycję zmiany granic obszaru Dolina Łupawy PLH220006 w 2024 r. w celu powiększenia go dla siedlisk przyrodniczych znajdujących się poza granicami obszaru i przez płaty których przebiegała granica obszaru. W związku z uznaniem przez GDOŚ, że propozycja nie obejmowała wszystkich koniecznych zmian, wniosek o zmianę granic nie został złożony, a sprawa do zakończenia kontroli była w toku.

W planach działalności – jak wynikało z wyjaśnień Regionalnej Dyrektor – nie ujmowano zadań mających na celu tworzenie obszarów Natura 2000, ponieważ zakres możliwych do zgłoszenia zmian w sieci obszarów Natura 2000 zależał od corocznie przekazywanych przez GDOŚ zaleceń. Zgodnie z art. 27 uop, organem właściwym do opracowania projektu listy obszarów Natura 2000 był Generalny Dyrektor. Z posiadanych przez RDOŚ informacji, według stanu na 3 grudnia 2024 r., nie wynikała potrzeba utworzenia nowych obszarów na terenie województwa pomorskiego.

(akta kontroli str. 10-20, 161-326, 1092-1100, 2111-2113, 2231-2232)

1.2. Propozycje zmiany granic lub wyznaczenia obszaru Natura 2000 składane były przez RDOŚ w odpowiedzi na pisma GDOŚ zawierające zalecenia dotyczące zgłaszanych zmian w sieci obszarów Natura 2000 i sposobu ich przekazania. RDOŚ zgłaszał zmiany wynikające ze zgromadzonych materiałów przyrodniczych, m.in. z przeprowadzonych szczegółowych inwentaryzacji terenowych w ramach sporządzanych dokumentacji do PZO. Po akceptacji przez GDOŚ złożonej propozycji, RDOŚ składał wniosek o zmianę granic lub wyznaczenie obszaru.

Regionalny Dyrektor nie ustalił pisemnych procedur regulujących zgłaszanie nowych obszarów Natura 2000, ich aktualizację i likwidację. Procedur nie wprowadzono, ponieważ – jak wyjaśniła Regionalna Dyrektor – nie było takiej konieczności. Sposób

⁸ Nr DZP-WO.630.21.2020.SW z 3 lutego 2020 r. i nr DZP-WO.630.1.2024.SW z 1 lutego 2024 r.

⁹ Nr RDOŚ-Gd-WOC.6323.45.2020.ML.4 z 10 czerwca 2020 r.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie specjalnego obszaru ochrony siedlisk Zbiornik na Oruni (PLH220106) (Dz. U. z 726).

¹¹ Nr RDOŚ-Gd-WOC.6323.40.2020.MG.2 z 10 czerwca 2020 r.

¹² Nr RDOŚ-Gd-WOC.6323.36.2020.asz.4 z 10 czerwca 2020 r.

¹³ Nr RDOŚ-Gd-WOC.6323.42.2020.MG.am z 4 czerwca 2021 r.

postępowania w sprawie zgłaszania zmian w sieci obszarów wskazywany był przez GDOŚ.

Z wyjaśnień Regionalnej Dyrektor wynikało, że koszty realizacji poszczególnych działań były na bieżąco aktualizowane poprzez szacowanie wartości ich wykonania (rozeznania rynku, umieszczanie zapytań na stronie podmiotowej BIP RDOŚ) z indywidualnym podejściem do każdego działania oraz uwzględnieniem kosztów wykonanych we wcześniejszych latach działań o podobnym charakterze, obowiązujących cen rynkowych oraz np. kosztów inflacji. Koszty szacowano na etapie pozyskiwania środków, a następnie w ramach przygotowania postępowań w sprawie zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 10-20, 161-326, 1092-1100, 1416-1418, 1820, 2111-2113)

1.3. Regionalny Dyrektor sporządził plany działalności na lata 2019-2024, w których określił – odnoszące się do zarządzania obszarami Natura 2000 – cele i mierniki dotyczące stopnia ich realizacji oraz zadania wraz z odniesieniem do dokumentów o charakterze strategicznym, w tym m.in.:

- utrzymanie, odtworzenie lub wzbogacenie różnorodności biologicznej, w tym zachowanie bądź odtworzenie właściwego stanu przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000, mierzone liczbą przedsięwzięć zrealizowanych w danym roku zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody¹⁴ polegających m.in.: na monitoringu występowania i stanu ochrony przedmiotów ochrony, koszeniu łąk, szuwarów, usuwaniu samosiewów, montażu tablic urzędowych, budowie, przebudowie i naprawie zastawek, inwentaryzacji gatunków, ustanowieniu PZO oraz mierzone liczbą obszarów posiadających obowiązujące PZO lub plany ochrony w stosunku do łącznej liczby obszarów¹⁵;
- zapewnienie zachowania wartości przyrodniczych terenów cennych pod względem przyrodniczym oraz ochrony fauny i flory poprzez efektywne orzekanie mierzone liczbą rozstrzygnięć administracyjnych (w stosunku do liczby wniosków)¹⁶ w przedmiocie m.in. zgłoszeń robót i wydania decyzji o warunkach prowadzenia robót na podstawie art. 118 uop;
- zapewnienie funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko, weryfikującego wpływ planów oraz przedsięwzięć na środowisko, w tym na obszary Natura 2000 mierzone liczbą spraw załatwionych w danym roku (w stosunku do liczby spraw rozpatrywanych w danym roku)¹⁷ dotyczących m.in. wydawania zaświadczeń organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów, uzgadniania zakresu prognozy i opiniowanie PUL;
- zapewnienie właściwego nadzoru nad obszarami Natura 2000 mierzone liczbą wykonanych inspekcji¹⁸.

Plany zostały opublikowane na stronie podmiotowej BIP RDOŚ. Nie przekazano ich do GDOŚ, ponieważ nie było takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 10-20, 327-379)

1.4. Regionalny Dyrektor w okresie objętym kontrolą sporządził roczne sprawozdania z realizacji planów działalności. W sprawozdaniach wykazane zostały cele, mierniki i zadania odpowiadające celom, miernikom i zadaniom ujętym w planach działalności. Wykazano również osiągniętą wartość mierników na koniec roku, tj.:

¹⁴ 46 w 2019 r., 36 w 2020 r., 63 w 2021 r., 31 w 2022 r., 37 w 2023 r. i 34 w 2024 r.

¹⁵ 52/987 w 2019 r., 57/987 w 2020 r., 69/987 w 2021 r., 80/987 w 2022 r., 65/999 w 2023 r., 64/999 w 2024 r.

¹⁶ 250/250 w 2019 r., 300/300 w 2020 r., 160/170 w 2021 r., 280/300 w latach 2022-2024.

¹⁷ 350/400 w 2019 r., 500/550 w 2020 r., 250/270 w 2021 r., 320/350 w latach 2022-2024.

¹⁸ 50 w 2019 r., 35 w 2020 r., 50 w 2021 r., 50 w 2022 r., 30 w latach 2023-2024.

- liczba przedsięwzięć zrealizowanych w danym roku zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody: 43 w 2019 r. (93% planu), 36 w 2020 r. (100%), 50 w 2021 r. (79%), 26 w 2022 r. (84%), 36 w 2023 r. (97%). Przyczyną niewykonania planu były m.in. opóźnienia w wykonaniu dokumentacji technicznej, brak konieczności realizacji zadania po weryfikacji terenowej, niewyłonienie wykonawcy w postępowaniach o zamówienie publiczne;
- liczba obszarów posiadających obowiązujące PZO lub plany ochrony w stosunku do łącznej liczby obszarów: 51/987 w 2019 r. (ustanowiono dwa PZO z trzech zaplanowanych), 54/987 w 2020 r. (trzy PZO z sześciu), 55/987 w 2021 r. (jeden PZO z 15), 56/987 w 2022 r. (jeden PZO z 25) i 54/999 w 2023 r. (pięć PZO z 10). Przyczynami niewykonania zaplanowanych mierników była m.in. konieczność wprowadzenia zmian do bazy danych obszarów Natura 2000 oraz przekierowanie sił roboczych na prace nad zmianą obowiązujących PZO w związku z zarzutami formalnymi Komisji Europejskiej dotyczącymi nieprecyzyjnych celów działań ochronnych i opracowaniem tymczasowych celów ochrony dla obszarów nieposiadających PZO. Nieustanowienie PZO opisano w pkt 2.8. wystąpienia pokontrolnego i odpowiadającym mu pkt sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- liczba rozstrzygnięć administracyjnych (w stosunku do liczby wniosków): 263/311 w 2019 r., 159/166 w 2020 r., 160/170 w 2021 r., 137/137 w 2022 r., 255/266 w 2023 r. Różnice w zaplanowanych i zrealizowanych liczbach postępowań wynikały z liczby nadesłanych wniosków;
- liczba spraw załatwionych w danym roku (w stosunku do liczby spraw rozpatrywanych w danym roku): 354/355 w 2019 r., 245/270 w 2020 r., 250/270 w 2021 r., 307/323 w 2022 r., 333/383 w 2023 r. Różnice w zaplanowanych i zrealizowanych liczbach postępowań wynikały z liczby nadesłanych wniosków;
- liczba wykonanych inspekcji: 35 w 2019 r. (70%), 57 w 2020 r. (164%), 50 w 2021 r. (100%), 12 w 2022 r. (24%), 22 w 2023 r. (73%). Przyczyną niepełnego wykonania były m.in. inne niż założone potrzeby ochronne w obszarach.

Regionalny Dyrektor wskazywał w corocznie przekazanych do Generalnego Dyrektora oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej m.in. niewystarczającą obsadę etatową w stosunku do wykonywanych zadań jako zastrzeżenie do funkcjonowania tej kontroli.

(akta kontroli str. 10-20, 327-379, 2261-2275)

1.5. Na obszarze działania Regionalnego Dyrektora w okresie objętym kontrolą znajdowało się 118 obszarów Natura 2000, w tym 14 obszarów specjalnej ochrony ptaków (dalej: „OSO”) o łącznej powierzchni 338,2 tys. ha oraz 104 specjalne obszary ochrony siedlisk (dalej: „SOO”) o łącznej powierzchni 153,3 tys. ha. Spośród tych obszarów:

- na 89 występowały inne formy ochrony przyrody, w tym na ośmiu – dwa parki narodowe, a na 33 – 11 parków krajobrazowych. Powierzchnie parków narodowych i krajobrazowych stanowiły odpowiednio 7,5% i 26% łącznej powierzchni obszarów Natura 2000;
- 17 znajdowało się w części na obszarach morskich;
- 109 znajdowało się w całości (trzy) albo w części (106) na terenach leśnych;
- 104 użytkowane były w części rolniczo. Powierzchnia obszarów wykorzystywanych rolniczo stanowiła 26% łącznej powierzchni obszarów;
- w RDOŚ nie posiadano danych o strukturze własności gruntów na tych obszarach.

(akta kontroli str. 68-84)

1.6. Analiza danych przekazanych przez RDOŚ w trakcie kontroli dotyczących 15 obszarów Natura 2000 wykazała, że były one zgodne z danymi przekazanymi do

Komisji Europejskiej i zawartymi w Decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2024/433¹⁹ w przypadku SOO i rozporządzeniu w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków²⁰ w przypadku OSO oraz danymi w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody (dalej również: „CRFOP”), w tym w Standardowych Formularzach Danych (dalej również: „SDF”). Wyjątkiem były dane dotyczące innych form ochrony przyrody w obszarach Bielawa i Bory Bażynowe PLH220063, Uroczyska Pojezierza Kaszubskiego PLH220095, Lasy Rekowskie PLH220098 i Bielawskie Błota PLB220010, co opisano w sekcji „Stwierdzona nieprawidłowość”.

(akta kontroli str. 68-83, 85-106, 491, 994-1118, 1020-1030)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Standardowe Formularze Danych będące jednym ze źródeł danych zamieszczonych w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody były prowadzone w sposób nierzetelny, ponieważ zawierały nieaktualne bądź niepełne dane dotyczące innych form ochrony przyrody – obszarów chronionego krajobrazu (dalej: „OChK”) i rezerwatu przyrody – w obszarach Bielawa i Bory Bażynowe PLH220063 oraz Bielawskie Błota PLB220010 (w obu – brak danych o Bielawskim OChK znajdującym się w tych obszarach i nieaktualne dane dotyczące powierzchni Nadmorskiego OChK), Uroczyska Pojezierza Kaszubskiego PLH220095 (dane o Kartuskim OChK, który nie występuje na tym obszarze) i Lasy Rekowskie PLH220098 (brak danych o Rezerwacie Przyrody Lisia Kępa).

(akta kontroli str. 68-83, 85-106, 491)

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że dane w SDF dotyczące powierzchni objętych innymi formami ochrony i informacji na temat ich współwystępowania z poszczególnymi obszarami były danymi, które wypełnia się opcjonalnie. RDOŚ nie wprowadzał w SDF zmian w tym zakresie. Ze względu na ograniczenia kadrowe wprowadzane były zmiany najbardziej istotne dotyczące dodawania lub usuwania przedmiotów ochrony i określania ich powierzchni lub liczebności. Ponadto z uwagi na brak dostępu do bazy danych od 6 września 2024 r. do odwołania, RDOŚ nie był w stanie w trakcie kontroli NIK sprawdzić i potwierdzić czy miał uprawnienia do wprowadzania zmian w ww. zakresie. Instrukcja wypełniania SDF opracowana przez GDOŚ w 2012 r. i wytyczne GDOŚ w zakresie aktualizacji informacji dotyczących obszarów Natura 2000 z 2021 r. nie wskazywały, który podmiot (RDOŚ czy GDOŚ) wprowadzał zmiany w pkt 5 SDF. Regionalna Dyrektor nie miała wątpliwości, że niezgodności należało usunąć. Zadeklarowała, że po uzyskaniu ponownego dostępu do bazy danych, RDOŚ zweryfikuje poziom uprawnień i w miarę możliwości podejmie działania korygujące w tym zakresie. W przypadku braku uprawnień RDOŚ do dokonywania zmian, RDOŚ przy składaniu wniosków o zmianę SDF będzie przekazywał do GDOŚ informacje o zmianach, które należy wprowadzać w punkcie 5. Praktyka ta pozwoli na bieżące korekty ponieważ, po złożeniu wniosku o zmianę SDF, RDOŚ otrzymuje pisemną odpowiedź o zakresie zaakceptowanych zmian i informację, że dokonano aktualizacji SDF w aplikacji Natura 2000 i w CRFOP.

Z wyjaśnień Regionalnej Dyrektor w sprawie problemów kadrowych wynikało, że braki w obsadzie bieżącej w Wydziale Obszarów Chronionych szczególnie widoczne były w latach 2021-2022, w których pracowało 9-10 osób na 18 etatów. Istniały problemy związane z wypełnieniem etatów dostępnych w jednostce. Dopiero przy

¹⁹ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2024/433 z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia siedemnastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny Dz. U. UE L. 433 z 9.02.2024.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków z dnia 12 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 25 poz. 133).

pełnej obsadzie osób można było potwierdzić, że liczba osób była nadal niewystarczająca, aby realizować zadania ustawowe i można było wnioskować o zwiększenie środków przeznaczonych na wynagrodzenia oraz obsługę nowych stanowisk pracy. RDOŚ wystąpił do GDOŚ z informacją o potrzebach finansowych i kadrowych w 2021 r. – dwa razy oraz 2024 r. – pięć razy, jednak według stanu na 5 listopada 2024 r. na żadne z ww. wystąpień nie uzyskano odpowiedzi.

(akta kontroli str. 994-1019, 2078-2093, 2111-2209)

Niedokonywanie aktualizacji w SDF danych dotyczących obszarów Natura 2000 stwarza ryzyko nieaktualności informacji gromadzonych w CRFOP na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska w tej sprawie²¹, przy czym nie bez wpływu na ten stan pozostają, zdaniem NIK, występujące niejasności interpretacyjne dotyczące regulacji GDOŚ w sprawie podmiotów upoważnionych do wprowadzania zmian w SDF, ograniczony dostęp RDOŚ do właściwej w tym zakresie bazy danych oraz ograniczenia kadrowe RDOŚ.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Regionalny Dyrektor identyfikował potrzeby w zakresie tworzenia i zmiany granic obszarów Natura 2000 na podstawie zgromadzonych materiałów przyrodniczych o obszarach oraz podejmował działania w celu zmian w sieci tych obszarów. Polegały one na przekazaniu do GDOŚ materiałów dotyczących utworzenia jednego obszaru oraz powiększenia czterech kolejnych. Sporządzano roczne plany działalności, w których ujmowano cele, mierniki i zadania dotyczące zarządzania obszarami Natura 2000 oraz sprawozdania z ich realizacji w układzie odpowiadającym planom. Plany – w szczególności w zakresie ustanawiania PZO – nie zostały w pełni zrealizowane. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca nierzetelnego prowadzenia SDF nie miała wpływu na ocenę.

2. Realizacja zadań na obszarach Natura 2000.

2.1. Spośród 118 obszarów Natura 2000 występujących na obszarze działania Regionalnego Dyrektora:

- 14 OSO wyznaczone zostały przez ministra właściwego do spraw środowiska w 2004 r. (dziewięć obszarów), w 2007 r. (cztery) i w 2008 r. (jeden),
- 104 SOO zatwierdzone zostały przez Komisję Europejską jako obszary mające znaczenie dla Wspólnoty w 2008 r. (33 obszary), w 2009 r. (18), w 2011 r. (47), w 2013 r. (cztery), w 2015 r. (jeden) i w 2022 r. (jeden) oraz wyznaczone przez ministra właściwego do spraw środowiska (po upływie od ponad roku do ponad 15 lat od ww. zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską) w 2017 r. (siedem obszarów), w 2018 r. (pięć), w 2021 r. (44), w 2022 r. (37) i w 2023 r. (11).

(akta kontroli str. 85-106)

2.2. Regionalny Dyrektor nie opracował projektów planów ochrony dla obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 10-20, 85-106)

2.3. Regionalny Dyrektor opracował 99 projektów dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 znajdujących się na obszarze jego działania, w tym 40 projektów PZO w okresie objętym kontrolą²², z których:

- jeden²³ opracowano w terminie określonym w art. 28 ust. 1 uop, tj. sześciu lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty;

²¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody (Dz.U. poz. 1080).

²² 59 projektów opracowano przed 2019 r.

²³ Jezioro Księżę w Lipuszu PLH220104.

- 39 – po ww. terminie, co opisano w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Na sporządzenie ww. 40 projektów PZO wydatkowano 2036,0 tys. zł w ramach projektu nr POIS.02.04.00-00-0193/16 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000” (dalej: „projekt PZO bis”) ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: „POIS”), którego beneficjentem była GDOŚ.

W przypadku pozostałych 19 obszarów w województwie pomorskim:

- Zbiornik na Oruni PLH220106 – termin sporządzenia projektu PZO nie upłynął. Zaplanowano środki na jego sporządzenie w ramach projektu pn. „Aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringów (PZO)” (dalej: „projekt PZO3”) ze środków programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę Klimat Środowisko (dalej: „FEnIKS”);
- projekty dziewięciu PZO sporządzili Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska w Bydgoszczy (dla dwóch obszarów²⁴), w Poznaniu (dla dwóch²⁵), w Szczecinie (dla trzech²⁶) i w Olsztynie (dla dwóch²⁷) z powodu znajdowania się większej części obszaru w województwie odpowiednio kujawsko-pomorskim, wielkopolskim, zachodnio-pomorskim i warmińsko-mazurskim;
- Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana PLH280007 i Zalew Wiślany PLB280010 – projekty planów ochrony sporządził Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni. Plany ochrony ustanowiono w 2023 r.²⁸ Niesporządzenie przez Regionalnego Dyrektora projektów dokumentacji dla części lądowej obszarów w województwie pomorskim o powierzchni odpowiednio 4687,9 ha (11,5% całej powierzchni obszaru) i 530,4 ha (1,6%) opisano w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- Ostoja w Ujściu Wisły PLH220044 i Ujście Wisły PLB220004 – brak aktualnego projektu PZO dla części lądowych tych obszarów o powierzchni odpowiednio 69 ha (6% całej powierzchni obszaru) i 858,6 ha (49%) opisano w ww. pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- Ostoja Słowińska PLH220023, Pobrzeże Słowińskie PLB220003 i Przybrzeżne Wody Bałtyku PLB990002 – brak projektów PZO dla części lądowych tych obszarów poza granicami SPN, które stanowiły podzielone fragmenty wzdłuż ich granic o powierzchni odpowiednio – 69 ha (0,2% powierzchni całego obszaru), 542,5 ha (2%) i 87 ha (6%) opisano w ww. pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- Zatoka Pucka i Półwysep Helski PLH220032 oraz Zatoka Pucka PLB220005 – stwierdzone nieprawidłowości dotyczące niesporządzenia projektów PZO dla części lądowej obszarów opisano w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/23/052 – Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim przeprowadzonej przez NIK w 2023 r. Od zakończenia ww. kontroli RDOŚ nie podjął działań w celu opracowania PZO dla obszaru Zatoka Pucka i Półwysep Helski z powodu opóźnień w terminie rozpoczęcia projektu PZO3, w ramach którego zaplanowano sporządzenie ww. dokumentu. Aktualizacja dokumentacji dotyczącej obszaru Zatoka Pucka zaplanowana została w ramach ww. projektu przez Urząd Morski w Gdyni.

²⁴ Krzewiny PLH040022, Sandr Wdy PLH040017.

²⁵ Dolina Łobzonki PLH300040, Dolina Debrzynki PLH300047.

²⁶ Dolina Grabowej PLH320003, Jezioro Bobięcińskie PLH320040, Jezioro Wicko i Modelskie Wydmy PLH320068.

²⁷ Lasy Iławskie PLB280005, Ostoja Iławska PLH280053.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla specjalnego obszaru ochrony siedlisk Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLH280007) (Dz. U. z 2022 r. poz. 2691) oraz rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla obszaru specjalnej ochrony ptaków Zalew Wiślany (PLB280010) (Dz. U. z 2023 r. poz. 2556).

W związku z tym, że zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej oraz art. 3 i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej termin ustanowienia dokumentów planistycznych w zakresie ustanowienia celów i środków ochronnych dla siedliskowych obszarów Natura 2000 upłynął w ciągu sześciu lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską, zaś w przypadku ptasich obszarów Natura 2000 w dniu klasyfikacji takiego obszaru przez Polskę, nieustanowienie przez Regionalnego Dyrektora celów i środków ochronnych w formie dokumentów planistycznych dla 61 obszarów, w tym w ww. terminach, opisano w pkt 4 i 5 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Analiza dokumentacji 10 wybranych projektów PZO dla obszarów Natura 2000²⁹ wykazała, że opracowano ją na podstawie umów zawartych w wyniku udzielenia zamówień publicznych. Dokumentacja została przez pracownika RDOŚ odebrana bez uwag, co potwierdzono protokołami. W dokumentacji zawarto wyniki prac określonych w § 3 rozporządzenia w sprawie projektu PZO, w tym m.in.:

- opis granicy obszaru w postaci wykazu współrzędnych punktów jej załamania w układzie współrzędnych płaskich prostokątnych (PL-1992),
- zweryfikowane informacje o obszarze i jego przedmiotach ochrony,
- ustalone wymagane parametry w odniesieniu do siedlisk przyrodniczych i gatunków oraz dokonane oceny stanu ich ochrony,
- dokonane oceny istniejących i potencjalnych zagrożeń dla utrzymania lub osiągnięcia właściwego stanu przedmiotów ochrony obszaru,
- ustalone cele działań ochronnych w ramach poszczególnych przedmiotów ochrony wraz z perspektywą osiągnięcia zakładanego celu,
- ustalone działania ochronne ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie,
- brak potrzeby sporządzenia planu ochrony.

W związku z zarzutami formalnymi Komisji Europejskiej z 9 czerwca 2021 r. INFR(2021)2025 C(2021)2179 dotyczącymi formułowania celów ochrony, dokumentacja sześciu projektów PZO³⁰ po ich odbiorze wymagała dostosowania do wytycznych Komisji. Umowy z wykonawcami na ich realizację zostały zawarte przed 9 czerwca 2021 r. Pracownicy RDOŚ dokonali stosownych zmian w trzech ww. projektach i byli w trakcie ich dokonywania w pozostałych.

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że po otrzymaniu uwag z Komisji Europejskiej rozpoczął się cykl spotkań online z GDOŚ celem wypracowania sposobu formułowania celów. 4 sierpnia 2021 r. GDOŚ przesłał do RDOŚ informację o zaakceptowaniu przez Komisję przykładowych celów ochrony dla obszarów ptasich, a 17 sierpnia 2021 r. – zaakceptowany przykład dla obszaru siedliskowego. Wówczas rozpoczęto prace nad zmianami PZO w ww. zakresie, a podejście do zapisów ewoluowało wraz z kolejnymi projektami, które były opiniowane przez GDOŚ. Na przełomie I i II kwartału 2022 r. wiadomo było jak powinny wyglądać cele i od tego czasu w miarę możliwości rozpoczęto egzekwowanie od wykonawców przygotowywanie celów w wypracowany sposób.

(akta kontroli str. 85-106, 118-125, 513-534, 915-929, 984, 993-1018, 1073-1079, 1121-1146, 1150-1155, 2276-2286)

2.4. Regionalny Dyrektor podczas sporządzania 10 objętych kontrolą projektów PZO, opisanych w pkt 2.3. wystąpienia pokontrolnego:

²⁹ Doliny Brdy i Chociny PLH220058, Huta Dolna PLH220089, Jeziora Choczewskie PLH220096, Uroczyska Pojezierza Kaszubskiego PLH220095, Jeziora Kistowskie PLH220097, Lasy Rekowski PLH220098, Sporysz PLH220064, Klify i Rały Kamienne Orłowa PLH220105, Duży Okoń PLH220059, Ostoja Masłowiczki PLH220062.

³⁰ Huta Dolna PLH220089, Jeziora Choczewskie PLH220096, Uroczyska Pojezierza Kaszubskiego PLH220095, Jeziora Kistowskie PLH220097, Sporysz PLH220064, Duży Okoń PLH220059.

- poinformował o zamiarze przystąpienia do PZO – zgodnie z art. 28 ust. 3 i 4 uop i § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie projektu PZO w formie obwieszczenia, które umieszczono na tablicy ogłoszeń, opublikowano na stronie internetowej RDOŚ i w prasie oraz przesłano do – właściwych dla poszczególnych obszarów – jednostek samorządu terytorialnego (dalej: „jst”) celem ich wywieszenia na tablicach ogłoszeń;
- umożliwił zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk, dla których ochrony wyznaczono obszary – zgodnie z art. 28 ust. 3 ww. ustawy – udział w pracach związanych ze sporządzaniem projektu dla trzech obszarów³¹ poprzez zorganizowanie spotkań dyskusyjnych członków Zespołów Lokalnej Współpracy (dalej: „Zespół”) i dla czterech obszarów³² poprzez przekazanie członkom Zespołu w formie elektronicznej materiałów dotyczących sporządzania projektów PZO. W przypadku pozostałych trzech obszarów przekazano członkom Zespołów informację o przystąpieniu do sporządzenia projektu PZO wraz z odesłaniem do strony podmiotowej BIP RDOŚ, na której można było zapoznać się z opracowanym już projektem PZO, a w przypadku jednego z tych obszarów również pisma w sprawie udziału w pracach wybranym członkom, co opisano w pkt 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- zapewnił możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniach – zgodnie z art. 28 ust. 4 ww. ustawy – poprzez ogłoszenie informacji o możliwości zapoznania z projektem PZO oraz składania uwag i wniosków, które rozpowszechniono w sposób opisany w tiret pierwsze.

(akta kontroli str. 583-584, 601-633, 636-643, 645-689, 691-706, 708-741)

2.5. Regionalny Dyrektor sporządził 13 projektów zmian PZO³³, które ustanowił w formie zarządzeń w okresie objętym kontrolą. Analiza dokumentacji tych projektów wykazała, że Regionalny Dyrektor:

- poinformował o zamiarze przystąpienia do zmiany PZO – zgodnie z art. 28 ust. 3 i 4 uop i § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie PZO – w sposób opisany w pkt 2.4. wystąpienia pokontrolnego;
- umożliwił zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk, dla których ochrony wyznaczono obszary – zgodnie z art. 28 ust. 3 ww. ustawy – udział w pracach związanych ze sporządzaniem projektu poprzez przekazanie w formie elektronicznej dokumentacji zmian projektu PZO do członków Zespołów z informacją o możliwości składania uwag³⁴;
- zapewnił możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniach – zgodnie z art. 28 ust. 4 ww. ustawy – w sposób opisany w pkt 2.4. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 749-751, 1031-1072)

2.6. W RDOŚ, zgodnie z wytycznymi GDOŚ w zakresie opracowania PZO, zorganizowano proces sporządzania 10 objętych kontrolą projektów PZO opisanych w pkt 2.3. wystąpienia pokontrolnego, w następującym zakresie:

- wyznaczono pracownika³⁵, na stanowisku planisty regionalnego, odpowiedzialnego w projekcie PZO bis m.in. za nadzorowanie pod względem

³¹ Doliny Brdy i Chociny PLH220058, Klify i Rafy Kamienne Orłowa PLH220105, Ostoja Masłowiczki PLH 220062.

³² Lasy Rekowski PLH220098, Sporysz PLH220064, Duży Okoń PLH220059 i Huta Dolna PLH220089. Z uwagi na warunki epidemiologiczne zrezygnowano ze spotkań stacjonarnych z Zespołem Lokalnej Współpracy.

³³ Dla obszarów Wejherowo PLH220084, Puszcza Darżłubska PLB220007, Hopowo PLH220010, Lasy Łębskie PLB220006, Bory Tucholskie PLB220009, Leniec nad Wierzycą PLH220073, Orle PLH220019, Dolina Słupi PLB220002, Piotrowo PLH220091, Dąbrówka PLH220088, Dolina Górnej Łeby PLH220006, Dolina Łupawy PLH220036, Dolina Wierzycy PLH220094.

³⁴ Z uwagi na warunki epidemiologiczne zrezygnowano ze spotkań stacjonarnych z Zespołem Lokalnej Współpracy.

³⁵ Na podstawie porozumienia stron z 25 lipca 2017 r. zmieniającego warunki pracy, zgodnie z którym od 1 sierpnia 2017 r. do czasu zakończenia projektu w miejsce dotychczas obowiązujących warunków zatrudnienia wprowadzono zmiany stanowiska pracy. Etat w 100% kwalifikowany był w ramach projektu.

merytorycznym procesie planistycznym, obejmujące opracowanie pod względem merytorycznym projektów dokumentów, ogłoszeń, zarządzeń, porozumień oraz umów niezbędnych do realizacji projektu, przygotowanie opisów przedmiotu zamówienia, odbiór merytoryczny zadań związanych z przygotowaniem projektów PZO, prowadzenie działań związanych z zapewnieniem odpowiedniej informacji o prowadzonych pracach nad opracowaniem projektów PZO w celu umożliwienia uczestniczenia w procesie tworzenia projektów zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obszarach objętych planowaniem, zapewnienie prawidłowego przebiegu prowadzonych konsultacji społecznych projektów PZO³⁶. Planista regionalny posiadał wymagane³⁷ kompetencje w zakresie wykształcenia i doświadczenia zawodowego;

- zlecono sporządzenie projektów PZO wykonawcom wybranym w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, którzy spełnili warunki udziału w tych postępowaniach dotyczące odpowiedniego składu zespołów opracowujących dokumentację (w tym ekspertów przyrodników i koordynatora planu);
- określono składy Zespołów, w tym przedstawiciele RDOŚ i wykonawców oraz w zależności od obszaru przedstawiciele m.in.: urzędów gmin, starostw powiatowych, nadleśnictw, oddziałów regionalnych ARiMR, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, stowarzyszeń i lokalnych przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 541-600)

2.7. W okresie objętym kontrolą RDOŚ dysponował danymi w ramach oceny realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000, które zostały zebrane na potrzeby raportu z wykonania działań podjętych na podstawie Dyrektywy Siedliskowej³⁸ i Dyrektywy Ptasiej³⁹ za okres sprawozdawczy 2013-2018 oraz był w trakcie⁴⁰ aktualizowania danych za okres 2019-2024. Obejmowały one m.in. informacje o oddziaływaniach i zagrożeniach oraz działaniach ochronnych podjętych na rzecz przedmiotów ochrony i zostały pozyskane w zależności od okresu sprawozdawczego m.in. od jednostek LP, organizacji pozarządowych, parków narodowych i krajobrazowych.

Pozyskane dane wykorzystywane były przez RDOŚ – jak wyjaśniła Regionalna Dyrektor – do określenia czy i w jakim stopniu realizowane były działania ochronne wynikające z dokumentów planistycznych, przypisane do realizacji m.in. innym podmiotom niż RDOŚ. Przy analizie wyników przeprowadzanych monitoringów stanu ochrony przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000, RDOŚ był w stanie stwierdzić czy działania zaplanowane w dokumentach planistycznych były adekwatne do potrzeb ochronnych. Przykładowo regularny monitoring sowy włośчатки m.in. w obszarach: Lasy Mirachowskie, Lasy Lęborskie, Puszcza Darżłubska prowadzony przez RDOŚ w zestawieniu z informacjami pozyskanymi od nadleśnictw, które zarządzały tym terenem, dał pełniejszą wiedzę na temat stanu ochrony gatunku i konieczności wieszania budek lęgowych. Ponadto dane będą wykorzystane do aktualizacji PZO w ramach projektu PZO3.

(akta kontroli str. 812-913, 994-1018)

2.8. Regionalny Dyrektor, na podstawie art. 28 ust. 5 uop, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia ustanowił PZO samodzielnie dla 61 obszarów Natura 2000 (w tym 11 na podstawie projektów PZO sporządzonych w latach 2019-

³⁶ Zadania określono w zakresie obowiązków pracownika.

³⁷ W opisie stanowiska pracy.

³⁸ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. UE.L 206 z 22.07.1992, str. 7 ze zm.).

³⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U.UE. L.20 z 26.01.2010 r., str. 7 ze zm.).

⁴⁰ Wg stanu na dzień 20 listopada 2024 r.

2024) i wspólnie z Regionalnymi Dyrektorami Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, Szczecinie i Olsztynie dla ośmiu obszarów⁴¹. Ponadto w okresie objętym kontrolą obowiązywało:

- 21 planów ochrony dla rezerwatów przyrody ustanowionych przez Regionalnego Dyrektora, z tego cztery na obszarach, które w całości pokrywały się z rezerwatami i 17 na obszarach, które w części pokrywały się z rezerwatami;
- dwa plany ochrony dla specjalnego obszaru ochrony siedlisk Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana i dla obszaru specjalnej ochrony ptaków Zalew Wiślany ustanowione przez Ministra Klimatu i Środowiska, opisane w pkt 2.3. wystąpienia pokontrolnego;
- osiem PUL obejmujących zakres PZO opisanych w pkt 2.9. wystąpienia.

Regionalny Dyrektor nie ustanowił PZO dla 29 obszarów⁴², pomimo sporządzenia projektów tych dokumentów w okresie od 13 grudnia 2019 r. do 12 grudnia 2022 r., co opisano w pkt 5 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Na sporządzenie ww. projektów PZO wydatkowano 1320,0 tys. zł. Dla pozostałych 14 obszarów: termin na sporządzenie projektu dokumentacji jeszcze nie upłynął albo trwały prace nad sporządzaniem dokumentacji przez RDOŚ lub inne organy, co opisano w pkt 2.3. wystąpienia pokontrolnego.

Do 16 października 2023 r.⁴³ upłynął okres obowiązywania PZO ustanowionych na okres 10 lat⁴⁴ dla siedmiu obszarów – Twierdza Wisłoujście PLH220030, Biała PLH220016, Jezioro Piasek PLH220013, Orle PLH220019, Bunkier w Oliwie PLH220054, Białe Błoto PLH220002 i Górkowski Las PLH220045. Regionalny Dyrektor ustanowił w okresie objętym kontrolą PZO dla obszaru Twierdza Wisłoujście i nie ustanowił PZO dla pozostałych obszarów, co opisano w pkt 5 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 85-106, 118-122, 915-930, 933-974, 984, 993-1018, 1092-1099)

2.9. W obszarze działania Regionalnego Dyrektora znajdowało się:

- osiem obszarów Natura 2000 położonych częściowo na terenach zarządzanych przez LP, dla których zakres PZO został uwzględniony w PUL. Organami właściwymi do sporządzenia PZO dla części tych obszarów nieobjętych zakresem PZO w PUL byli: Regionalny Dyrektor⁴⁵ albo Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie⁴⁶. Dla pięciu obszarów w części wykraczającej poza obszar objęty PUL:
 - Doliny Brdy i Chociny PLH220058 oraz Ostoja Zapceńska PLH220057 – Regionalny Dyrektor ustanowił PZO,
 - Mętne PLH220061, Grądy nad jeziorami Zduńskim i Szpęgawskim PLH220067 oraz Szczodrowo PLH220101, sporządzono projekty PZO i nie

⁴¹ Projekty PZO dla pięciu obszarów sporządzone zostały w RDOŚ w Gdańsku, a projekty PZO dla trzech obszarów zostały sporządzone w RDOŚ w Olsztynie i Bydgoszczy.

⁴² Mętne PLH220061, Ostoja Masłowiczki PLH220062, Sporysz PLH220064, Zielenina PLH220065, Dolina Szczyry PLH220066, Grądy nad Jeziorem Zduńskim i Szpęgawskim PLH220067, Guzy PLH220068, Jezioro Krag PLH220070, Karwickie Źródlika PLH220071, Lubieszyn PLH220074, Mikołajki Pomorskie PLH220076, Ostoja Borzyszkowska PLH220079, Prokowo PLH220080, Rynna Dłużnicy PLH220081, Stary Bukowiec PLH220082, Wielki Klincz PLH220083, Torfowiska Trzebielino PLH220085, Sztumskie Pole PLH220087, Huta Dolna PLH220089, Nowa Sikorska Huta PLH220090, Pomlewo PLH220092, Jeziora Choczewskie PLH220096, Jeziora Kistowskie PLH220097, Lasy Rekowskie PLH220098, Opalińskie Buczyny PLH220099, Klify Poddębskie PLH220100, Szczodrowo PLH220101, Klify i Rafy Kamienne Orłowa PLH220105, Jezioro Księżę w Lipuszu PLH220104.

⁴³ zmiana art. 28 ust. 1 uop (Dz. U. z 2023 r. poz. 1890).

⁴⁴ Na podstawie art. 28 ust. 1 uop w brzmieniu obowiązującym do 15 października 2023 r.

⁴⁵ Doliny Brdy i Chociny PLH220058, Ostoja Zapceńska PLH220057, Mętne PLH220061, Grądy na jeziorach Zduńskim i Szpęgawskim PLH220067 i Szczodrowo PLH220101.

⁴⁶ Dolina Grabowej PLH320003, Jezioro Bobięcińskie PLH320040, Jezioro Wicko i Modelskie Wydmy PLH320068.

- ustanowiono PZO, co opisano w pkt 2.3. i 2.7. wystąpienia pokontrolnego oraz w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
- osiem obszarów Natura 2000 położonych częściowo na terenie parków narodowych – SPN i Parku Narodowego Bory Tucholskie. Dla obszarów w części wykraczającej poza obszar parków:
 - Doliny Brdy i Chociny PLH220058, Dolina Łupawy PLH220036, Sandr Brdy PLH220026, Wielki Sandr Brdy PLB220001, Bory Tucholskie PLB220009 – Regionalny Dyrektor ustanowił PZO;
 - Ostoja Słowińska PLH220023, Pobrzeże Słowińskie PLB220003 i Przybrzeżne Wody Bałtyku PLB990002 Regionalny Dyrektor nie ustanowił PZO – przyczyny braku projektów PZO opisano w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 85-111, 118-122)

2.10. W okresie objętym kontrolą do RDOŚ wpłynęły cztery wnioski o uzgodnienie projektów PUL dla Nadleśnictw: Kościerzyna, Przymuszewo, Czersk i Starogard w zakresie zadań ochronnych dla 10 obszarów Natura 2000⁴⁷ w częściach pokrywających się z obszarami będącymi w zarządzie ww. Nadleśnictw. Projekty PUL zawierały wymagane art. 28 ust. 10 uop opisy granic obszaru i mapy obszarów oraz dla występujących przedmiotów ochrony – identyfikację istniejących i potencjalnych zagrożeń, cele działań ochronnych, określenie działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie. W żadnym projekcie PUL nie zawarto wskazań do zmian w istniejących planach zagospodarowania przestrzennego oraz terminu sporządzenia planu ochrony, ponieważ analiza dokumentów nie wykazała takiej konieczności.

W przypadku trzech projektów PUL (dla Nadleśnictw: Przymuszewo, Czersk i Kościerzyna) RDOŚ wezwał do uzupełnienia i poprawy dokumentacji. Projekt PUL w zakresie PZO dla Nadleśnictwa Starogard nie wymagał zmian.

Regionalny Dyrektor, zgodnie z art. 28 ust. 11b uop, w drodze postanowienia:

- uzgodnił zakresy zadań ochronnych w projektach PUL dla Nadleśnictw: Przymuszewo, Czersk i Starogard, w tym po uzupełnieniu i poprawie dokumentacji,
- odmówił uzgodnienia zakresu zadań ochronnych w projekcie PUL dla Nadleśnictwa Kościerzyna z powodu określenia RDOŚ jako podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie działań polegających na uzupełnieniu stanu wiedzy o wybranych przedmiotach ochrony w czterech obszarach (Lubieszyn, Uroczyska Pojezierza Kaszubskiego, Stary Bukowiec i Rynna Dłużnicy). Zgodnie z art. 32 ust. 4 uop na terenie zarządzanym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne LP, na którym znajduje się obszar Natura 2000, zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami PUL, zatem podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie działań w zakresie uzupełnienia stanu wiedzy na gruntach Skarbu Państwa w zarządzie Nadleśnictwa Kościerzyna powinno być Nadleśnictwo. Regionalny Dyrektor LP w Gdańsku 13 marca 2019 r. wniósł zażalenie na ww. postanowienie Regionalnego Dyrektora⁴⁸, które Regionalny Dyrektor przekazał do Ministra Środowiska⁴⁹. Następnie opinię w sprawie wyraziła Regionalna Rada Ochrony

⁴⁷ Jezioro Krag PLH220070, Lubieszyn PLH220074, Rynna Dłużnicy PLH220081, Stary Bukowiec PLH220082, Uroczyska Pojezierza Kaszubskiego PLH220095, Doliny Brdy i Chociny PLH220058, Ostoja Zapceńska PLH220057, Mętne PLH220061, Grądy nad Jeziorami Zduńskim i Szpęgawskim PLH220067 i Szczodrowo PLH220101.

⁴⁸ Pismo nr ZS.6004.1.2017.KR.

⁴⁹ Pismo nr RDOŚ.Gd-WOC.6320.1.2019.BF.4 z 20 marca 2019 r.

Przyrody w Gdańsku⁵⁰, która uznała, że złożone zażalenie było niezasadne. Do zakończenia kontroli NIK, Minister nie poinformował RDOŚ o rozstrzygnięciu w sprawie.

W PUL, których projekty objęto uzgodnieniami w zakresie zadań ochronnych, nie zawarto wskazań dotyczących zaplanowanych rębni w miejscach oddziaływania na przedmioty ochrony.

(akta kontroli str. 752-811)

2.11. Proces uzgadniania projektów PUL w zakresie zadań ochronnych w okresie objętym kontrolą został opisany w pkt 2.10. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 752-811)

2.12. W okresie objętym kontrolą RDOŚ, zgodnie z art. 31 uop, przekazał do GDOŚ wymagane⁵¹ dane do raportu z realizacji dyrektywy ptasiej obejmujące lata 2013-2018 w terminie uzgodnionym z GDOŚ (8 lutego 2019 r.). Dane te obejmowały m.in. listy działań ochronnych dla poszczególnych gatunków oraz listy podejmowanych działań i inicjatyw w związku z realizacją międzynarodowych planów ochrony gatunków lub planów zarządzania gatunkami łownymi o złym statusie ochronnym. Na potrzeby przygotowania raportu RDOŚ wystąpił do nadleśnictw, organizacji pozarządowych oraz ARiMR o przekazanie informacji na temat zrealizowanych w latach 2013-2018 lub aktualnie realizowanych działań w obrębie siedlisk gatunków ptaków stanowiących przedmioty ochrony w granicach obszarów Natura 2000 w województwie pomorskim. Współpracował w tym zakresie także z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Gdańsku. Dane wymagane⁵² do raportu z realizacji dyrektywy siedliskowej za ww. okres zostały przekazane GDOŚ w 2018 r.

Termin na przekazanie wymaganych⁵³ danych do raportu z realizacji ww. dyrektyw obejmujących lata 2019-2024 upływał po okresie objętym kontrolą⁵⁴. W celu zgromadzenia danych przyrodniczych RDOŚ wystąpił do RDLP w: Gdańsku, Toruniu i Szczecinku z prośbą o przekazanie informacji dotyczących realizowanych działań mających na celu ochronę siedlisk przyrodniczych oraz gatunków i ich siedlisk stanowiących przedmioty ochrony w obszarach Natura 2000.

(akta kontroli str. 812-913)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Regionalny Dyrektor sporządził 39 projektów PZO dla obszarów Natura 2000 albo ich części nieobjętej innym dokumentem planistycznym⁵⁵ po upływie terminu określonego w art. 28 ust. 1 uop, tj. po upływie sześciu lat od dnia zatwierdzenia

⁵⁰ Uchwała nr 5/2019 z 25 lipca 2019 r. w związku z pismem Sekretarza Stanu Ministerstwa Środowiska nr DOP-WOŚ.055.170.2019.KW z 26 czerwca 2019 r.

⁵¹ Określone w piśmie Generalnego Dyrektora nr DZP-WO.631.2.2018.SG.JM z 31 lipca 2018 r.

⁵² Określone w piśmie Generalnego Dyrektora nr DZP-WO.631.1.2018.SG z 22 maja 2018 r.

⁵³ Określonych w pismach Generalnego Dyrektora DZP-WO.631.5.2023.SG z 27 grudnia 2023 r. oraz DZP-WO.631.5.2023.AB z 23 lutego 2024 r.

⁵⁴ 31 października 2024 r.

⁵⁵ Bezlist koło Gniewowa PLH220102, Czerwona Woda pod Babilonem PLH220056, Dolina Słupi PLH220052, Dolina Szczyry PLH220066, Doliny Brdy i Chociny PLH220058, Duży Okoń PLH220059, Grądy nad Jeziorami Zduńskim i Szpęgawskim PLH220067, Guzy PLH220068, Huta Dolna PLH220089, Jeziora Choczewskie PLH220096, Jeziora Kistowskie PLH220097, Jezioro Dymno PLH220069, Jezioro Krag PLH220070, Karwickie Źródlika PLH220071, Kaszubskie Klify PLH220072, Klify i Rafy Kamienne Orłowa PLH220105, Klify Poddębские PLH220100, Las Wolność PLH220060, Lasy Rekowskie PLH220098, Lubieszynek PLH220074, Mętne PLH220061, Mikołajki Pomorskie PLH220076, Nowa Brda PLH220078, Nowa Sikorska Huta PLH220090, Opalińskie Buczyny PLH220099, Ostoja Borzyszkowska PLH220079, Ostoja Masłowiczki PLH220062, Ostoja Zapceńska PLH220057, Pomlewo PLH220092, Prokowo PLH220080, Rynna Dłużnicy PLH220081, Sporysz PLH220064, Stary Bukowiec PLH220082, Szczodrowo PLH220101, Sztumskie Pole PLH220087, Torfowisko Trzebielino PLH220085, Uroczyska Pojezierza Kaszubskiego PLH220095, Wielki Klincz PLH220083, Zielenina PLH220065.

obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty. Przekroczenia sięgały od około 1,5 roku (534 dni) do ponad sześciu lat (2405 dni).
(akta kontroli str. 85-106, 118-122)

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że opracowanie projektów PZO wymagało znacznych nakładów finansowych, natomiast RDOŚ nie dysponował w ramach swojego budżetu środkami na ten cel. Nie dysponował również zasobami kadrowymi, aby PZO opracować własnymi siłami. W 2015 r. rozpoczęto przygotowania do realizacji projektu PZO bis, którego beneficjentem był GDOŚ, dotyczącego opracowania PZO w ramach POIŚ. W 2016 r. zmieniono harmonogramy rzeczowo-finansowe oraz powierzchniowo obszarów wyznaczonych do objęcia projektem w związku z inicjatywą opracowania PZO w ramach PUL przez LP (porozumienie z 30 sierpnia 2016 r. zawarte między Generalnym Dyrektorem a Dyrektorem Generalnym LP). Ostatecznie umowę o dofinansowanie podpisano dopiero 8 marca 2017 r. Pozwoliło to na rozpoczęcie przygotowań do przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne, składanie wniosków o rezerwę celową na zatrudnienie lub oddelegowanie pracowników do projektu, dokonano zmian planu budżetu jednostki i przygotowano wnioski o zapewnienie finansowania. Pierwsze środki na wynagrodzenia pracowników projektu uzyskano w ramach rezerwy celowej dopiero w III kwartale 2017 r., co umożliwiło rozpoczęcie procedur związanych z przygotowaniem dokumentacji przetargowych i wyborem wykonawców PZO. Pierwszy przetarg ogłoszono w grudniu 2017 r. W czasie trwania projektu przeprowadzono 19 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego. Wobec braku zainteresowania wykonawców niektórymi zamówieniami, istniała potrzeba ich wielokrotnego powtarzania.

(akta kontroli str. 915-929, 932)

NIK wskazuje, że w art. 28 ust. 1 uop nie przewidziano możliwości przedłużenia terminu sporządzenia pierwszego projektu PZO, w tym w przypadkach opisanych w wyjaśnieniach.

2. Regionalny Dyrektor nie sporządził projektu PZO dla części lądowej obszarów:

- Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana PLH280007 i Zalew Wiślany PLB280010 (dla których plany ochrony zostały ustanowione na podstawie projektów sporządzonych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni),
- Ostoja w Ujściu Wisły PLH220044 i Ujście Wisły PLB220004,
- Ostoja Słowińska PLH220023, Pobrzeże Słowińskie PLB220003 i Przybrzeżne Wody Bałtyku PLB990002 (poza granicami SPN),

podczas gdy zgodnie z art. 28 ust. 1 uop dla obszaru Natura 2000 sprawujący nadzór nad obszarem sporządza projekt PZO. Pierwszy projekt sporządzało się w terminie sześciu lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków.

(akta kontroli str. 85-106, 118-122)

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że:

– w porozumieniu z 10 stycznia 2010 r. zawartym między Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, Regionalnym Dyrektorem i Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Olsztynie w sprawie współpracy i sprawowania nadzoru nad obszarami Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 Zalew Wiślany (PLB280010) oraz Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLH280007) określono, że organem odpowiedzialnym za sporządzenie dokumentacji i przygotowanie projektu dokumentu planistycznego będzie Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni. Z punktu zarządzania obszarem o wiele łatwiej było sprawować nadzór nad obszarem, który ma jeden dokument planistyczny. Z uwagi na to, że obszar morski

w obu obszarach dominuje powierzchniowo, zdecydowano, że będą to plany ochrony dla całych obszarów. Przedmiotowe porozumienie potwierdza, że podejmowano działania celem przygotowania projektów dokumentów planistycznych w ustawowym terminie. W 2015 r. projekty rozporządzeń zostały przekazane do ministra właściwego do spraw środowiska celem podpisania, jednak plany weszły w życie dopiero w 2023 r., na co RDOŚ nie miał wpływu. Regionalny Dyrektor nie sporządził projektów PZO oraz nie ustanowił PZO dla przedmiotowych obszarów ponieważ, sporządzone zostały ww. projekty rozporządzeń. Do 2023 r. oczekiwano na ich podpisanie i wejście w życie. Mimo długiego czasu oczekiwania nie zdecydowano się na rozdzielenie dokumentów na PZO dla części lądowej i PO dla części morskiej, ponieważ uwarunkowania merytoryczne i faktyczne – w tym szczególnie znane wielokrotnie z terenu trudności we wskazaniu granicy między terenem lądowym i morskim oraz wzajemne powiązania przestrzenne i funkcjonalne siedlisk gatunków wodno-błotnych i siedlisk przyrodniczych, wskazywały, że rozdzielenie prac utrudni kompleksową analizę zagrożeń, wskazanie celów i działań ochronnych zlokalizowanych w granicach objętych określonym planem. Podstawowe struktury, procesy oraz zależności między gatunkami i ich siedliskami oraz siedliskami lądowymi i działalnością morza, wskazywały na konieczność planowania działań ochronnych razem. Uznano, że konieczna była przede wszystkim całościowa ochrona lokalnych ekosystemów;

- pierwsze projekty planów ochrony dla całych obszarów Ostoja w Ujściu Wisły i Ujście Wisły sporządził Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni na podstawie porozumień⁵⁶ zawartych w 2010 r. Następnie w 2015 r. Dyrektor Urzędu Morskiego przekazał projekty rozporządzeń przygotowanych na podstawie ww. dokumentacji, które nie weszły w życie. W RDOŚ oczekiwano na podpisanie i wejście w życie ww. rozporządzeń, co Regionalna Dyrektor uzasadniła uwarunkowaniami merytorycznymi i faktycznymi, przywołanymi w wyjaśnieniach odnoszących się do ww. obszarów Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana oraz Zalew Wiślany. W związku z tym, że przez osiem lat rozporządzenia nie weszły w życie, w 2022 r. wspólnie z Dyrektorem Urzędu Morskiego, po roboczych ustaleniach, podjęto decyzję o rozdzieleniu dokumentów planistycznych dla obszaru Ostoja w Ujściu Wisły na część lądową (PZO) i morską (plan ochrony). Sporządzona w 2015 r. dokumentacja do planów ochrony dla ww. obszarów wymagała jednak aktualizacji, aby na jej podstawie można było sporządzić PZO. W związku z powyższym niezbędna jest aktualizacja dokumentacji do planów ochrony dla ww. obszarów, którą dla obszaru Ujście Wisły przeprowadził w 2023 r. Dyrektor Urzędu Morskiego, a dla obszaru Ostoja w Ujściu Wisły: w części morskiej – Dyrektor Urzędu Morskiego, a w części lądowej RDOŚ zaplanował to zadanie w ramach projektu PZO3. W przypadku obszaru ptasiego, gdzie przedmiotami ochrony są ptaki wodno-błotne, racjonalniejszym rozwiązaniem było sporządzenie jednej dokumentacji i jednego dokumentu planistycznego. Z uwagi na przedłużającą się procedurę, zarówno w Ministerstwie Środowiska, jak i później rozpoczęcia projektu PZO3 (proces planistyczny trwał niemal trzy lata), do dziś nie było PZO ani planów ochrony dla tych obszarów;
- w RDOŚ nie podejmowano do tej pory działań w celu ustanowienia PZO dla części obszarów Ostoja Słowińska i Pobrzeże Słowińskie poza granicami SPN, ponieważ Dyrektor SPN sporządzał dokumentację i projekt planu ochrony dla parku narodowego oraz obszarów Natura 2000. W obecnym stanie prawnym RDOŚ byłby zmuszony do ustanowienia PZO na lądzie w pełnym zakresie. Dopiero po

⁵⁶ Porozumienia z 14 stycznia 2010 r. w sprawie współpracy i sprawowania nadzoru nad obszarami Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 Ujście Wisły PLB220004 i Ostoja w Ujściu Wisły PLH220044.

wejściu w życie planu ochrony dla SPN, podejmie kroki do ustanowienia PZO na lądzie dla pozostałej części obszarów. Ponadto w przypadku obszaru Ostoja Słowińska powierzchnia nieobjęta projektem planu ochrony wynosi 69 ha, co stanowi 0,2% całej powierzchni obszaru i dotyczy pofragmentowanych jego części na całej długości wzdłuż granic. Nie było zatem merytorycznych podstaw do tworzenia PZO dla tej części obszaru. Formalnie natomiast, PZO powinno być sporządzone dla całego obszaru, zatem i dla tych fragmentów. Regionalna Dyrektor jako przyczyny niepodjęcia działań w celu ustanowienia PZO dla części obszaru Przybrzeżne Wody Bałtyku leżącej poza granicami SPN podała, że na powierzchni poza SPN wynoszącej 87,47 ha, nie znajdowały się żadne przedmioty ochrony, którymi w ww. obszarze Natura 2000 były populacje zimujące i przelotne ptaków występujące na obszarze morskim (na wodzie).

(akta kontroli str. 492-497, 915-931, 994-1018, 1150-1155)

W ocenie NIK, skoro ustawodawca określił wprost obowiązki dla każdego z wymienionych w uop podmiotów sprawujących nadzór nad obszarem Natura 2000 i zobowiązał każdego z nich w wyznaczonym czasie do opracowania dokumentów planistycznych, to odmienne ustalenia między podmiotami dotyczące ich kompetencji albo przygotowywanie projektu planu ochrony przez Dyrektora SPN nie wyłączały obowiązku sporządzenia przez Regionalnego Dyrektora projektu PZO w odniesieniu do części lądowej obszaru, w tym poza granicami parku narodowego. Jednocześnie przepisy uop nie zawierają przesłanek odstąpienia od sporządzenia projektu PZO z powodu braku merytorycznych przesłanek.

3. RDOŚ nie umożliwił osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono trzy obszary udziału w pracach związanych ze sporządzaniem projektów PZO dla tych obszarów, co było niezgodne z art. 28 ust. 3 uop. Członków Zespołów wskazanych w dokumentacji projektowej dotyczącej obszarów Jeziora Kistowskie PLH220097⁵⁷, Jeziora Choczewskie PLH220096⁵⁸ i Uroczyska Pojezierza Kaszubskiego PLH220095⁵⁹ nie poinformowano o poszczególnych etapach prac sporządzania planów, a przekazano im jedynie gotowe już dokumenty.

(akta kontroli str. 583-584, 601-633, 636-689)

Z wyjaśnień Regionalnej Dyrektor wynikało, że członkowie Zespołu zostali powiadomieni o możliwości udziału w pracach nad sporządzeniem projektu PZO poprzez zamieszczenie na stronie internetowej RDOŚ, tablicy ogłoszeń i w prasie

⁵⁷ Przedstawiciele: Gmin Sulęcyno, Sierakowice i Parchowo, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku, Nadleśnictwa Lipusz, Nadleśnictwa Kartuzy, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Powiatowego Zespołu Doradztwa Rolniczego w Kartuzach, Lokalnej Grupy Rybackiej Kaszuby, Stowarzyszenia Turystyczne Kaszuby, Pomorskiej Izby Rolniczej, ARiMR, Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych, Parku Krajobrazowego „Dolina Słupi”, Starostwa Powiatowego w Kartuzach, Starostwa Powiatowego w Bytowie, Polskiego Związku Wędkarskiego, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Pomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego.

⁵⁸ Przedstawiciele: Gmin Choczewo, Łęczyce i Gniewino, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku, Nadleśnictwa Choczewo, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Powiatowego Zespołu Doradztwa Rolniczego w Wejherowie, Lokalnej Grupy Działania „Dorzecze Łeby”, Stowarzyszenia „Bursztynowy Pasaż”, Choczewskiego Stowarzyszenia Turystycznego, Pomorskiej Izby Rolniczej, ARiMR, Starostwa Powiatowego w Wejherowie, Polskiego Związku Wędkarskiego, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Pomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego.

⁵⁹ Przedstawiciele: Starostwa Powiatowego w Kartuzach, Starostwa Powiatowego w Kościerzynie, Gminy Chmielno, Gminy Somonino, Gminy Stężycza, Gminy Kościerzyna, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych, Pomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego, ARiMR, Pomorskiej Izby Rolniczej, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, użytkownika obwodów rybackich, Polskiego Związku Wędkarskiego, Stowarzyszenia Ogrodowego „Góra Trzebińska”, Lokalnej Grupy Rybackiej Kaszuby, Stowarzyszenia Przedsiębiorców Regionu Kaszubskiego, Stowarzyszenia Rozwoju i Promocji Gołubia i Regionu „Serca Kaszub”, Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Kultury, Sportu i Turystyki na Wsi „Przyjazna Wieś Kaszubska”, Stowarzyszenia na rzecz Odpowiedzialnego Rolnictwa Molinion.

lokalnej obwieszczeń o zamiarze przystąpienia Regionalnego Dyrektora do opracowania PZO wraz z założeniami do PZO. Obwieszczenie wysłano do gmin położonych w granicach obszarów celem rozpropagowania informacji. Członkom Zespołów nie przekazano materiałów z poszczególnych etapów sporządzania PZO, ponieważ nie zorganizowano spotkań lokalnej współpracy, a ponadto PZO to dokumentacja pisana językiem specjalistycznym i dla osób nie zajmujących się tymi zagadnieniami, była niezrozumiała. Przekazanie prezentacji czy elementów dokumentacji planu dotyczącej zagadnień składających się na opracowanie PZO bez odpowiedniego komentarza i wyjaśnień, dla przeciętnej odbiorcy byłoby niezrozumiałe. Widać to po braku odbioru wysyłanych do innych Zespołów materiałów (w formie prezentacji, elementów szablonu dokumentacji czy projektu zarządzenia). Informacja zwrotna przede wszystkim przychodziła od LP. Z założenia informacja ta miała dotrzeć do gospodarujących na terenie obszaru Natura 2000, czyli nie tylko instytucji i urzędów, ale też bezpośrednich użytkowników gruntów. Spotkania organizowane przed pandemią i po pandemii, w obszarach Natura 2000, dla których opracowywano PZO, przy udziale lokalnej społeczności uwiadamiały problemy i niejasności związane z szeroko pojętą siecią Natura 2000.

Główny specjalista w Wydziale Obszarów Chronionych, odpowiedzialna za prowadzenie działań związanych z zapewnieniem informacji o prowadzonych pracach nad opracowaniem ww. projektów PZO, wyjaśniła, że spotkania stacjonarne nie odbyły się ze względu na panujący stan epidemii i związane z tym obostrzenia w trakcie opracowywania PZO dla ww. obszarów. Zaproszenia indywidualne miały co do zasady dotyczyć spotkań stacjonarnych, a ponieważ nie były organizowane, zaproszeń nie wysyłano. Pandemia mocno ograniczyła komunikowanie się. Zaburzyła wypracowany schemat kontaktów z Zespołami. Uniemożliwiła bezpośredni kontakt. W latach 2020-2021, kiedy trwały prace nad opracowywaniem PZO dla tych obszarów próbowano wypracować nowy model współpracy z Zespołami. To był bardzo trudny okres, z wieloma niewiadomymi, co ostatecznie spowodowało, że członkom Zespołów dla tych obszarów nie przekazano materiałów z trwających prac. Było to niedopatrzenie. W przypadkach obszarów, dla których proces planistyczny jeszcze się nie zakończył, będzie on oparty na współpracy z członkami Zespołów, a obowiązek ustawowy, o którym mowa w art. 28 ust. 3 uop, zostanie spełniony.

(akta kontroli str. 994-1018, 1147-1149)

W ocenie NIK ogłoszenie publiczne o zamiarze przystąpienia do sporządzenia PZO nie było wystarczającym sposobem umożliwienia zainteresowanym udziału w pracach nad sporządzeniem PZO, co potwierdzają wytyczne GDOŚ w zakresie opracowania PZO (pkt 26), zgodnie z którymi zainteresowanych należało, niezależnie od ogłoszenia publicznego, indywidualnie zawiadomić o sporządzaniu planu i zaprosić do udziału w procesie. Wśród członków Zespołów wymienionych w dokumentacji projektowej byli nie tylko bezpośredni użytkownicy gruntów, o których mowa w wyjaśnieniach, ale również instytucje i urzędy, w tym RDLP w Gdańsku, która zgłosiła – w ramach konsultacji społecznych opracowanych już projektów PZO – uwagi dotyczące niezapewnienia jej możliwości udziału w pracach związanych ze sporządzeniem ww. projektów⁶⁰. Zapewnienie udziału w pracach członkom Zespołów możliwe było poprzez przekazywanie w formie elektronicznej materiałów z poszczególnych etapów sporządzania dokumentacji, co RDOŚ uczynił podczas prac nad dokumentami dla innych obszarów, prowadzonych również w warunkach pandemii.

⁶⁰ Pisma nr ZO.7210.3.2.2021 i nr ZO.7210.3.1.2021 z 19 sierpnia 2021 r.

4. Regionalny Dyrektor ustanowił cele i środki ochronne na:
- 15 obszarach siedliskowych⁶¹ od ponad ośmiu do 15 lat po ich zatwierdzeniu przez Komisję Europejską, tj. z naruszeniem art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej oraz postępując niezgodnie z zasadą pierwszeństwa,
 - jednym obszarze ptasim⁶² ponad 15 lat i sześć miesięcy po dacie jego klasyfikacji przez Polskę i 11 lat od dnia objęcia tego obszaru swoim nadzorem, tj. z naruszeniem art. 3 dyrektywy ptasiej i art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej oraz postępując niezgodnie z zasadą pierwszeństwa.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej po zatwierdzeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, państwa członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako specjalny obszar ochrony, ustalając priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego (...), a także do celów spójności Natury 2000 oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny.

Na podstawie art. 3 dyrektywy ptasiej państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu ochrony, zachowania lub przywrócenia wystarczającej różnorodności i obszaru naturalnych siedlisk wszystkich gatunków ptactwa. Z kolei art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej stanowi, że państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy. Obowiązki określone m.in. w ww. przepisie zastępują obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej, o czym stanowi art. 7 dyrektywy siedliskowej.

(akta kontroli str. 85-106, 118-122)

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, m.in. że kluczowym dla ustalenia priorytetowych działań i szczegółowych celów było dysponowanie wystarczającą wiedzą na temat stanu zachowania siedlisk przyrodniczych, gatunków i ich siedlisk oraz precyzyjnych zagrożeń zdefiniowanych dla poszczególnych przedmiotów ochrony. W związku z tym niezbędne było przeprowadzenie dokładnych inwentaryzacji i prac terenowych przez osoby z odpowiednimi kwalifikacjami (specjaliści w poszczególnych dziedzinach nauk przyrodniczych). W tym celu RDOŚ, m.in. dwukrotnie realizował projekty z udziałem środków unijnych na sporządzenie dokumentacji do PZO. RDOŚ nie miał środków na te kosztowne zadania i musiał pozyskać je z zewnątrz – co wydłużało znacznie proces planistyczny. Ponadto ze względu na różnorodność siedlisk i gatunków będących przedmiotami ochrony w obszarach Natura 2000, ich różne okresy wegetacji i zróżnicowany behawioryzm, dla wielu obszarów, prowadzenie badań terenowych trwało dłużej niż jeden rok kalendarzowy. Jeden rok kalendarzowy to dla większości siedlisk i gatunków zbyt krótki okres, aby odpowiednio ocenić jaki jest ich stan ochrony. To również rzutowało na długość trwania procesu planistycznego, ponieważ okazało się, że w znacznym zakresie, dla obszarów które mają już PZO niezbędne było przeprowadzenie uzupełnienia stanu wiedzy, w celu uzyskania pełniejszych informacji o przedmiotach ochrony. Skutkowało to tym, że kolejne środki finansowe oraz siły robocze zostały ukierunkowane na te zadania, w obszarach które miały już

⁶¹ Bezlíst koło Gniewowa PLH220102, Czerwona Woda pod Babilonem PLH220056, Dolina Słupi PLH220052, Doliny Brdy i Chociny PLH220058, Duży Okoń PLH220059, Jezioro Dymno PLH220069, Kaszubskie Klify PLH220072, Las Wolność PLH220060, Nowa Brda PLH220078, Ostoja Zapceńska PLH220057, Uroczyska Pojezierza Kaszubskiego PLH220095, Widowo PLH220054, Bielawa i Bory Bażynowe PLH220063, Mechowska Żęblewskie PLH220075, Wejherowo PLH220084.

⁶² Dolina Słupi PLB220002.

PZO i w teorii ukończony proces planistyczny. W okresie objętym kontrolą realizowano projekt nr POIS.02.04.00-00-0191/16 pn. „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych” (2017-2022), którego głównym celem w województwie pomorskim było uzupełnienie stanu wiedzy o występowaniu i stanie ochrony wybranych gatunków roślin, zwierząt i siedlisk przyrodniczych w 25 obszarach Natura 2000. Ważnym czynnikiem decydującym o tym, kiedy dla danego obszaru przystępowano do opracowywania projektu PZO było znalezienie wykonawcy w ramach zamówienia publicznego. Procedura przetargu nieograniczonego unijnego to procedura długotrwała. Każde unieważnienie postępowania z powodu braku oferentów skutkowało przesunięciem czasowym w rozpoczęciu prac nad PZO i tym samym wydłużało proces planistyczny.

(akta kontroli str. 2289-2295)

W przypadku błędnej transpozycji przepisów prawa unijnego do systemu prawa krajowego, należy uwzględnić zasadę pierwszeństwa dotyczącą nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich. W ocenie NIK w świetle tej zasady, ustanowienie celów i środków ochronnych z opóźnieniem było niezgodne z prawem Unii Europejskiej.

5. Regionalny Dyrektor nie ustanowił celów i środków ochronnych na:

- 33 obszarach siedliskowych⁶³ w terminie do sześciu lat od zatwierdzenia przez Komisję Europejską terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, naruszając tym samym art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej oraz postępując niezgodnie z zasadą pierwszeństwa;
- pięciu obszarach ptasich⁶⁴ najpóźniej w dacie ich klasyfikacji, naruszając tym samym art. 3 dyrektywy ptasiej oraz art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej, postępując niezgodnie z zasadą pierwszeństwa, oraz nie zapewnił ciągłości obowiązywania celów i środków ochronnych na siedmiu obszarach siedliskowych⁶⁵, pomimo, że zgodnie art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej priorytetowe działania powinny być ustalone na tych obszarach.

Obszary siedliskowe zatwierdzano na mocy decyzji Komisji Europejskiej w 2008 r., 2009 r., 2011 r. oraz w 2013 r. Opóźnienie w ustanawianiu celów i środków ochronnych dla tych obszarów wyniosło od pięciu do 10 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską. Obszary ptasie zaklasyfikowano na mocy rozporządzenia Ministra Środowiska z 2004 r.⁶⁶ Opóźnienia w ustanawianiu celów i środków ochronnych dla tych obszarów wyniosły 20 lat od dnia klasyfikacji obszaru przez Polskę⁶⁷.

⁶³ Mętne PLH220061, Ostoja Masłowiczki PLH220062, Sporysz PLH220064, Zielenina PLH220065, Dolina Szczyry PLH220066, Grądy nad Jeziorami Zduńskim i Szpegawskim PLH220067, Guzy PLH220068, Jezioro Krag PLH220070, Karwickie Źródłiska PLH220071, Lubieszyn PLH220074, Mikołajki Pomorskie PLH220076, Ostoja Borzyszkowska PLH220079, Prokowo PLH220080, Rynna Dłużnicy PLH220081, Stary Bukowiec PLH220082, Wielki Klincz PLH220083, Torfowisko Trzebielino PLH220085, Sztumskie Pole PLH220087, Huta Dolna PLH220089, Nowa Sikorska Huta PLH220090, Pomlewo PLH220092, Jeziora Choczewskie PLH220096, Jeziora Kistowskie PLH220097, Lasy Rekowski PLH220098, Opalińskie Buczyny PLH220099, Klify Poddębskie PLH220100, Szczodrowo PLH220101, Klify i Rafy Kamienne Orłowa PLH220105, Jezioro Księżę w Lipuszu PLH220104, Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana PLH280007, Ostoja w Ujściu Wisły PLH220044, Ostoja Słowińska PLH220023, Zatoka Pucka i Półwysep Helski PLH220032.

⁶⁴ Zalew Wiślany PLB280010, Ujście Wisły PLB220004, Pobrzeże Słowińskie PLB220003, Przybrzeżne Wody Bałtyku PLB990002, Zatoka Pucka PLB220005.

⁶⁵ Dolina Łupawy PLH220036, Białe Błoto PLH220002, Jezioro Piasek PLH220013, Biała PLH220016, Orle PLH220019, Bunkier w Oliwie PLH220055, Górkowski Las PLH220045.

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. z 2004 r. nr 229 poz. 2313).

⁶⁷ Wg stanu na koniec 2024 r.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej po zatwierdzeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty zgodnie z procedurą państwa członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako specjalny obszar ochrony, ustalając priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska a także do celów spójności Natury 2000 oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny.

Na podstawie art. 3 dyrektywy ptasiej państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu ochrony, zachowania lub przywrócenia wystarczającej różnorodności i obszaru naturalnych siedlisk wszystkich gatunków ptactwa. Z kolei art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej stanowi, że państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy. Obowiązki określone m.in w ww. przepisie zastępują obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej, o czym stanowi art. 7 dyrektywy siedliskowej.

(akta kontroli str. 85-106, 118-122)

Z wyjaśnień Regionalnej Dyrektor wynikało, że przyczyny powyższego były takie same jak w przypadku ustanowienia po terminie celów i środków ochronnych na obszarach. Ponadto Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że:

- na nieustanowienie PZO, pomimo odebrania w okresie objętym kontrolą od wykonawców projektów tych dokumentów, wpływ miały zbyt mała liczba pracowników Wydziału Obszarów Chronionych w odniesieniu do zakresu prac i liczby obszarów Natura 2000 w województwie pomorskim oraz potrzeba preredagowania odebranych projektów PZO, w tym doprecyzowania celów działań ochronnych wynikająca z zarzutów formalnych Komisji Europejskiej z 9 czerwca 2021 r., w sprawie obowiązku ustalenia precyzyjnych celów ochrony dla każdego obszaru Natura 2000;
- na nieustanowienie PZO pomimo upływu 10-letniego okresu obowiązywania dotychczasowych PZO wpływ miały następujące okoliczności – w przypadku obszaru Białe Błoto – zbyt mała liczba pracowników w stosunku do zakresu prac i liczby obszarów Natura 2000. W przypadku pozostałych obszarów – w lutym 2022 r. przekazano do GDOŚ listę potrzeb i obszarów, które należy ująć w projekcie PZO3. Na liście znalazły się ww. obszary. Aby uniknąć podwójnego finansowania, nie podejmowano działań w celu uzyskania środków z innych źródeł na aktualizację dokumentów planistycznych dla tych obszarów. Następnie w związku z zawarciem 15 maja 2023 r. porozumienia pomiędzy Generalnym Dyrektorem a Generalnym Dyrektorem LP⁶⁸, zgodnie z którym RDLP miała sporządzić PUL z zakresem PZO dla obszarów Biała i Jezioro Piasek, RDOŚ zaktualizował w projekcie PZO3 harmonogram i wykreślił obszary Biała – w całości i Jezioro Piasek – w części położonej na gruntach LP. Następnie w związku z podjęciem przez Generalnego Dyrektora kroków zmierzających do zmiany systemowego podejścia dla planowania ochrony dla obszarów Natura 2000, polegającego na opracowywaniu PZO wyłącznie przez sprawującego nadzór nad obszarem (jeden obszar to jeden dokument planistyczny)⁶⁹, Regionalna Dyrektor rozwiązała porozumienie z 13 sierpnia 2024 r. zawarte z Dyrektorem RDLP w Szczecinku, na podstawie którego RDLP miała sporządzić PUL z zakresem

⁶⁸ W zakresie współpracy na rzecz planowania ochrony oraz wdrażania działań z zakresu ochrony czynnej na obszarach Natura 2000 i aneksu nr 1 z 8 sierpnia 2023 r.

⁶⁹ Pismo Generalnego Dyrektora nr DRP-S-PP.081.6.2023.AM.22 z 9 października 2022 r.

PZO dla obszaru Jezioro Piasek i ponownie włączono ten obszar do projektu PZO3. Ponadto w międzyczasie RDOŚ przychylił się do prośby RDLP w Gdańsku o ujęcie obszaru Górkowski Las w PUL z zakresem PZO i w konsekwencji wykreślił ten obszar z projektu PZO3. Generalny Dyrektor nie zawarł jednak aneksu do porozumienia z 15 maja 2023 r. w zakresie ww. obszaru, wobec tego RDOŚ nadal był zobowiązany do sporządzenia PZO dla całego obszaru i planował wnioskować o środki na realizację tego zadania do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „WFOŚiGW”) na lata 2026-2027. Regionalna Dyrektor dodała, że w kwietniu 2024 r. RDOŚ uzyskał od GDOŚ informację o znacznie zmniejszonej alokacji środków przeznaczonych na realizację projektu PZO3⁷⁰ i musiał zrezygnować z kolejnych zadań, co miało również wpływ na nieujęcie obszaru Biała i Górkowski Las w tym projekcie.

(akta kontroli str. 915-931, 933-974, 984, 993, 1092-1099, 2289-2295)

Uwzględniając zasadę pierwszeństwa dotyczącą nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich, w ocenie NIK nieustanowienie celów i środków ochronnych oraz niezapewnienie ciągłości ich obowiązywania było niezgodne z prawem Unii Europejskiej. NIK zauważa ponadto, że dalsza zwłoka w ustanowieniu PZO dla obszarów, dla których w okresie objętym kontrolą sporządzono projekty dokumentacji stwarza ryzyko utraty aktualności danych w nich zawarte.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Regionalnego Dyrektora w zakresie realizacji zadań na obszarach Natura 2000. Negatywną ocenę uzasadnia:

- nieustanowienie dla 61 obszarów celów i środków ochronnych w terminach określonych w dyrektywach siedliskowej i ptasiej lub niezapewnienie ciągłości ich obowiązywania,
- opracowanie 39 projektów PZO z przekroczeniem ustawowego terminu sięgającym od około 1,5 roku do ponad sześciu lat,
- niesporządzenie projektów PZO dla części lądowej siedmiu obszarów, w tym poza granicami SPN,
- niezapewnienie zainteresowanym osobom i podmiotom możliwości udziału w pracach związanych ze sporządzeniem trzech objętych kontrolą projektów PZO.

Ponadto proces sporządzania 10 objętych kontrolą projektów PZO został rzetelnie zorganizowany poprzez wyznaczenie osób do pełnienia kluczowych ról i określenie ich zadań. Projekty opracowano zgodnie z trybem określonym w § 3 rozporządzenia w sprawie projektu PZO i zapewniono możliwość udziału społeczeństwa wymaganą art. 28 ust. 4 uop. We wszystkich sprawach dotyczących uzgodnienia projektów PUL w zakresie PZO, zgodnie z art. 28 ust. 11b uop, Regionalny Dyrektor zajął stanowisko.

3. Finansowanie obszarów Natura 2000.

3.1. W badanym okresie Regionalny Dyrektor finansował wydatki związane z funkcjonowaniem Natura 2000, uzyskując dofinansowanie z WFOŚiGW⁷¹, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁷² (dalej: „NFOŚiGW”) oraz pozyskując środki z POIŚ⁷³. W poszczególnych latach na ww. cel wydatkowano odpowiednio: 2104,8 tys. zł w 2019 r., 2656,9 tys. zł w 2020 r., 4134,9 tys. zł w 2021 r., 4218,7 tys. zł w 2022 r., 2849,6 tys. zł w 2023 r. oraz 7,9 tys. zł w 2024 r. (do 30 czerwca).

(akta kontroli str. 1156-1162, 1164-1415)

⁷⁰ Pismo nr DRP-S-PP.081.6.2023.AM.19 z 29 marca 2024 r.

⁷¹ Tj. 20,6 % ogólnej kwoty wydatkowanej w badanym okresie.

⁷² Tj. 3,7 % ogólnej kwoty wydatkowanej w badanym okresie.

⁷³ Tj. 75,8 % ogólnej kwoty wydatkowanej w badanym okresie.

W latach 2019-2024 (30 czerwca) RDOŚ uzyskał dofinansowanie realizowanych działań, odpowiednio:

- a) w ramach łącznie ośmiu podpisanych umów z WFOŚiGW⁷⁴, w związku z którymi w badanym okresie na finansowanie sieci Natura 2000 wydatkowano łącznie 3289,3 tys. zł. Realizowane działania w związku z ww. umowami związane były m.in. z monitoringiem przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000, działań z zakresu ochrony czynnej w rezerwach przyrody i obszarach Natura 2000, sporządzania dokumentacji do planów ochrony dla rezerwatów przyrody;
- b) w ramach jednej umowy podpisanej z NFOŚiGW⁷⁵, w związku z którą w badanym okresie na finansowanie sieci Natura 2000 wydatkowano łącznie 584,0 tys. zł. Realizowane działania obejmowały m.in. opracowanie dokumentacji do planów ochrony dla 17 rezerwatów przyrody;
- c) w związku z łącznie trzema realizowanymi z inicjatywy GDOŚ projektami POiS (w związku z którymi na podstawie zawartych porozumień RDOŚ ponosił wydatki kwalifikowalne), tj. PZO bis⁷⁶, projekty pn. „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych”⁷⁷ oraz „Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód”⁷⁸, na które wydatkowano dofinansowanie w łącznej wysokości 12 086,3 tys. zł, w tym ze środków budżetu europejskiego łącznie 10 563,9 tys. zł, a z budżetu państwa łącznie 1522,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1156-1162, 1166-1170)

3.2. W badanym okresie RDOŚ w planach finansowych nie planował środków z budżetu państwa na realizację zadań dotyczących tworzenia i zarządzania obszarami Natura 2000.

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że RDOŚ tworzy plan finansowy w ramach limitu środków przyznanego przez GDOŚ. Ww. limit pokrywa jedynie koszty bieżącego funkcjonowania siedziby i jednostek zamiejscowych oraz wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi. Natomiast na zadania związane z ochroną przyrody RDOŚ musi pozyskiwać środki z NFOŚiGW, WFOŚiGW oraz w ramach projektów unijnych. Ponadto wyjaśniła, że w badanym okresie nie przykazywano do GDOŚ jak i innych podmiotów informacji, że poziom finansowania zadań, w tym przede wszystkim ze środków własnych pochodzących z budżetu państwa, obejmujących zarządzanie i nadzór nad obszarami Natura 2000 był niewystarczający. Wskazała że wynikało to z tego iż środki z WFOŚiGW (o które wnioskowano w każdym roku budżetowym) i NFOŚiGW oraz środki unijne przeznaczone były na zarządzanie i nadzór nad tymi obszarami, dlatego od jednostki nadrzędnej, RDOŚ dostawał tylko środki na podstawowe potrzeby. Ponadto w badanym okresie nie podejmowano działań w celu uzyskania środków na działania na które brakowało pieniędzy, gdyż bardzo często umowy z WFOŚiGW podpisywane były w miesiącach marzec-maj i dopiero wtedy RDOŚ mógł zaczynać starania o pozyskanie środków z innych źródeł i tego nie robiono ponieważ było już za późno na realizację zadań które RDOŚ planował realizować ze środków WFOŚ. Nie podejmowanie działań w celu uzyskania środków na działania na które ich brakowało, wynikało w badanym okresie również z sytuacji kadrowej RDOŚ (przygotowywanie wniosków/pism do innych podmiotów

⁷⁴ Tj. „Ochrona przyrody w województwie pomorskim w roku 2018 oraz 2019”, „Ochrona przyrody w województwie pomorskim w roku 2019 oraz 2020”, „Ochrona przyrody w województwie pomorskim w roku 2020 oraz 2021”, „Ochrona bioróżnorodności rezerwatów przyrody Pomorza (2020-2021)”, „5) Ochrona przyrody w województwie pomorskim w latach 2021 i 2022”, „Ochrona przyrody w województwie pomorskim w latach 2022 i 2023”, „Ochrona przyrody w województwie pomorskim w latach 2023 i 2024”.

⁷⁵ Umowa nr 205/2017/Wn-50/OP-DO/D z dnia 19.09.2017 r.

⁷⁶ Realizowany w badanym okresie w latach 2019-2022.

⁷⁷ Nr POIS.02.04.00-00-0191/16 realizowanego w badanym okresie w latach 2019-2022.

⁷⁸ Nr POIS.02.04.00-00-0108/16 realizowanego w badanym okresie w latach 2019-2023.

zawsze wiąże się z dużym nakładem pracy) a mając do wyboru przekierowanie sił roboczych na aplikację o środki, której efekt był niepewny i nieznan, wybierano realizację zadań bieżących (tj. „mierzone siły na zamiary”). Skutkiem nie zapewnienia środków na realizację wnioskowanych działań był brak ich realizacji oraz konieczność ograniczania realizacji zadań wyłącznie do tych najpilniejszych i takich których odstąpienie mogło powodować np. utratę walorów siedlisk, co opisano w obszarze 4 wystąpienia pokontrolnego w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1156-1162, 1166-1170, 1419-1517, 1849-1852)

3.3. Podejmowane w badanym okresie przez RDOŚ działania w celu zaplanowania, a następnie pozyskania finansowania zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 polegały na:

a) corocznym wnioskowaniu z własnej inicjatywy o środki WFOŚiGW, które dotyczyły ochrony przyrody w województwie pomorskim, w tym m.in. zadań związanych z monitoringiem przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000, ochrony czynnej oraz sporządzania dokumentacji do planów ochrony dla rezerwatów przyrody. W ramach siedmiu z ośmiu podpisanych umów realizowanych w badanym okresie, uzyskane dofinansowanie nie zabezpieczało w pełni zgłaszanych we wnioskach potrzeb finansowych, a stopień ich zabezpieczenia wynosił:

- 65% dla umowy na lata 2018-2019, przy czym z 52 zadań ogółem wnioskowanych (z tego 43 związanych z ochroną obszarów Natura 2000), z uwagi na nieuzyskanie całości środków, zrealizowano 30⁷⁹ (w tym 22 związanych z Natura 2000)⁸⁰;
- 22% dla umowy na lata 2019-2020, z 55 zadań (46 dla Natura 2000) zrealizowano 20 (w tym 16 związanych z Natura 2000)⁸¹;
- 31% dla umowy na lata 2020-2021, z 59 zadań (48 dla Natura 2000) zrealizowano 29 (w tym 25 związanych z Natura 2000)⁸²;
- 28% dla umowy na lata 2021-2022, z 36 zadań (28 dla Natura 2000) zrealizowano 18 (w tym 15 związanych z Natura 2000)⁸³;
- 28% dla umowy na lata 2022-2023, z 45 zadań (33 dla Natura 2000) zrealizowano 22 (w tym 16 związanych z Natura 2000)⁸⁴;
- 44% dla umowy na lata 2023-2024 wnioskowano o 50 zadania (35 dla Natura 2000) – w badanym okresie umowa pozostawała w trakcie realizacji, w tym okresie zrealizowano 18 zadań (w tym 15 związanych z Natura 2000)⁸⁵;
- 100% w 2024-2025 wnioskowano o 41 zadań (23 dla Natura 2000) – w badanym okresie umowa pozostawała w trakcie realizacji (nie poniesiono żadnych wydatków i żadne z zadań nie zostało jeszcze zakończone);

Ponadto, dla projektu ochrona bioróżnorodności rezerwatów przyrody Pomorza (realizowanego w latach 2020-2021), w ramach zawartej umowy zabezpieczenie potrzeb wyniosło 33%. Wnioskowano łącznie o realizację 10 zadań, w tym sześć związanych z Natura 2000, a zrealizowano sześć (w tym dwa zw. z Natura 2000)⁸⁶;

⁷⁹ W roku 2019.

⁸⁰ Zrezygnowano z realizacji m.in.: monitoringu stanu ochrony bezlistu w obszarze Biała, monitoringu stanu przedmiotów ochrony w obszarze Studzienickie Torfowiska oraz monitoringu hydrologicznego w obszarze Przymorskie Błota.

⁸¹ Zrezygnowano z realizacji m.in.: monitoringu włośchatki w Lasach Mirachowskich.

⁸² Zrezygnowano z realizacji m.in.: z planu ochrony dla rezerwatu przyrody Beka – granice obszaru Natura 2000 Zatoka Pucka i obszaru Zatoka Pucka i Półwysep Helski, oraz z monitoringu ptaków w obszarze Bory Tucholskie.

⁸³ Zrezygnowano z realizacji m.in.: z realizacji zadań związanych z monitoringiem dla trzech obszarów oraz planu ochrony dla rezerwatu przyrody Beka.

⁸⁴ Zrezygnowano z realizacji m.in.: po raz kolejny planu ochrony dla rezerwatu Beka jak również zamiast wykoszenia planowanego w rezerwacie „Pużyckie Łęgi” (poza Natura 2000) dokonano okoszenia w obszarze Natura 2000 Jar rzeki Raduni.

⁸⁵ Zrezygnowano z realizacji m.in.: z zadania zasypania 1m rowu w pobliżu siedliska 7110 – Trzy Młyny.

⁸⁶ Zrezygnowano z realizacji m.in.: kontynuacji działań ochronnych dla Bochleńskie Błoto – obszar Sporysz i usuwania drzew i krzewów dla Bagno stawek – obszar Sandr Brdy.

- b) złożeniu wniosku w ramach środków NFOŚiGW⁸⁷ na łączną kwotę 777,0 tys. zł i uzyskaniu dofinansowania w wysokości 100% kwoty wnioskowanej, w ramach których koszty związane z ochroną Natury 2000 dotyczyły tylko i wyłącznie jednego planowanego zadania, tj. przygotowania projektu planu ochrony dla rezerwatu „Dolina Huczka” z zakresem art. 28 uop⁸⁸, które zrealizowano w 2019 r. na kwotę 30,7 tys. zł (tj. w wysokości planowanej na to zadanie). Wysokość środków o jaką wnioskowano uzasadniona była przeprowadzoną analizą i oszacowana w oparciu o koszt wykonanych już wcześniej dokumentacji planów ochrony o podobnym układzie ekosystemów;
- c) realizacji z inicjatywy GDOŚ trzech projektów w ramach środków POIŚ, dla których zabezpieczono 100% potrzeb, opisanych w pkt 3.1 wystąpienia pokontrolnego.

Ponadto, jak wyjaśniła Regionalna Dyrektor, z inicjatywy GDOŚ, w 2022 r. rozpoczęto prace nad przygotowaniem projektów strategicznych w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 ze środków FENiKS, gdzie dokonano szczegółowej analizy potrzeb dotyczących wdrażania działań z zakresu ochrony czynnej wynikających z dokumentów zarządczych dla obszarów Natura 2000 (PZO, planów dla innych form ochrony przyrody, które uwzględniają zakres PZO) oraz potrzeb w zakresie przygotowywania PZO w latach 2022-2027. Potrzeby na lata 2022-2029 zostały zabezpieczone, z wyjątkiem zadań związanych z monitoringiem przedmiotów ochrony. Z zadań tych zrezygnowano po tym jak koniecznym okazało się ograniczenie kosztów ponoszonych w planowanych do realizacji projektach. Zadania te, jak wyjaśniła, planuje się realizować w ramach środków pozyskiwanych z WFOŚiGW w kolejnych latach (2025-2029). Ponadto wyjaśniła, że z inicjatywy GDOŚ, w badanym okresie, RDOŚ dokonał analizy potrzeb w ramach „wdrożenia Priorytetowych Ram Działań dla sieci Natura 2000 w Polsce i poprawy lub zachowania stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków na obszarach Natura 2000 poprzez zwalczanie gatunków ekspansywnych lub obcych, w tym gatunków inwazyjnych”. Wniosek do tego programu, który złożył GDOŚ (a RDOŚ dokonał analizy potrzeb na jego prośbę) nie przeszedł jednak procedur programowych LIFE⁸⁹.
(akta kontroli str. 1156-1162, 1164-1418, 1518-1628, 2258-2260)

W badanym okresie, potrzeby finansowe dotyczące zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000, były identyfikowane przez RDOŚ na podstawie analizy obowiązujących dokumentów planistycznych, projektów PZO i potrzeb zgłaszanych przez inne podmioty. Zakres zadań niezbędnych do realizacji, jak wyjaśniła Regionalna Dyrektor, jest w RDOŚ znany, na bieżąco analizowany i aktualizowany. Aktualizacja kosztów związanych z realizacją zadań jest dokonywana m.in. w oparciu o przeprowadzane postępowania przetargowe i zapytania ofertowe, a podstawą do identyfikacji potrzeb finansowych są przede wszystkim faktury za realizację podobnych zadań. Wyjaśniła również, że w pierwszej kolejności, działania z zakresu ochrony czynnej i monitoringu realizowane są dla przedmiotów ochrony najwrażliwszych i takich, które wymagają cyklicznych działań np. koszenie, usuwanie odrostów drzew i krzewów z powierzchni torfowisk. Ekosystemy te są najwrażliwsze i jednocześnie najcenniejsze w skali kraju. Zatem poza wiedzą nt. potrzeb w całej sieci Natura 2000, RDOŚ ustala priorytety działań, które realizuje.
(akta kontroli str. 1166-1170, 1416-1418)

⁸⁷ Na projekt pn. „Plany ochrony rezerwatów przyrody województwa pomorskiego” w ramach programu priorytetowego nr 4.1.1 „Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej część 1) ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo.

⁸⁸ PZO dla obszaru Natura 2000 Dolina Słupi PLH220052.

⁸⁹ Program LIFE – program działań na rzecz środowiska i klimatu (2021-2027) został ustanowiony Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w dniu 29 kwietnia 2021 r. Instrument finansowy Unii Europejskiej poświęcony wyłącznie współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska.

Podstawą do planowania środków na realizację zadań związanych z funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, jak wyjaśniła Regionalna Dyrektor, były obowiązujące dokumenty planistyczne i projekty tych dokumentów, z których wynika jaki zakres prac jest niezbędny do realizacji w poszczególnych obszarach. Podstawę do szacowania funduszy potrzebnych na realizację zadań stanowią koszty ponoszone na bieżąco w ramach zadań tożsamyh. Stosowaną praktykę w zakresie zmian w sieci obszarów Natura 2000 opisano w punkcie 1.1 i 1.2 wystąpienia pokontrolnego. W badanym okresie utworzono obszar Natura 2000 (Zbiornik na Oruni), jednak nie poniesiono z tego tytułu żadnych kosztów. Dane dotyczące tego obszaru pochodziły m.in. z wyników monitoringu populacji „nocka dużego” prowadzonego w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska przez GIOŚ oraz liczenia zimujących nietoperzy prowadzonego przez chiropterologów.

(akta kontroli str. 1166-1170, 1416-1418)

Liczba zadań oraz kwoty, o które RDOŚ wnioskował do WFOŚiGW nie spełniały wszystkich potrzeb wynikających z obowiązków ustawowych. Jak wyjaśniła Regionalna Dyrektor, wynikało to z dopasowania możliwości kadrowych RDOŚ do możliwości wywiązania się z realizacji zadań, o których dofinansowanie się wnioskuje. Ponadto wyjaśniła, że RDOŚ w badanym okresie, nie wnioskował o środki na realizację zadań z budżetów jst m.in. z uwagi na to, iż projekty finansowane z budżetu jst mają węższy zakres, o który można wnioskować⁹⁰. Jej zdaniem, składanie wniosków do WFOŚiGW w większym zakresie spełnia potrzeby RDOŚ, przynosząc lepszy efekt i zapewniając możliwość oszczędzenia czasu, co przy obecnym stanie kadrowym RDOŚ, sprzyja usprawnianiu pracy bieżącej. Ponadto w badanym okresie nie podejmowano działań w celu uzyskania środków na działania, na które ich brakowało (m.in. w związku z niepełnym ich otrzymaniem z WFOŚiGW), jak również nie kierowano odpowiednich wniosków do innych podmiotów w tym GDOŚ w tym zakresie, gdyż umowy w WFOŚiGW podpisywane były w miesiącach marzec-maj i dopiero wtedy RDOŚ mógłby zaczynać starania o pozyskanie środków z innych źródeł. Nie robiono tego ponieważ byłoby już za późno na realizację zadań, które planowano zrealizować. Ponadto, jak wyjaśniła przygotowanie wniosków/pism do innych podmiotów zawsze wiąże się z dużym nakładem pracy, zarówno wydziału merytorycznego jak i administracyjnego, a z uwagi na sytuację kadrową, mając do wyboru przekierowanie sił roboczych na aplikację o środki, której efekt jest niepewny i nieznyany, RDOŚ wybierał realizację zadań bieżących.

(akta kontroli str. 1166-1170, 1416-1418)

W związku z koniecznością kategoryzowania działań które zostały przypisane RDOŚ do realizacji w PZO (lub współuczestniczenia w ich realizacji z innymi podmiotami) oraz wybierania tych których realizacja była niezbędna, Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że nie opracowano w RDOŚ procedur w tym zakresie gdyż w jej ocenie nie było to konieczne. Bieżąca praca, realizacja działań z zakresu ochrony czynnej, monitoringów czy dokonywane inspekcje terenowe oraz doświadczenie i wiedza przyrodnicza pracowników RDOŚ były wystarczające, żeby indywidualnie do możliwości realizacji działań w każdym roku, dopasowywać ich zakres.

(akta kontroli str. 1166-1170, 1416-1418)

3.4. Wysokość wydatków ze środków budżetowych RDOŚ, środków ze źródeł zewnętrznych (w tym NFOŚiGW, WFOŚiGW) oraz środków europejskich w kolejnych latach objętych kontrolą, na tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 przedstawiała się następująco:

⁹⁰ W ramach jednego wniosku i projektu RDOŚ może składać wnioski o środki na różne potrzeby w tym: zarówno na realizację działań czynnej ochrony przyrody, monitoringu przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000 i rezerwach przyrody, jak i opracowanie dokumentacji a także zakupu sprzętu niezbędnego do realizacji ww. zadań.

- a) w 2019 r. wydatkowano łącznie 2091,5 tys. zł, z czego 820,0 tys. zł wynikało z realizacji dwóch umów zawartych z WFOŚiGW (w zakresie realizacji ochrony czynnej w rezerwach przyrody i obszarach Natura 2000 oraz monitoringu przyrodniczego), 146,0 tys. zł z realizacji umowy z NFOŚiGW (w zakresie opracowania dokumentacji do planów ochronnych rezerwatów przyrody), a 1125,5 tys. zł z realizacji trzech projektów finansowanych ze środków POiŚ (w tym 966,9 tys. zł ze środków UE, a 158,6 tys. zł ze środków budżetowych);
- b) w 2020 r. wydatkowano łącznie 2657,0 tys. zł, z czego 530,2 tys. zł wynikało z realizacji dwóch umów zawartych z WFOŚiGW (w ww. zakresie), 198,4 tys. zł z realizacji umowy z NFOŚiGW (w ww. zakresie), a 1928,3 tys. zł z realizacji trzech projektów finansowanych ze środków POiŚ (w tym 1635,9 tys. zł ze środków UE, a 292,4 tys. zł ze środków budżetowych);
- c) w 2021 r. wydatkowano łącznie 4134,9 tys. zł, z czego 525,7 tys. zł wynikało z realizacji trzech umów zawartych z WFOŚiGW (w ww. zakresie), 1,0 tys. zł z realizacji umowy z NFOŚiGW (w ww. zakresie), a 3608,2 tys. zł z realizacji trzech projektów finansowanych ze środków POiŚ (w tym 3067,3 tys. zł ze środków UE, a 540,9 tys. zł ze środków budżetowych);
- d) w 2022 r. wydatkowano łącznie 4218,7 tys. zł, z czego 498,4 tys. zł wynikało z realizacji trzech umów zawartych z WFOŚiGW (w ww. zakresie), 192,5 tys. zł z realizacji umowy z NFOŚiGW (w ww. zakresie), a 3527,8 tys. zł z realizacji trzech projektów finansowanych ze środków POiŚ (w tym 2997,4 tys. zł ze środków UE, a 530,4 tys. zł ze środków budżetowych);
- e) w 2023 r. wydatkowano łącznie 2849,6 tys. zł, z czego 908,0 tys. zł wynikało z realizacji dwóch umów zawartych z WFOŚiGW (w ww. zakresie), 45,2 tys. zł z realizacji umowy z NFOŚiGW (w ww. zakresie), a 1896,4 tys. zł z realizacji jednego projektu finansowanego ze środków POiŚ (z czego całość dotyczyła środków UE);
- f) w 2024 r. (do 30 czerwca) wydatkowano łącznie 7,8 tys. zł, z tego 6,8 tys. zł wynikało z realizacji jednej umowy z WFOŚiGW (w ww. zakresie), a 1,0 tys. zł z realizacji umowy z NFOŚiGW (w zakresie wskazanym powyżej).

(akta kontroli str. 1156-1162)

3.5. W wyniku badania wybranych łącznie 10 wniosków o płatność⁹¹ złożonych dla dwóch⁹² z 11 umów⁹³ zawartych w ramach dofinansowania zadań realizowanych w badanym okresie przez RDOŚ (dla których ponoszono wydatki, w tym na zarządzanie obszarami Natura 2000), ustalono, że:

- a) RDOŚ w sposób prawidłowy, tj. wynikający z zawartych umów, wykorzystywał przyznane środki, a wydatki dokonywane były na działania związane z realizacją zadań w nich wskazanych;
- b) rozliczanie środków finansowych następowało zgodnie z zawartymi porozumieniami, w tym z zachowaniem terminów w nich wskazanych.

(akta kontroli str. 1629-1657)

⁹¹ Po pięć dla każdej z wybranych do badania umów.

⁹² Tj. Umowa nr POIS.02.04.00-00-0193/16 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000” zawarta pomiędzy GDOŚ a NFOŚiGW w tym zawarte w związku z jej podpisaniem porozumienie RDOŚ z GDOŚ o współpracy z dnia 2.04.2019 r. oraz umowa nr WFOŚ/pjb/85/9190/2021 z dnia 10.12.2021 r., zawarta pomiędzy RDOŚ a WFOŚiGW o dofinansowanie zadania pn.: „Ochrona przyrody w województwie pomorskim w latach 2022 i 2023”.

⁹³ Łącznie w badanym okresie obowiązywało 12 zawartych umów (lub w przypadku realizacji projektów POiŚ – porozumień z GDOŚ) natomiast w przypadku jednej z nich, tj. zawartej z WFOŚiGW pn.: „Ochrona przyrody w województwie pomorskim w latach 2024 i 2025” wydatki w badanym okresie – tj. do 30 czerwca 2024 r., nie były ponoszone. Ponadto w badanym okresie (na 2024 r.) w planie finansowym zaplanowano wydatkowanie środków z projektu FENIKS, jednak umowa z IW nie została w badanym okresie zawarta.

3.6. Zagadnienia dotyczące terminowego rozliczania uzyskanego w okresie objętym kontrolą dofinansowania, opisano w pkt 3.5. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1629-1657)

3.7. RDOŚ zaplanował i poniósł wydatki związane ze sporządzaniem w okresie objętym kontrolą łącznie 40 projektów PZO⁹⁴, których opracowanie finansowane było ze środków POiŚ w ramach projektu PZO bis. Ww. projekt realizowany był przez RDOŚ na podstawie porozumienia zawartego w 2019 r. z GDOŚ⁹⁵, w ramach którego na realizację zadań w tym zakresie RDOŚ wydatkował łącznie 2688,8 tys. zł⁹⁶. Ponadto w badanym okresie RDOŚ zaplanował i wydatkował środki na sporządzenie planów ochrony dla rezerwatów przyrody, które zostały sporządzone w ramach dwóch umów, jednej zawartej z WFOŚiGW⁹⁷ oraz jednej z NFOŚiGW⁹⁸, dla których wydatki dotyczące opracowania projektu PO z zakresem PZO wyniosły łącznie 82,4 tys. zł. W badanym okresie RDOŚ nie planował i nie ponosił wydatków na sporządzenie planów ochrony dla obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 118-122, 1156-1163, 1647-1739, 1741-1743)

W wyniku objęcia badaniem ww. projektu PZO bis, w ramach którego w badanym okresie RDOŚ zaplanował i poniósł wydatki związane z opracowaniem projektów PZO, ustalono że:

- a) koszty oraz zakres rzeczowy planowanych do realizacji przez RDOŚ zadań w ramach projektu określone zostały w porozumieniach o współpracy zawartych z GDOŚ w sprawie wspólnej realizacji projektu (pierwotnie z 2016 r., a docelowo z 2019 r.), w ramach których określono je na poziomie 3160,9 tys. zł (w podziale na poszczególne zadania) zakładając przygotowanie PZO dla 41 wybranych obszarów Natura 2000⁹⁹;
- b) planowane przez RDOŚ wydatki uwzględniały m.in.: wynagrodzenie koordynatora procesu, wynagrodzenia ekspertów, koszty organizacji spotkań oraz koszty związane z zastosowaniem techniki GIS¹⁰⁰ i były zgodne z zakresem wskazanym w pkt 34 wytycznych GDOŚ w zakresie opracowania PZO;
- c) koszty sporządzenia poszczególnych dokumentacji w zakresie PZO szacowano m.in. na podstawie poprzednio realizowanych zadań w tym zakresie, jak również w oparciu o dane jakie pozyskano w ramach wystosowanych próśb o ich wycenę skierowanych do potencjalnych wykonawców;
- d) w trakcie realizacji projektu, w związku z wygospodarowaniem oszczędności (które powstały m.in. na skutek panującego stanu zagrożenia epidemiologicznego Covid 19) dodano sporządzenie projektu PZO dla dodatkowego obszaru Natura 2000, którego pierwotnie nie ujęto do realizacji w ramach projektu¹⁰¹ (42 obszar został dodany do harmonogramu rzeczowo-finansowego w lipcu 2021 r.);
- e) RDOŚ zrealizował projekt w całości, osiągając 100% wartości zaplanowanych wskaźników – liczby opracowanych dokumentów planistycznych oraz łącznej powierzchni obszarów, dla których opracowano dokumenty planistyczne.

(akta kontroli str. 1098-1099, 1740-1801)

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że pierwotnie planowana wartość realizacji zadania oraz jej zakres rzeczowy wynikał m.in. z porozumienia zawartego pomiędzy

⁹⁴ Łącznie dla projektu PZO bis sporządzono 42 projekty PZO.

⁹⁵ Nr 1/PZObis/2019 z dnia 2.04.2019 r., a poprzednio nr 1/2016 z 4.10.2016 r.

⁹⁶ Dla całego projektu realizowanego od 2017 r. do 2023 r. wydatkowano łącznie 2983,4 tys. zł.

⁹⁷ Pn.: „Ochrona przyrody w województwie pomorskim w roku 2018-2019”.

⁹⁸ Pn.: „Plany ochrony rezerwatów przyrody województwa pomorskiego”.

⁹⁹ W pierwotnie podpisanym porozumieniu z 2016 r. zakładano realizację PZO dla 39 obszarów i koszt na poziomie 2734,5 tys. zł.

¹⁰⁰ GIS to technologia wykorzystywana do tworzenia i analizowania wszelkiego rodzaju danych, zarządzania nimi i tworzenia ich map.

¹⁰¹ Dla obszaru Klify i Rafy Kamienne Orłowa PLH220105.

Generalnym Dyrektorem a Dyrektorem Generalnym LP, w wyniku którego ustalono, że dokumentacja zawierająca zakres PZO miała być przygotowywana przez jednostki LP dla wszystkich terenów znajdujących się w zarządzenie poszczególnych nadleśnictw. W ramach projektu PZO bis, RDOŚ miał opracować PZO tylko i wyłącznie dla obszarów Natura 2000, których powierzchnie znajdowały się poza terenem nadleśnictw. Zmiana ustaleń w tym zakresie (w wyniku pisma GDOŚ z 2018 r.)¹⁰² wymusiła zmianę zakresu rzeczowego projektu oraz wymagała przygotowania aktualizacji kosztów (z pierwotnie planowanej kwoty 2734,5 tys. zł, koszt projektu wzrósł do 3160,9 tys. zł) oraz zmiany obszarów objętych pracami (z 39 do 41 obszarów). Ostatecznie realizacja projektu w kwocie niższej niż planowana wynikała z oszczędności związanych z pandemią Covid-19 (rezygnacja m.in. ze stacjonarnych spotkań członków Zespołów oraz brak potrzeby ponoszenia kosztów zakupu artykułów spożywczych, paliwa i kosztów delegacji) oraz oszczędności związanych z postępowaniami w sprawie udzielenia zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 1802-1822)

3.8. W badanym okresie RDOŚ brał udział w jednym projekcie – PZO bis, którego celem było opracowanie dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 oraz w dwóch projektach (z WFOŚiGW¹⁰³ oraz z NFOŚiGW¹⁰⁴) których głównym celem było opracowanie planów ochrony dla rezerwatów przyrody oraz realizacja ochrony czynnej w rezerwach przyrody i obszarach Natura 2000.

(akta kontroli str. 1161-1162, 1647-1739, 1741-1743)

3.9. Zagadnienia dotyczące opracowania projektów PZO dla 118 obszarów Natura 2000 i ustanowienia PZO opisano w pkt odpowiednio 2.3. i 2.8. wystąpienia pokontrolnego i odpowiadających im nieprawidłowościach. Na podstawie analizy zrealizowanego projektu PZO bis i będącego w trakcie realizacji projektu PZO3 nie stwierdzono przypadków podwójnego finansowania w zakresie sporządzania dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 962, 984, 1647-1657, 1788-1790)

3.10. W wyniku badania prawidłowości planowania i wydatkowania środków na realizację działań przypisanych w PZO dla sześciu obszarów Natura 2000¹⁰⁵ w badanym okresie ustalono, że:

- a) dla działań ochronnych przypisanych RDOŚ (dotyczących m.in. ochrony czynnej oraz prowadzenia monitoringu), odpowiednio:
 - dla obszaru Hopowo – spośród 12 przypisanych RDOŚ w PZO działań, środki na ich realizację planowano dla siedmiu z nich¹⁰⁶, tj. czterech działań zrealizowanych i trzech zrealizowanych częściowo. Dla pozostałych pięciu zadań, odpowiednio dla trzech (jednego zrealizowanego w całości oraz dwóch realizowanych częściowo) nie podejmowano działań w celu zabezpieczenia na nie środków gdyż ich realizacja tego nie wymagała¹⁰⁷, a dla dwóch działań (których nie realizowano) nie zabezpieczono środków oraz nie planowano ich realizacji, co opisano w obszarze 4 wystąpienia pokontrolnego w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

¹⁰² Nr DRP-IW-POIS.082.3.1.2018.AZP.1.I z dnia 14.02.2018 r.

¹⁰³ Pn.: „Ochrona przyrody w województwie pomorskim w roku 2018-2019”.

¹⁰⁴ Pn.: „Plany ochrony rezerwatów przyrody województwa pomorskiego”.

¹⁰⁵ Tj. Hopowo PLH220010, Mechowiska Sulęczyńskie PLH220017, Pełcznica PLH220020, Twierdza Wisłoujście PLH220030, Mechowiska Zęblewskie PLH220075 i Lasy Mirachowskie PLB220008

¹⁰⁶ Dot. m.in. monitoringów stanu ochrony siedliska oraz ustalenia dynamiki stanu populacji strzelbi na które zaplanowano łącznie 15,8 tys. zł a wydatkowano 14,8 tys. zł

¹⁰⁷ W tym w przypadku jednego zrealizowanego zadania, podejmowanie czynności uzależnione było od wyników monitoringu, który nie wykazywał potrzeb jego realizacji.

- dla obszaru Mechowiska Sulęczyńskie spośród 11 przypisanych w PZO dla RDOŚ działań, środków na ich realizację nie planowano dla żadnego z nich jak również w badanym okresie nie podejmowano działań w celu ich zabezpieczenia¹⁰⁸. Z ww. działań w pełnym zakresie zrealizowano dwa działania¹⁰⁹, a jedno realizowano częściowo¹¹⁰, natomiast brak podejmowania działań celem zabezpieczenia na ich realizację środków wynikał m.in. z tego, iż ich realizacja nie wiązała się z kosztami, a działania wykonywano w ramach obowiązków służbowych pracowników. Dla ośmiu działań których nie realizowano nie zabezpieczono środków oraz nie planowano ich realizacji, co opisano szerzej w obszarze 4 wystąpienia pokontrolnego w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- dla obszaru Pełcznica spośród 13 działań przypisanych RDOŚ do realizacji, środki na ich realizację planowano i zabezpieczono dla czterech działań¹¹¹, trzy działania zrealizowano przed okresem objętym kontrolą, w przypadku jednego, jego realizacja nie wymagała dodatkowych środków finansowych, a w przypadku pięciu działań¹¹² (które winny zostać zrealizowane do 2024 r.) czas na ich realizację jeszcze nie upłynął i zostały one zaplanowane na 2024 r. w ramach aktualizacji w projekcie PZO3;
- dla obszaru Twierdza Wisłoujście obowiązywały dwa zarządzenia Dyrektora Regionalnego w sprawie ustanowienia PZO¹¹³, w ramach których RDOŚ przypisano odpowiednio osiem działań w ramach PZO z 2013 r. i sześć w PZO z 2024 r. W ramach PZO z 2013 r., środki na realizację przypisanych RDOŚ działań w badanym okresie planowano jedynie dla dwóch działań¹¹⁴, przy czym wszystkie zadania przypisane RDOŚ zostały zrealizowane¹¹⁵. W przypadku sześciu działań przypisanych w PZO z 2024 r. – dla trzech z nich podjęto działania celem ich realizacji oraz zabezpieczono środki na nie¹¹⁶, a w przypadku pozostałych – nie podejmowano działań w tym zakresie m.in. z uwagi na krótki okres obowiązywania PZO oraz pozostały czas na ich realizację;
- dla obszaru Mechowiska Zęblewskie spośród dwóch działań przypisanych RDOŚ do realizacji¹¹⁷ dla obydwu z nich zabezpieczono środki na ich realizację¹¹⁸, przy czym zadania nie zostały jeszcze zrealizowane z uwagi na to, iż nie upłynął jeszcze termin na ich wykonanie;

¹⁰⁸ Natomiast w przypadku dwóch działań realizowanych wspólnie w właścicielami i użytkownikami gruntu (dotyczące m.in. ekstensywnego użytkowania kośnego) zaplanowano środki w wysokości 212,2 tys. zł i wydatkowano 211,9 tys. zł.

¹⁰⁹ Tj. polegające głównie na kontroli realizacji działań ochronnych z zakresu ochrony czynnej oraz ustalenia docelowej metody ograniczania ekspansji pałki, trzciny i turzyc na powierzchni mechowiska [...].

¹¹⁰ Tj. monitoring hydrologiczny i hydrochemiczny.

¹¹¹ Dot. m.in.: Ograniczenia penetracji siedlisk poprzez m.in.: wyznaczenie i oznaczenie dróg, ustawienie tablic informacyjno – edukacyjnych oraz przegród jak również działania dotyczącego uzupełnienia stanu wiedzy o występowaniu gatunku związanego z siedliskiem, na które łącznie zaplanowano 20,1 tys. zł i wydatkowano 10,8 tys. zł.

¹¹² Dotyczących głównie: „Pełnej oceny stanu ochrony zgodnie z parametrami: powierzchni, struktury i funkcji, perspektyw ochrony, wykonana za 10 lat przy okazji prac nad kolejnym PZO”.

¹¹³ Tj. Zarządzenie nr 10 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Twierdza Wisłoujście PLH220030 oraz z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Twierdza Wisłoujście.

¹¹⁴ Dotyczącego oceny występowania gatunku w obszarze poprzez coroczny odlów nietoperzy w okresie jesienno-letnim oraz monitoring populacji nietoperza – planowano łącznie 19,3 tys. zł a wykorzystano 9,9 tys. zł.

¹¹⁵ Ich realizacja została zapewniona m.in. poprzez realizację zadań przed okresem objętym kontrolą lub ich wykonanie przez Muzeum Historyczne Miasta Gdańska tj. podmiot do którego kompetencji należała realizacja większości działań wyznaczonych w ramach PZO dla tego obszaru.

¹¹⁶ Tj. głównie dotyczących przeprowadzenia monitoringów jak również oceny występowania gatunku w obszarze Natura 2000, w wysokości łącznej 22,5 tys. zł które pochodziły głównie z rezerwy celowej jak również z umowy z WFOŚiGW. W przypadku dwóch działań wydatkowano część zaplanowanych środków tj. 4,7 tys. zł, a na jedno działanie środki nie zostały jeszcze wydatkowane.

¹¹⁷ Dotyczących monitoringu.

¹¹⁸ W związku z umową nr WFOŚ/pjb/85/559/2024 z dnia 7.02.2024 r., w planowanej wysokości 8,0 tys. zł.

- dla obszaru Lasy Mirachowskie z pięciu działań przypisanych RDOŚ do realizacji, środki na ich realizację planowano jedynie dla jednego z nich (zrealizowanego częściowo¹¹⁹). Pozostałe cztery działania nie były realizowane, nie planowano ich realizacji oraz nie podejmowano działań celem zabezpieczenia środków na ich realizację, co opisano szerzej w obszarze 4 wystąpienia pokontrolnego w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
 - b) w przypadku działań planowanych do realizacji w ww. obszarach przez inne podmioty, RDOŚ w żadnym przypadku nie zapewnił ich finansowania, jak również nie brał udziału w pozyskiwaniu środków na ich realizację, pomimo zapisów art. 39 uop, zgodnie z którym koszty związane z funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000 finansowane są z budżetu państwa, NFOŚiGW oraz WFOŚiGW. Wiedza w zakresie działań zrealizowanych przez podmioty inne niż RDOŚ pozyskiwana była głównie od nadleśnictw¹²⁰ oraz w trakcie prowadzonych w dwóch obszarach¹²¹ monitoringów i inspekcjami, co opisano szerzej w obszarze 4 wystąpienia pokontrolnego w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
- (akta kontroli str. 1823-1846)

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że brak wydatkowania wszystkich planowanych i uzyskanych na poszczególne zadania środków wynikał głównie z rozstrzygnięcia prowadzonych postępowań przetargowych. Planowanie środków odbywało się w oparciu o rozeznanie cenowe i szacowanie na podstawie wartości podobnych lub tożsamyh działań wykonywanych w latach poprzednich a szacunki i planowane środki stanowiły jedynie przybliżone określenie poszczególnych zadań. Ponadto poszczególne zadania nie zostały jeszcze zrealizowane, zabezpieczone kwoty szacowane były na podstawie wydatków ponoszonych w latach poprzednich (i były wyższe niż faktycznie poniesione), a w przypadku obszaru Pełcznica wydatkowano znacznie niższą niż założono kwotę na działania z uwagi na to, że umowa z wykonawcą została rozwiązana, a realizującemu ją podmiotowi naliczono stosowne kary i wypłacono wynagrodzenie jedynie za zrealizowane 25% wartości umowy. W przypadku gdy planowane i zabezpieczone środki na realizację działania były niewystarczające, brakujące kwoty były przesuwane z innych zadań, jednak zawsze w ramach tej samej umowy z WFOŚiGW, w której zostały zaplanowane.

Ponadto wyjaśniła, że RDOŚ, w badanym okresie, nie zapewniał finansowania jak również nie brał udziału w pozyskiwaniu środków na realizację działań przypisanym innym podmiotom. Jej zdaniem po to przypisywano działania ochronne w dokumentach innym, niż RDOŚ podmiotom, żeby usprawnić ich realizację. RDOŚ – w związku z sytuacją kadrową oraz ograniczonymi środkami na realizację działań – nie był w stanie realizować wszystkich przypisanych działań, tym bardziej, nie podejmował działań związanych z pozyskiwaniem środków i realizacją zadań przypisanych innym podmiotom.

(akta kontroli str. 1836-1852)

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane w badanym okresie przez Regionalnego Dyrektora działania w celu zaplanowania, a następnie pozyskania finansowania zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 nie spełniały wszystkich potrzeb wynikających z obowiązków ustawowych i były dostosowywane do posiadanych możliwości kadrowych. Potrzeby finansowe w tym zakresie identyfikowano na podstawie analizy obowiązujących dokumentów planistycznych, a podstawą do szacowania ilości

¹¹⁹ Tj. pn.: „Coroczny monitoring stanu ochrony”. Środki na jego realizację uzyskano w ramach trzech umów podpisanych w WFOŚ (w 2019, 2021 i 2024) na łączną kwotę 135,0 tys. zł z czego na realizację zadania w badanym okresie wykorzystano 76,6 tys. zł.

¹²⁰ Na podstawie analizy informacji uzyskanych od Lasów Państwowych, składanych raz na sześć lat na wniosek RDOŚ, dotyczących realizacji zadań przez wyznaczone nadleśnictwa.

¹²¹ Tj. dla obszaru Mechowska Sulęczyńskie i Twierdza Wisłoujście.

środków potrzebnych na realizację działań stanowiły koszty ponoszone na bieżąco w ramach zadań tożsamyh lub szacowano na podstawie informacji uzyskiwanych od potencjalnych wykonawców. Planowane wydatki były zgodne z zakresem wskazanym w wytycznych GDOŚ, koszty poszczególnych działań rzetelnie szacowano, a rozliczanie środków następowało z zachowaniem ustalonych terminów.

4. Nadzorowanie obszarów Natura 2000.

4.1. W badanym okresie w RDOŚ nie obowiązywały wewnętrzne procedury w zakresie sprawowania nadzoru, w tym koordynacji funkcjonowania obszarów Natura 2000.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym RDOŚ¹²², do zadań Wydziału Obszarów Chronionych należała m.in.:

- koordynacja funkcjonowania obszarów Natura 2000, w tym stanu siedlisk przyrodniczych i gatunków roślin i zwierząt, stanowiących przedmiot ochrony w obszarach Natura 2000, przetwarzanie z wykorzystaniem informatycznego systemu GIS oraz przygotowanie danych do wprowadzenia zmian do bazy danych obszarów Natura 2000;
- prowadzenie spraw związanych z opracowywaniem PZO oraz planów ochrony dla obszarów Natura 2000;
- realizacja ustaleń PZO i planów ochrony dla obszarów Natura 2000, planów ochrony oraz zadań ochronnych dla rezerwatów przyrody, kontrolowanie stanu obszarów Natura 2000 i rezerwatów przyrody oraz nadzór nad prowadzeniem zabiegów ochronnych;
- współpraca z jednostkami prowadzącymi monitoring przyrodniczy, w tym na terenie obszarów Natura 2000 i rezerwatów przyrody;
- prowadzenie postępowań związanych z oceną oddziaływania na obszary Natura 2000, z weryfikacją zasadności przeprowadzenia oceny, określaniem warunków realizacji, wydawaniem zezwoleń na ich realizację, określaniem sposobu wykonania kompensacji przyrodniczej, nadzorowaniem jej wykonania oraz przygotowaniem Standardowego Formularza Komunikacyjnego o nałożeniu i wykonaniu kompensacji;
- prowadzenie postępowań w zakresie uzgadniania PUL, uproszczonych PUL i zadań z zakresu gospodarki leśnej w części dotyczącej otulin rezerwatów przyrody.

Jak wyjaśniła Regionalna Dyrektor, to Generalny Dyrektor sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, prowadząc ewidencję danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony, a Regionalna Dyrektor koordynuje funkcjonowanie tych obszarów. Wobec powyższego w RDOŚ nie opracowano odrębnych regulaminów i procedur w tym zakresie. Regionalna Dyrektor wyjaśniła również, że większość zadań realizowanych przez ww. Wydział wpisuje się zarówno w koordynowanie, jak i nadzór nad obszarami (art. 27a ust. 2 i art. 32 uop), a ich realizacja odbywała się poprzez bieżącą, codzienną pracę Wydziału.

(akta kontroli str. 10-67, 1855-1860)

W wyniku badania dobranych celowo sześciu obszarów Natura 2000 (wskazanych w pkt 3.10. wystąpienia pokontrolnego), ustalono, że:

- a) poszczególne działania obligatoryjne przypisano w PZO podmiotom innym niż RDOŚ na podstawie własności gruntów oraz posiadanych kompetencji. Podstawą określenia rodzaju przypisanych zadań, była dokumentacja do PZO oraz wyniki

¹²² Zarządzenie Dyrektora RDOŚ w Gdańsku z dnia 23.11.2020 r. ze zm.

- ekspertyz przyrodniczych określających potrzeby ochronne poszczególnych przedmiotów ochrony;
- b) w przypadku pięciu¹²³ obszarów, realizacja przypisanych w PZO działań ochronnych podmiotom innym niż RDOŚ nie była przez RDOŚ nadzorowana i ograniczała się głównie do opiniowania PUL dla nadleśnictw oraz analizy informacji przekazanych przez RDLP w Gdańsku w 2024 r., na wniosek RDOŚ za okres sześciu lat, w związku z koniecznością raportowania przez Państwa Członkowskie UE danych przyrodniczych¹²⁴. W przypadku zadań, dla których jednym z podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację był RDOŚ, w większości wykonywane były stosowne inspekcje, dotyczące części terenu, na której dokonywane były działania na jej zlecenie. Czynności nadzorcze w zakresie przypisanych zadań ochronnych dla podmiotów innych niż RDOŚ dokonywane były dla jednego z sześciu obszarów objętych kontrolą¹²⁵, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
 - c) porozumienie w zakresie współpracy związane z realizacją wskazanych w PZO zadań dla podmiotów zewnętrznych podpisano jedynie dla jednego z sześciu obszarów (tj. Pełcznicy w zakresie realizacji części zadań ochronnych określonych dla Nadleśnictwa Gdańsk oraz RDOŚ¹²⁶). W przypadku pozostałych działań ochronnych, dla których określone działanie wymagało zawarcia stosownych porozumień, nie były one zawierane, a RDOŚ nie podejmował żadnych działań nadzorczych związanych z ich wykonaniem (jedynie w przypadku jednego z obszarów¹²⁷ w 2024 r. podjęto działania w tym zakresie, jednak nie doprowadziły one do uzyskania wszystkich porozumień i nie skutkowały realizacją zadania);
 - d) dla objętych badaniem obszarów Regionalny Dyrektor nie przeprowadzał kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystywania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne, o których mowa w art. 123 uop., co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 85-111, 126-160, 1882-1925, 2057, 2083-2110)

W wyniku oględzin jednego z sześciu wybranych do badania obszarów Natura 2000¹²⁸ w zakresie dwóch działań dotyczących ochrony czynnej siedlisk określonych dla RDOŚ, ustalono, że:

- a) dla pierwszego działania¹²⁹ określonego dla dwóch przedmiotów ochrony, było ono realizowane jedynie przez dwa z trzech wyznaczonych w PZO podmiotów (tj. RDOŚ oraz Nadleśnictwo Lipusz), a trzeci podmiot (tj. Stowarzyszenie Klub Przyrodników, będące współwłaścicielem terenów objętych koszeniem) nie realizował swoich zadań w tym zakresie;
- b) dla drugiego działania¹³⁰ określonego dla czterech przedmiotów ochrony, nie było ono realizowane przez podmioty wskazane w PZO (w tym RDOŚ¹³¹). Ustalono, jednak, iż w ramach podejmowanych działań związanych z ochroną ww. obszaru,

¹²³ Tj. Hopowo PLH220010, Mechowiska Sulęczyńskie PLH220017, Pełcznica PLH220020, Mechowiska Żęblewskie PLH220075 i Lasy Mirachowskie PLB220008.

¹²⁴ Tj. w związku z art. 17 dyrektywy siedliskowej oraz art. 12 dyrektywy ptasiej, ostatnio otrzymane informacje obejmowały lata 2019-2024.

¹²⁵ Tj.: Twierdza Wisłoujście PLH220030.

¹²⁶ Które zostało zwarte w związku z realizacją przez Fundację Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego Projektu pn.: Program kompleksowej ochrony jezior lobbeliowych w Polsce”.

¹²⁷ Tj. dla obszaru Mechowiska Żęblewskie uzyskano jedynie porozumienia z dwoma z 7 właścicielami terenów na których miało być realizowane zadanie. Kolejna próba realizacji zadania została zaplanowana w 2025 r.

¹²⁸ Tj. Mechowiska Sulęczyńskie PLH220017

¹²⁹ Pn.: „Zachowanie siedliska przyrodniczego, ekstensywne użytkowanie kośne”.

¹³⁰ Tj.: „Zatamowanie odpływu w rowach melioracyjnych przy pomocy 7 przegród drewniano-ziemnych piętrzących, o wysokości do poziomu gruntu z wypełnieniem organicznym

¹³¹ Dla danego działania było dwóch właścicieli lub posiadaczy gruntów w obszarze (RDOŚ oraz Stowarzyszenie Klub Przyrodników)..

RDOŚ podejmował prace odwrotne do pierwotnie zamierzonych w PZO, tj. związane z odwodnieniem obszaru poprzez wstawienie nawierconych rur dla wybranych przetamowań wykonanych przez bobry.

(akta kontroli str. 1961-1969)

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że:

- a) brak wykonywania działań ochronnych przez Klub Przyrodników stwierdzono podczas inspekcji przeprowadzanych od 2021 r. (w poprzednim okresie działania te były wykonywane). Brak ich wykonywania przez ww. podmiot, jak ustaliła RDOŚ, wynikał z braku środków na ich realizację. Jednocześnie RDOŚ nie podejmowała prób podpisania porozumienia w celu wykonywania działań na tych gruntach, gdyż jak ustalono od 2019 r., z uwagi na bytność bobrów na działkach należących do ww. podmiotu, utrzymywał się wysoki stan wody, a koszenie na tym terenie było niebezpieczne i momentami niemożliwe. Pomimo ww. w kolejnych latach RDOŚ będzie w stałym kontakcie z ww. podmiotem, dążąc do wykonania działań ochronnych na jego gruntach, o ile poziom wody w rezerwacie i obszarze Natura 2000 będzie umożliwiał wykonanie koszenia;
- b) brak realizacji działania dotyczącego zatamowania odpływu w rowach melioracyjnych przy pomocy przegród i podejmowanie działań związanych z wstawianiem rur przelewowych (w tamy bobrowe) wynikało z prowadzonych szczegółowych inspekcji ww. obszaru i podejmowania działań ochronnych adekwatnych do stwierdzonych potrzeb (realizacja pierwotnie określonego działania byłaby niecelowa oraz stanowiłaby zaprzeczenie racjonalności gospodarowania środkami publicznymi). Jednocześnie wyjaśniła, że RDOŚ z uwagi na sytuację kadrową nie podejmowała działań związanych z aktualizacją zapisów w PZO, ponieważ nie było to jej priorytetem. Ponadto zmiana PZO wymagałaby przeprowadzenia pełnej procedury (takiej jak dla nowego PZO) w związku z tym w badanym okresie skupiono się na pracach związanych z ustanawianiem PZO dla obszarów, które tego dokumentu nie posiadały. Ponadto, jak wyjaśniła, trudna jest do przewidzenia przyszłość populacji bobra na tym terenie, a w przypadku wycofania się tego gatunku z mechowisk konieczne będzie przywrócenie działań pierwotnie określonych dla tego terenu. Jak wskazała rozwiązaniem ww. będzie np. uwarunkowanie podejmowanych działań w zależności od potrzeb, z uwzględnieniem poziomu wód na mechowisku, co stanowić będzie przedmiot pracy w ramach PZO dla tego obszaru w ramach projektu PZO3, w którym to zaplanowano uaktualnienie tego PZO.

Z wyjaśnień złożonych przez Regionalną Dyrektor wynika, że prace związane z uregulowaniem gospodarki wodnej na Mechowisku (w tym m.in. dotyczące wstawiania rur przelewowych oraz utrzymania ich drożności) nie były odrębnie planowane a ich finansowanie zabezpieczano w ramach umów z WFOŚiGW i za jego zgodą poprzez m.in. rozszerzenie działania dotyczącego koszenia mechowiska oraz działań doraźnych na rzecz zwierząt objętych ochroną. Rozszerzenie zakresu tych działań nie wymagało aneksowania umów i zmiany harmonogramów rzeczowo-finansowych.

(akta kontroli str. 1970-1977, 2233-2257)

4.2. W wyniku badania sześciu obszarów Natura 2000 (opisanych w pkt 4.1. wystąpienia pokontrolnego), w zakresie realizowania przez RDOŚ przypisanych mu w PZO działań (dotyczących ochrony czynnej oraz prowadzenia monitoringu), ustalono, że:

- a) w przypadku trzech obszarów¹³² RDOŚ realizował wszystkie wymagane i przypisane mu w badanym okresie działania, przy czym w przypadku dwóch

¹³² Pełcznica PLH220020, Twierdza Wisłoujście PLH220030 oraz Mechowiska Zęblewskie PLH220075.

- z nich¹³³, część z przypisanych działań, nie było przez RDOŚ realizowanych, ponieważ termin ich realizacji jeszcze nie upłynął;
- b) dla pozostałych trzech obszarów część zadań przypisana RDOŚ nie była realizowana, tj:
- spośród 12 przypisanych działań dla obszaru Hopowo, dwa zadania w zakresie ochrony czynnej nie zostały zrealizowane, a dwa zrealizowano jedynie częściowo. Ponadto ustalono, że w przypadku przypisanych sześciu działań dotyczących monitoringu i uzupełnienia wiedzy trzy z nich wykonywano jedynie częściowo;
 - spośród 11 przypisanych działań dla obszaru Mechowiska Sulęczyńskie, osiem nie zostało zrealizowanych (z czego pięć dotyczyło prowadzonego monitoringu, a trzy – działań dotyczących ochrony czynnej siedlisk), a jedno (w zakresie monitoringu) zrealizowano częściowo;
 - spośród pięciu przypisanych działań dla obszaru Lasy Mirachowskie, jedno (w zakresie monitoringu) realizowane było częściowo, a pozostałe cztery (trzy w zakresie ochrony czynnej i jedno w zakresie monitoringu) nie były w badanym okresie realizowane.

Brak realizacji działań przypisanych w PZO dla RDOŚ, szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1882-1925, 2083-2110)

4.3. Zagadnienia dotyczące prowadzenia monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz realizacji celów działań ochronnych wynikających z PZO dla obszarów Natura 2000, opisano w pkt 4.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1882-1925)

4.4. W badanym okresie w RDOŚ nie zostały ustalone zasady stanowiące podstawę do nadzoru nad wykonywaniem działań ochronnych na obszarach bez dokumentów planistycznych. Regionalna Dyrektor, wyjaśniła, że w przypadku takich obszarów, nadzór nad nimi prowadzony był poprzez realizację zadań wynikających z Regulaminu Organizacyjnego RDOŚ, w tym m.in. :

- zlecenie i odbieranie dokumentacji do PZO (w badanym okresie odebrano dokumentację dla 41 obszarów Natura 2000);
- wydawanie opinii do PUL dla nadleśnictw na obszarach Natura 2000, a następnie weryfikowanie czy LP uwzględniły opinię RDOŚ w zakresie, który potencjalnie mógłby mieć wpływ na obszar Natura 2000;
- realizowanie zadania polegającego na przyjmowaniu i analizie zgłoszeń oraz wydawaniu decyzji o warunkach prowadzenia działań na podstawie art. 118 uop;
- opiniowanie i uzgadnianie warunków realizacji przedsięwzięć mogących pogorszyć stan środowiska zlokalizowanych w obszarach Natura 2000.

(akta kontroli str. 1855-1860, 1931-1946)

W wyniku badania dobranych celowo pięciu obszarów Natura 2000¹³⁴, w tym czterech bez ustanowionego dokumentu planistycznego¹³⁵ oraz jednego objętego w części dokumentem planistycznym (PUL)¹³⁶, ustalono, że:

- a) w przypadku czterech obszarów, dla których nie obowiązywały dokumenty zawierające PZO, działania ochronne oraz nadzorcze nie były przez RDOŚ jak również żadne inne podmioty realizowane. Pojedyncze działania wykonywane

¹³³ Pełcznica PLH220020 oraz Mechowiska Zęblewskie PLH220075.

¹³⁴ Lasy Rekowskie PLH220082, Nowa Brda PLH220078, Ostoja Masłowiczki PLH220062, Sporysz PLH220064 oraz Szczodrowo PLH220101.

¹³⁵ Lub gdy dokument taki (PUL) nie zawierał zadań ochronnych (tj. zakresu PZO). Z 35 zidentyfikowanych takich obszarów badaniem objęto 10% z nich, dobranych celowo przez kontrolera.

¹³⁶ Zawierającym zadania ochronne. Z dziewięciu zidentyfikowanych takich obszarów badaniem objęto 10% z nich, dobranych celowo przez kontrolera.

- w badanym okresie dotyczyły jedynie terenów LP oraz rezerwatów przyrody znajdujących się w objętych badaniem obszarach¹³⁷. Ponadto w jednym przypadku (dla obszaru Nowa Brda) działania ochronne zostały określone dla obszaru rezerwatu przyrody¹³⁸, a do ich realizacji wyznaczono RDOŚ oraz wskazane nadleśnictwo;
- b) dla wszystkich czterech obszarów, dla których nie obowiązywały dokumenty zawierające PZO, Nadleśnictwa prowadziły gospodarkę leśną która była uzgadniana z RDOŚ na podstawie art. 54 uop. W przypadku zaplanowanych działań mogących mieć wpływ na pogorszenie przedmiotu ochrony (np. poprzez zaplanowane rębnie) RDOŚ składał uwagi do projektów PUL, które były przez Nadleśnictwa uwzględniane poprzez złożenie stosownych wyjaśnień i dostosowanie poszczególnych zabiegów do zgłoszonych uwag bądź odstąpienie od nich. Ustalenia w tym zakresie nie stanowiły jednak podstawy do zmiany kwestionowanych zapisów w PUL. Za wyjątkiem planowanych w projektach PUL zabiegów gospodarczych, RDOŚ nie otrzymał informacji o działaniach mogących negatywnie oddziaływać na cele ochrony dla ww. obszarów;
 - c) w przypadku jednego obszaru¹³⁹ (który częściowo objęty został PUL zawierający PZO) za działania ochronne ustalone w PUL odpowiedzialne było Nadleśnictwo Starogard, a RDOŚ poza uzgodnieniem zakresu art. 28 uop ujętego w PUL nie nadzorował w inny sposób czy działania ochronne określone dla obszaru Natura 2000 są prawidłowo realizowane. Dla pozostałego obszaru działania ochronne jak również nadzorcze nie były podejmowane¹⁴⁰;
 - d) W przypadku wszystkich pięciu objętych badaniem obszarów RDOŚ podjął działania celem ustanowienia PZO dla całego obszaru (w tym dla czterech z nich zlecono i odebrano dokumentację do planów zadań ochronnych wraz z projektem PZO, a w jednym przypadku¹⁴¹ PZO zostało ustanowione zarządzeniem RDOŚ z dnia 13 września 2024 r.);
 - e) brak należytego nadzoru nad obszarami Natura 2000 bez ustanowionego dokumentu planistycznego opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.
(akta kontroli str. 1931-1960, 1978-2052, 2058-2077)

Regionalna Dyrektor wyjaśniła m.in., że w badanym okresie RDOŚ nie prowadził dla ww. obszarów dodatkowych działań ochronnych i/lub nadzorczych, co wynikało wyłącznie z sytuacji kadrowej. Natomiast w związku z brakiem dokumentu planistycznego inne podmioty (poza LP) nie miały podstaw do realizacji działań ochronnych na tych obszarach.

(akta kontroli str. 1931-1946, 1958-1959, 2055-2057)

4.5. W badanym okresie, RDOŚ informacje nt. stwierdzonych przekształceń TUZ użytkowanych rolniczo, pozyskiwał na podstawie działań, które sam wykonywał lub zlecał (w tym m.in. gromadzonej dokumentacji do PZO, monitoringu przedmiotów ochrony lub w wyniku uzupełnień stanu wiedzy nt. przedmiotów ochrony). W zakresie samych przekształceń ww. obszarów, jak wyjaśniła Regionalna Dyrektor, RDOŚ informacji nie posiadał.

W latach 2019 – 2024 (30 czerwca) system wymiany informacji w RDOŚ z podmiotami zewnętrznymi nie był sformalizowany (np. w formie porozumień/umów). Jak wyjaśniła Regionalna Dyrektor, ww. wynikało z tego, że ze strony RDOŚ nie było potrzeby

¹³⁷ I dotyczyły m.in.: prowadzenia postępowań w związku z art. 37 uop w związku z uzyskaniem informacji o nieprawidłowościach lub weryfikacji stanu oznakowania)

¹³⁸ Obejmującego 0,06% obszaru.

¹³⁹ Szczodrowo PLH220101 (udział obszarów znajdujących się w zarządzenie PGL LP w obszarze Natura 2000 stanowił 34,7%).

¹⁴⁰ Jedyne działania podjęte przez RDOŚ w badanym okresie związane były z weryfikacją terenową realizacji umowy dotyczącej opracowania dokumentacji PZO.

¹⁴¹ PZO dla obszaru Nowa Brda.

systemowego podejścia do wymiany informacji z innymi podmiotami funkcjonującymi w sieci Natura 2000. Potrzeba taka zaistniała na szczeblu GDOŚ-ARiMR, i dlatego w 2023 r. podpisano stosowne porozumienie¹⁴². W ramach ww. porozumienia, od 2024 r. m.in. dane dotyczące przekształceń cennych przyrodniczo TUZ na obszarach Natura 2000 będą przekazywane do RDOŚ i będą mogły zostać wykorzystane celem monitorowania i nadzorowania działań naprawczych. Wyjaśniła również, że w ramach współpracy z ARiMR, RDOŚ nie uzyskiwał informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach na obszarach Natura 2000, a jedynie o lokalizacji wdrażanych interwencji i pakietów rolnośrodowiskowych (tj. informacje o tym, które działki rolne otrzymują dofinansowanie które otrzymano od GDOŚ w lutym 2024 r., w związku z przekazaniem ich przez ARiMR). Sama informacja nie stanowiła także podstawy do stwierdzenia stopnia i zakresu realizacji działań ochronnych wynikających z PZO, ponieważ RDOŚ nie miał wiedzy czy pakiety te były realizowane i wdrażane.

(akta kontroli str. 1855-1877, 1931-1949, 2233-2257)

Regionalna Dyrektor wyjaśniła ponadto, że z innymi podmiotami, takimi jak LP, czy Gminy, Starostwa, współpraca w zakresie wymiany informacji następowała na bieżąco, w indywidualnych przypadkach i sprawach, w ramach np.: prac nad ustanowieniem PZO. Z podmiotem takim jak GIOŚ¹⁴³ wymiana informacji miała miejsce przy użyciu „Systemu Informatycznego Monitoringu Gatunków i Siedlisk Przyrodniczych (SI MGSP)”, do którego Regionalny Dyrektor ma dostęp na obszarze swojego działania. Informacje zawarte w tym systemie pozwalały na wspólne planowanie prac związanych z realizacją monitoringu siedlisk i gatunków stanowiących przedmioty ochrony w obszarach Natura 2000 (realizacja PZO) i zadań Państwowego Monitoringu Środowiska realizowanego przez GIOŚ. System pozwalał na wskazywanie stanowisk monitoringowych jak również pomagał unikać sytuacji podwójnego finansowania tych samych zadań w danym roku kalendarzowym przez dwie jednostki (RDOŚ i GIOŚ). Wyniki monitoringu prowadzonego przez GIOŚ były wykorzystywane przez RDOŚ w bieżącej pracy.

(akta kontroli str. 1855-1877)

4.6. RDOŚ w związku z pozyskanymi informacjami podejmował działania zapobiegawcze lub naprawcze w latach 2019-2024 (30 czerwiec) dla łącznie 75 spraw (w różnym zakresie¹⁴⁴). W ich wyniku w jednym przypadku (w 2020 r. dla obszaru Bory Tucholskie¹⁴⁵) pracownicy RDOŚ zidentyfikowali przekształcenie TUZ i wszczęto postępowanie (na podstawie art. 37 uop), w wyniku którego wydano decyzję nakładającą na właściciela działek obowiązek podjęcia działań naprawczych i zapobiegawczych, polegających m.in. na przywróceniu pierwotnego użytkownika terenu, usunięciu nawiezionych mas ziemnych i zmianę rzędnej terenu do pierwotnej.

(akta kontroli str. 1853-1881)

¹⁴² Porozumienie z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie współpracy w zakresie wzajemnego udostępniania informacji o zasobach przyrodniczych w celu wdrażania działań wspieranych przez Wspólną Politykę Rolną. W ramach porozumienia RDOŚ zobowiązał się do przekazywania do ARiMR danych wektorowych dotyczących siedlisk przyrodniczych, siedlisk gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk gatunków ptaków będących przedmiotami ochrony, o których mowa w obowiązujących PZO i PO ustanowionych zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody, natomiast GDOŚ zobowiązał się do przekazywania danych otrzymanych od ARiMR dotyczących tzw. interwencji i pakietów przyrodniczych, interwencji w zakresie Ekoschematów, a także normy GAEC 9 dotyczącej zakazu przekształcania lub orania trwałych użytków zielonych wyznaczonych jako trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym na obszarach należących do sieci Natura 2000, a także danych dotyczących płatności obszarowych na TUZ.

¹⁴³ Główny Inspektor Ochrony Środowiska.

¹⁴⁴ W tym: 4 w 2019 r., 10 w 2020 r., 5 w 2021 r., 10 w 2022 r., 17 w 2023 r. i 28 w 2024 r. dotyczących m.in. niszczenia obszarów Natura 2000 związanych m.in.: z nasypywaniem gruntu, wycince drzew, nielegalnych budowach, magazynowania odpadów, dewastacji linii jezior, zmiany rzeźby terenu.

¹⁴⁵ PLB220009 polegające na prowadzeniu działań polegających na niwelacji terenu bezpośrednio przylegającego do brzegu Wdy i zniszczenia nadbrzeżnej roślinności.

W okresie 2019-2023 ARiMR w województwie pomorskim zidentyfikował łącznie 81 przekształceń TUZ¹⁴⁶ znajdujących się na obszarach Natura 2000, a dane w tym zakresie nie były w okresie objętym kontrolą w posiadaniu RDOŚ. Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że w jej ocenie jeżeli podmiot taki jak ARiMR, powziął wiedzę o stwierdzanych przekształceniach na obszarach Natura 2000, winien taką informację RDOŚ przekazać, czego nie uczynił.

W wyniku dokonanej przez RDOŚ analizy przedmiotowych przekształceń pod kątem ich wpływu na obszary Natura 2000, wskazano że wszystkie 81 przekształcenia zidentyfikowane w TUZ nie zagrażają utrzymania celów ochrony dla obszaru Natura 2000. Z ww. przekształceń w 67 przypadkach na działkach znajdowały się przedmioty ochrony (w 66 przypadkach potencjalne a w jednym istniejące) z czego dla 63 TUZ ocena oddziaływania na obszar (w związku z przekształceniem) wskazana została jako negatywna. Ponadto w jednym przypadku¹⁴⁷ mogło to mieć wpływ na obszar i gatunek (kszyk) stanowiący przedmiot ochrony w obszarze, ponieważ do przekształcenia doszło w miejscu istniejącego/stwierzonego na etapie inwentaryzacji siedliska kszyka. Ww. opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości. (akta kontroli str. 1931-1949)

4.7. W badanym okresie, jak wyjaśniła Regionalna Dyrektor, RDOŚ dysponował informacjami o rodzaju i zakresie działań gospodarczych podejmowanych przez nadleśniczego na terenach leśnych bez ustanowionych PZO która, wynikała z procesu opiniowania PUL dla poszczególnych nadleśnictw. Jak wskazała, nie ma sytuacji, że na terenie danego nadleśnictwa nie obowiązuje PUL. Nadzór nad ww. sprawowany był przede wszystkim na podstawie analizy przedstawionych w PUL zabiegów gospodarczych i analizy ich wpływu na przedmioty ochrony w poszczególnych obszarach Natura 2000, jak również w wyniku uzgadniania zakresu art. 28 uop. w przedstawianych projektach PUL lub aneksach do nich. Była ona dokonywana w oparciu o materiały i dokumenty w posiadaniu których był RDOŚ¹⁴⁸, z których wynikało co konkretnemu przedmiotowi ochrony zagraża i w jaki sposób należy realizować działania ochronne w celu zapewnienia jego właściwego stanu ochrony.

(akta kontroli str. 1855-1860)

4.8. W badanym okresie w RDOŚ nie obowiązywały wewnętrzne procedury obejmujące koordynowanie funkcjonowania obszarów Natura 2000.

Regionalna Dyrektor wskazała, że zarządzanie tymi obszarami leżało w gestii Wydziału Obszarów Chronionych RDOŚ dla którego szczegółowe działania związane z koordynowaniem określono w regulaminie organizacyjnym, a nadzór i koordynacja funkcjonowania tych obszarów odbywała się m.in. poprzez:

- a) zlecanie i odbieranie dokumentacji do PZO dla obszarów Natura 2000, jako główny element dalszego nadzoru nad poszczególnymi obszarami. Dzięki informacjom dotyczącym stanu przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000, dla których nie ma PZO, RDOŚ może podejmować działania służące ich zachowaniu/odtworzeniu. Informacja pochodząca z dokumentacji PZO była materiałem kluczowym dla dalszego nadzoru nad obszarem;
- b) wydawanie opinii do PUL dla Nadleśnictw na obszarach Natura 2000, a następnie weryfikację czy LP uwzględniły opinię RDOŚ w zakresie, który potencjalnie mógłby mieć wpływ na obszar Natura 2000. Jeżeli odpowiedź LP na opinię RDOŚ

¹⁴⁶ Dla obszaru Bory Tucholskie – 77 oraz Dolina Dolnej Wisły – cztery.

¹⁴⁷ W badanym okresie RDOŚ nie wykonywał czynności, które mogły się przyczynić do zidentyfikowania przez RDOŚ przedmiotowego przekształcenia.

¹⁴⁸ W tym m.in.: dokumentację do PZO dla obszarów Natura 2000, do planów ochrony rezerwatów przyrody, wyników monitoringów przedmiotów ochrony, wyników uzupełnień stanów wiedzy oraz inwentaryzacji przyrodniczych Regionalnych Dyrekcji LP.

- uwzględniała potrzeby ochronne, RDOŚ kończył nadzór w tym zakresie – w badanym okresie wydano łącznie 152 opinie do PUL;
- c) opiniowanie i uzgadnianie warunków realizacji przedsięwzięć mogących pogorszyć stan środowiska w obszarach Natura 2000 (I i II grupa) – w badanym okresie przeanalizowano 170 takich spraw;
 - d) realizację zadań polegających na udziale w postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć, które mogą oddziaływać na obszary Natura 2000, tzw. III grupa – w badanym okresie przeanalizowano 746 takich spraw;
 - e) realizację zadań polegających na prowadzeniu spraw związanych z przyjmowaniem zgłoszeń oraz wydawaniem decyzji o warunkach prowadzenia działań na podstawie art. 118 uop – w badanym okresie przeanalizowano 974 takie sprawy;
 - f) wydawanie zaświadczenia organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000, gdzie szczegółowo analizowane jest przedsięwzięcie, dla którego złożono wnioski, w odniesieniu do wszystkich przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000 znajdujących się w promieniu 5km od inwestycji – w badanym okresie wydano 686 takich zaświadczeń;
 - g) zmianę SDF dla obszarów Natura 2000 – w badanym okresie opracowano 65 takich wniosków;
 - h) realizowanie monitoringów stanów ochrony siedlisk i gatunków stanowiących przedmioty ochrony w obszarze, i uzupełnianie stan wiedzy nt., przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000 i realizowanie zadania związane z ochroną czynną w obszarach Natura 2000 – łącznie, w badanym okresie zrealizowano 215 takich zadań.

Ponadto, jak wyjaśniła Regionalna Dyrektor w okresie objętym kontrolą, w Wydziale Obszarów Chronionych wprowadzono podział zakresów obowiązków pracowników na trzy rodzaje (tj. m.in: prowadzenie spraw związanych z rezerwatami przyrody, prowadzenie spraw związanych z oceną wpływu przedsięwzięć na obszar Natura 2000 oraz planowanie i realizacja ochrony czynnej w ww. obszarach). Ponadto wśród pracowników Wydziału z tożsamym lub bardzo zbliżonym zakresem obowiązku również funkcjonował podział, który ułatwiał nadzorowanie obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 1855-1860, 1931-1946)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nadzór Regionalnego Dyrektora, o którym mowa w art. 27a ust. 2 uop, pełniony nad objętymi badaniem pięcioma¹⁴⁹ obszarami Natura 2000, dla których w badanym okresie obowiązywały PZO, nie był wystarczający, bowiem Regionalny Dyrektor:
 - a) nie zapewnił należytych informacji o stanie realizacji zadań przypisanych w PZO podmiotom innym niż RDOŚ, w tym nadleśnictwom (dla których zadania wyznaczono dla czterech¹⁵⁰ z ww. pięciu obszarów), podejmując w tym zakresie działania ograniczone jedynie do weryfikacji przedkładanych PUL oraz analizy składanych raz na sześć lat informacji o stanie realizacji zadań przez wyznaczone nadleśnictwa¹⁵¹;
 - b) pomimo obowiązku realizacji zadań w PZO dot. czterech obszarów, przypisanych do realizacji podmiotom zewnętrznym na podstawie stosownych porozumień¹⁵²,

¹⁴⁹ Tj. Hopowo PLH220010, Mechowiska Sulęczyńskie PLH220017, Pełcznica PLH220020, Mechowiska Żęblewskie PLH220075 i Lasy Mirachowskie PLB220008.

¹⁵⁰ Tj. Hopowo PLH220010, Mechowiska Sulęczyńskie PLH220017, Pełcznica PLH220020 i Lasy Mirachowskie PLB220008.

¹⁵¹ Wynikających z konieczności raportowania przez Państwa Członkowskie UE danych przyrodniczych zgodnie z art. 17 Dyrektywy siedliskowej oraz art. 12 dyrektywy ptasiej.

¹⁵² Tj. Organu sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000 z właścicielem lub posiadaczem obszaru.

nie podjęto działań celem zawarcia porozumień dla dwóch obszarów¹⁵³, a działania w sprawie porozumienia wobec jednego obszaru¹⁵⁴ okazały się nieskuteczne, w wyniku czego zadania te nie były realizowane. Z tego względu, jak również z uwagi na niepodejmowanie w badanym okresie żadnych innych działań nadzorczych związanych z wykonywaniem działań ochronnych przez podmioty zewnętrzne, RDOŚ nie posiadał wystarczających informacji dotyczących stanu realizacji działań poza obszarem nadzorowanym przez RDOŚ (tj. głównie rezerwatów, dla których informacje te pozyskiwał, głównie w wyniku przeprowadzanych przez niego na ich terenie inspekcji);

- c) w przypadku wszystkich badanych obszarów, nie posiadał informacji dotyczących stanu realizacji działań dla całego obszaru Natura 2000, a wiedza ta ograniczała się jedynie do obszaru przez niego nadzorowanego (tj. głównie terenów, dla których sam podejmował i realizował działania lub przeprowadzał inspekcje – m.in.: rezerwatów);

Ponadto w przypadku ww. obszarów RDOŚ nie dokonywał kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne, czym naruszył art. 123 uop.

Dyrektor RDOŚ wyjaśniła, że w badanym okresie nie podejmowano żadnych innych działań nadzorczych (za wyjątkiem tych które dotyczyły głównie rezerwatów) z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe oraz brak funduszy na ich realizację. Ponadto wyjaśniła, że w badanym okresie kontrole w trybie art. 123 uop, z uwagi na sytuację kadrową, wykorzystywała wyłącznie w sytuacjach, które tego wymagały (w badanym okresie dokonano tylko jednej takiej kontroli – w 2019 r., która wynikała z odmowy właściciela wejścia na jego teren w ramach przeprowadzanej inwentaryzacji siedlisk przyrodniczych i dotyczyła obszaru Jezioro Księżę w Lipuszu).

(akta kontroli str. 85-111, 126-160, 1882-1925, 2057, 2083-2110)

Wyjaśnienia w sprawie problemów kadrowych w RDOŚ opisano w pkt 1 pt. „Tworzenie obszarów Natura 2000” w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 994-1018)

W ocenie NIK okoliczności wskazane w wyjaśnieniach nie stanowią wystarczającego uzasadnienia do zaniechania podejmowania działań w zakresie realizacji ustawowych obowiązków RDOŚ. .

2. W przypadku trzech¹⁵⁵ z sześciu obszarów Natura 2000 objętych badaniem, Regionalny Dyrektor nie realizował wszystkich przypisanych mu w PZO działań ochronnych, a niektóre realizował jedynie częściowo. Ponadto Regionalny Dyrektor nie realizował obowiązku monitoringu stanu przedmiotów ochrony lub realizował go w niepełnym zakresie. I tak:

- dla obszaru Hopowo z łącznie 12 przypisanych działań nie realizowano dwóch dotyczących ochrony czynnej¹⁵⁶, a dwa kolejne¹⁵⁷ realizowano jedynie częściowo.

¹⁵³ Mechowiska Sulęczyńskie PLH220017, Lasy Mirachowskie PLB220008.

¹⁵⁴ Mechowiska Zęblewskie PLH220075

¹⁵⁵ Hopowo PLH220010, Mechowiska Sulęczyńskie PLH220017, Lasy Mirachowskie PLB220008.

¹⁵⁶Tj. pn.: Likwidacja pozostałości rowu odwadniającego w przeszłości obszar Natura 2000”, oraz „Wykonanie płytkich bruzd na torfowisku w postaci dolów o głębokości do kilkudziesięciu centymetrów i powierzchni 1-2 m2, zlokalizowanych na drodze spływu wody opadowej.”

¹⁵⁷ Wyznaczone dla strzebli błotnej, które nie były przez RDOŚ realizowane z uwagi na nieprzeprowadzenie odpowiedniego monitoringu w tym zakresie.

Ponadto dla tego obszaru dwa działania dotyczące monitoringu¹⁵⁸ oraz jedno dotyczące uzupełnienia wiedzy¹⁵⁹, nie były wykonywane w pełnym zakresie;

- dla obszaru Mechowiska Sulęczyńskie nie zrealizowano ośmiu z łącznie 11 przypisanych zadań (z czego pięć nierealizowanych zadań dotyczyło prowadzenia monitoringu¹⁶⁰, a trzy działania dotyczyły ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych¹⁶¹). Ponadto jedno działanie, w zakresie monitoringu hydrologicznego, zrealizowano jedynie częściowo¹⁶²;
- dla obszaru Lasy Mirachowskie nie realizowano czterech¹⁶³ z łącznie pięciu przypisanych działań, w tym trzech działań dotyczących ochrony czynnej, jednego w zakresie monitoringu¹⁶⁴, a jedno (w zakresie monitoringu) realizowane było jedynie częściowo¹⁶⁵.

Ponadto dla ww. obszarów, Regionalny Dyrektor nie podjął wystarczających działań zapewniających ich finansowanie, w tym umożliwiających realizację wszystkich działań wynikających z PZO a przypisanych RDOŚ (tj. działań ochronnych oraz monitoringu), w wyniku czego nie były w badanym okresie realizowane.

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że w przypadku działań dotyczących obszaru:

- a) Hopowo, brak wykonywania monitoringów wynikał z sytuacji kadrowej RDOŚ, a brak realizacji działań ochrony czynnej wynikał m.in.: w jednym przypadku z przygotowywania się do odstąpienia od jego realizacji (z uwagi na obniżający się naturalnie poziom wody i samoistne zarastanie rowu), w drugim natomiast priorytetyzacji wykonywanych zadań (sytuacja kadrowa wymuszała waloryzację przedmiotów ochrony w obszarze);
- b) Mechowiska Sulęczyńskie nie prowadzono żadnych przypisanych mu działań dotyczących monitoringu z uwagi na sytuację kadrową oraz konieczność priorytetyzacji zadań, a wiedzę na temat zachowania przedmiotów ochrony pozyskiwał prowadząc działania z zakresu ochrony czynnej. Jednocześnie wyjaśniła, że brak prowadzenia monitoringu dla ww. obszaru nie stanowił zagrożenia dla zachowania przedmiotów ochrony. W przypadku nie realizowania trzech działań ochronnych, wskazała m.in.: że brak ich realizacji nie stanowił istotnego zagrożenia dla zachowania przedmiotów ochrony;
- c) Lasy Mirachowskie wyjaśniła, że wyniki monitoringu (pomimo, że nie jest on prowadzony corocznie) potwierdzały że przedmioty ochrony (włochatki i gągoła) jest stabilny. W związku z ww. oraz z uwagi na ograniczoną sytuację kadrową RDOŚ - w tym potrzebę priorytetyzacji zadań, za realizację których jest odpowiedzialny - nie realizował wyznaczonych działań dla ww. obszaru, w tym corocznych monitoringów. Dodała jednocześnie, że nie stanowiło to zagrożenia dla przedmiotów ochrony w tym obszarze.

¹⁵⁸ Tj. pn.: „Monitoring poziomu wody w dużym zbiorniku dystroficznym” było realizowane przez RDOŚ jedynie częściowo tj. w latach 2020-2021 a od 2022 r. monitoring nie był realizowany. Ponadto zadanie pn.: „Monitoring i ustalenie dynamiki stanu populacji strzebli błotnej oraz wykrycie ewentualnych zmian kierunkowych...” wykonywane było jedynie w 2020 r. a od tego okresu (pomimo że winno być realizowane co 2 lata) nie było realizowane.

¹⁵⁹ Dot. m.in. uzupełnienia stanu wiedzy w przypadku gdy wyniki monitoringu wykażą znaczne obniżenie poziomu wody z uwagi na niepełne prowadzenie monitoringu w tym zakresie, zadanie nie było w całości wykonywane.

¹⁶⁰ Monitoring stanu ochrony siedliska.

¹⁶¹ W tym m.in.: „Odsłanianie potorfli. Ręczne odsłanianie torfu na powierzchniach.....” oraz „W przypadku nasilenia negatywnego wpływu antropopresji na stan ochrony siedliska w obszarze – organizacja ścieżki przyrodniczej”.

¹⁶² Zainstalowano pięć automatycznych urządzeń do pomiaru poziomu wody lecz nie wykonano badań jej przepływu w rowie oraz badań hydrochemicznych.

¹⁶³ Tj. m.in.: „Zapewnienie odpowiednich miejsc gniazdowania poprzez wywieszanie budek lęgowych...”, „Ograniczenie presji drapieżników poprzez redukcję populacji norki amerykańskiej przez odstrzał lub odlów i eliminację osobników”.

¹⁶⁴ Tj.: „Monitoring stanu ochrony oraz zasiedlenia budek lęgowych i dziupli...”

¹⁶⁵ Tj.: Coroczny monitoring stanu ochrony (pierwsza ocena w ciągu 4 lat obowiązywania PZO) zapewniono w wybranych latach – 2019, 2022 i 2024.

Ponadto Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że RDOŚ w badanym okresie nie był i nie jest w stanie podejmować działań zapewniających finansowanie realizacji wszystkich działań, które tego wymagają. Dotyczy to zarówno badanych obszarów, jak i pozostałych obszarów Natura 2000. Brak realizacji wszystkich przypisanych działań wynikających z PZO, wynika głównie z sytuacji kadrowej RDOŚ, zatem w badanym okresie wnioskowano o środki na taką liczbę zadań, jaką sytuacja kadrowa w RDOŚ pozwalała.

(akta kontroli str. 1882-1925, 2083-2110, 1823-1852)

NIK nie uznaje złożonych wyjaśnień za wystarczające, gdyż realizacja przypisanych RDOŚ działań ochronnych oraz działań dotyczących monitoringu wynikają wprost z obowiązujących PZO dla ww. obszarów, które przyjęte zostały zarządzeniami Regionalnego Dyrektora. Ponadto wskazuje, że w przypadku kiedy realizacja poszczególnych działań staje się bezprzedmiotowa, bądź kiedy RDOŚ dostrzega potrzebę ich zmiany (dostosowania) należałoby podjąć niezwłoczne działania, których jednak RDOŚ w badanym okresie nie podejmował. Ponadto sytuacja kadrowa i prowadzona priorytetyzacja działań wykonywanych przez RDOŚ nie może być podstawą do zaniechania wykonywania podstawowych działań do których go powołano, w tym wynikających z PZO.

3. Regionalny Dyrektor sprawował niepełny nadzór nad obszarami Natura 2000, pomimo obowiązku wynikającego z art. 27a ust 2 uop.

W wyniku badania dobranych celowo czterech obszarów Natura 2000¹⁶⁶, bez ustanowionego dokumentu planistycznego ustalono, że: w przypadku dwóch z nich, tj. Ostoja Masłowiczki oraz Nowa Brda, dla terenu łącznie trzech siedlisk przyrodniczych na nich się znajdujących (lub znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie)¹⁶⁷ zaplanowano rębnie zupełne (IB), których zastosowanie zakwestionował RDOŚ w wydanych opiniach. W związku z zaplanowaniem ww. zabiegów gospodarczych, w odpowiedziach udzielanych przez Nadleśnictwa złożono m.in. propozycje ich modyfikacji, które jednak nie zostały przez RDOŚ uwzględnione w PUL dla danych obszarów. Regionalny Dyrektor, pomimo ustawowego obowiązku sprawowania nadzoru nad ww. obszarami¹⁶⁸, poza uzyskaniem ww. wyjaśnień nie podejmował żadnych innych działań celem ochrony ww. obszarów, jak również nie weryfikował realizowanych przez nadleśnictwo prac.

Regionalna Dyrektor, wyjaśniła, że każda opinia wydana przez RDOŚ w zakresie zapisów w projektowanych PUL, podlegała analizie LP i w PUL znajdują się odniesienia do przedmiotowych uwag. W przypadku ww. obszarów, RDOŚ przyjął przedłożone wyjaśnienia i uznał, iż zaplanowane zabiegi nie będą miały negatywnego wpływu na obszary Natura 2000. Zatem nie zaistniały przesłanki do podejmowania działań zapobiegawczych w tym zakresie. Ponadto wyjaśniła, że po analizie przedłożonych przez RDLP w Szczecinku wyjaśnień względem opinii RDOŚ brak było podstaw domniemać, że mimo iż zapisy dotyczące wskazań gospodarczych w ostatecznie przyjętym PUL nie uległy zmianie, działania będą realizowane niezgodnie z opinią RDOŚ. Podkreślenia wymaga, że w PUL znajdowały się wskazania gospodarcze, tj. zalecenia, a nie działania obligatoryjne do realizacji. Co więcej przedłożone przez ww. RDLP (drogą elektroniczną w dniu 6 listopada 2024 r.) raporty pozycji planu roboczego wskazują, że w żadnym z wydzieleń, nie prowadzono rębni zupełnych ich analiza potwierdza, że opinia RDOŚ jest dla

¹⁶⁶ Tj.: obszaru Natura 2000 Lasy Rekowe PLH220082, Nowa Brda PLH220078, Ostoja Masłowiczki PLH220062, Sporysz PLH220064.

¹⁶⁷ Tj. wydzielenia 372i, 390f obręb Wiatrołom, 41-1, 43-m obręb Osusznica oraz 211-h Niedźwiady na terenie których ochronie podlegały m.in. torfowiska przejściowe i trzęsawiska oraz bory i lasy bagienne.

¹⁶⁸ Tj. Natura 2000 bez PZO.

Nadleśnictw wiążąca. Niemniej, RDOŚ w badanym okresie, nie weryfikował w terenie stanu faktycznego na gruncie, co wynika po części z braków kadrowych, ale przede wszystkim z faktu, że w przedmiotowych przypadkach, dokumenty w posiadaniu których jest RDOŚ, nie budzą wątpliwości, które należałoby weryfikować w terenie.

(akta kontroli str. 1931-1960, 1978-2052, 2055-2057, 2058-2077)

Zdaniem NIK złożone wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż składane przez LP wyjaśnienia i zmiany działań gospodarczych, w związku z uwagami RDOŚ, nie stanowią podstawy do ich stosowania przez LP a ich realizacja zależy w głównej mierze od dobrej woli LP. Stosowne czynności celem weryfikacji podejmowanych przez LP działań, w tym potwierdzenia złożonych zobowiązań i zmian działań gospodarczych, których nie uwzględniono w PUL, zostały przez RDOŚ podjęte dopiero w trakcie kontroli NIK. Zdaniem NIK właściwy nadzór Regionalnego Dyrektora nad ww. działaniami, powinien opierać się o uzyskiwanie systemowych informacji, np. poprzez spisanie odpowiedniego porozumienia w tym zakresie.

4. Regionalny Dyrektor poprzez niezapewnienie należytego funkcjonowania systemu wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi (w tym ARiMR¹⁶⁹), dopuścił do niezapewnienia sobie uzyskania informacji niezbędnych do sprawowania należytego nadzoru nad obszarami Natura 2000, co świadczy o nierzetelności. Wynikiem powyższego był brak informacji, a przez to brak stosownych działań RDOŚ o 81 przekształceniach TUZ użytkowanych rolniczo na obszarach Natura 2000 w latach 2019-2023¹⁷⁰ stwierdzonych przez ARiMR. Z ww. 81 przekształconych TUZ dla 67 z nich na zidentyfikowanej działce znajdowały się siedliska przedmiotu ochrony z czego w 66 przypadkach było to siedliska potencjalne a w jednym istniejące. Ponadto w jednym przypadku¹⁷¹ przekształcenie TUZ mogło mieć wpływ na obszar i gatunek stanowiący przedmiot ochrony w obszarze z uwagi na potwierdzenie istniejącego przedmiotu ochrony.

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że w badanym okresie nie występowało do ARiMR o dane dotyczące ewentualnych nieprawidłowości w TUZ na obszarach Natura 2000, a brak działań, za które odpowiedzialny jest RDOŚ wynika wyłącznie z sytuacji kadrowej, a co za tym idzie konieczności ustalania priorytetów wykonywanych działań. Pozyskiwanie wiedzy o nieprawidłowościach w TUZ, w badanym okresie, nie było dla Regionalnej Dyrektor, działaniem priorytetowym. Ponadto wskazała, że w jej ocenie jeżeli organ taki jak ARiMR, został poinformowany o stwierdzonych przekształceniach na obszarach Natura 2000, winien ją przekazać RDOŚ. Ponadto w związku z pozyskaną od NIK informacją, RDOŚ przeprowadzi postępowanie wyjaśniające, w tym kontrolę na miejscu, potwierdzenia występowania przedmiotu ochrony, w celu określenia jego wpływu na obszar i przedmioty ochrony w obszarze. W zależności od wyników inspekcji podejmie odpowiednie kroki w tym zakresie. Ponadto wskazała, że w ramach aktualizacji PZO dla obszaru Bory Tucholskie w ramach projektu PZO3, RDOŚ dokona oceny wpływu przedmiotowych przekształceń na przedmioty ochrony. Obszar Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły z uwagi na większą powierzchnię znajdującą się w województwie kujawsko-pomorskim będzie aktualizowany przez RDOŚ w Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 1931-1949)

¹⁶⁹ Stosowne porozumienie zawarto dopiero 7 grudnia 2023 r. pomiędzy GDOŚ a ARiMR zobowiązując się do współdziałania polegającego na wymianie informacji oraz wzajemnej pomocy w zakresie realizacji zadań ustawowych.

¹⁷⁰ Stosowne porozumienie zawarte zostało dopiero w dniu 7 grudnia 2023 r. pomiędzy GDOŚ z ARiMR.

¹⁷¹ Dla działki nr 220204_5.0005.144/8 znajdującej się w powiecie Chojnickim, gmina Czernik na której przedmiotem ochrony był kszysk. W badanym okresie RDOŚ nie wykonywał czynności, które mogły się przyczynić do zidentyfikowania przez RDOŚ przedmiotowego przekształcenia.

Zdaniem NIK złożone wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż sytuacja kadrowa oraz wynikająca z niej konieczność ustalania priorytetów wykonywanych działań nie stanowią podstawy do odstąpienia od nich.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania Regionalnego Dyrektora dotyczące kontroli i nadzorowania obszarów Natura 2000, podejmowane w badanym zakresie. Regionalny Dyrektor nie realizował kontroli w trybie art. 123 uop. Nadzór, o którym mowa w art. 27a ust. 2 uop, pełniony nad ww. obszarami nie był wystarczający, co wynikało m.in. z niezapewnienia należytej informacji o stanie realizacji zadań przypisanych w PZO podmiotom innym niż RDOŚ. Ponadto w przypadku trzech obszarów Natura 2000 objętych badaniem, RDOŚ nie realizował wszystkich przypisanych mu w PZO działań ochronnych, niektóre realizowano jedynie częściowo, a obowiązek monitoringu stanu przedmiotów ochrony nie był wykonywany w ogóle lub był wykonywany w niepełnym zakresie. W zakresie nadzoru prowadzonego nad obszarami Natura 2000 bez ustanowionego dokumentu planistycznego lub objętych takim dokumentem jedynie częściowo nie ustalono zasad stanowiących podstawę tego nadzoru jak również nie dokonywano weryfikacji podejmowanych przez jednostki LP działań, do których LP zobowiązały się w związku z opiniowanymi PUL. Regionalny Dyrektor w związku z niezapewnieniem należytego funkcjonowania systemu wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi (w tym ARiMR), dopuścił do niezapewnienia sobie uzyskania niezbędnych informacji do sprawowania należytego nadzoru nad obszarami Natura 2000, w tym w zakresie przekształceń TUZ użytkowanych rolniczo. Ponadto – w związku z pozyskanymi informacjami – podejmował działania prowadząc postępowanie w przypadku zidentyfikowanego przekształcenia TUZ.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwaga
- NIK zwraca uwagę, że liczne nieprawidłowości w kluczowych obszarach działalności RDOŚ związanych z obszarami Natura 2000, których wspólną główną przyczyną były problemy kadrowe, wskazują na potrzebę zintensyfikowania działań służących dostosowaniu zasobów kadrowych do nałożonych na jednostkę obowiązków ustawowych. Niezapewnienie adekwatnej do zadań RDOŚ obsady kadrowej stwarza ryzyko eskalacji zaległości w realizacji zadań Regionalnego Dyrektora, a w ich następstwie do poważnych zaniedbań w nadzorowaniu obszarów Natura 2000.
- Wnioski
1. Podjęcie działań mających na celu uaktualnienie i uzupełnienie danych w SDF znajdujących się w CRFOP w zakresie innych form ochrony przyrody w obszarach Natura 2000.
 2. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających ustanawianie celów i środków ochronnych na obszarach siedliskowych najpóźniej w terminie do sześciu lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, a także ustanawianie celów i środków ochronnych na obszarach ptasich najpóźniej w dacie ich klasyfikacji.
 3. Zapewnienie zainteresowanym osobom i podmiotom możliwości udziału w pracach związanych ze sporządzeniem projektów PZO.
 4. Wzmocnienie nadzoru nad obszarami Natura 2000, dla których w badanym okresie obowiązywały PZO.
 5. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych, zapewniających realizację wszystkich przypisanych w obowiązujących PZO działań ochronnych oraz monitoring stanu przedmiotów ochrony.

6. Wdrożenie procedur nadzorczych nad realizacją ustalonych w PUL działań podmiotów zewnętrznych, zapewniających informowanie RDOŚ o wprowadzeniu ewentualnej zmiany lub modyfikacji planowanych działań gospodarczych mogących mieć znaczący wpływ na obszary Natura 2000.
7. Wdrożenie procedur zapewniających skuteczne uzyskiwanie danych od podmiotów zewnętrznych, dotyczących przekształceń cennych przyrodniczo TUZ na obszarach Natura 2000.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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 7 lutego 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

z up. Ewa Duszka

p.o. wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/

Kontrolerzy

Monika Stępka

główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Jacek Żmurko

główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/