



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.21.1.2024

Pan
Marcin Nowak
Regionalny Dyrektor
Ochrony Środowiska
w Poznaniu
ul. Kościuszki 57
61-891 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu, ul. Kościuszki 57, 61-897 Poznań (dalej: RDOŚ w Poznaniu lub Dyrekcja).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Marcin Nowak, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu, od 1 maja 2024 r. ¹ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Pani Miłoslawa Olejnik ² , Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu, od 8 stycznia 2019 r. do 30 kwietnia 2024 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Agata Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/116/2024 z 2 sierpnia 2024 r. oraz upoważnienie do kontroli nr LPO/19/2025 z 20 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2, 2149)

¹ Dalej: Regionalny Dyrektor lub RDOŚ.

² Która od 10 stycznia 2018 r. pełniła obowiązki Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu; dalej: poprzednia Regionalna Dyrekcja.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez RDOŚ w latach 2019-2024 (do 30 czerwca) zadań związanych z funkcjonowaniem sieci Natura 2000.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą nie określono zasad realizacji nadzoru nad obszarami Natura 2000, w tym nad obszarami, dla których nie zostały ustanowione dokumenty planistyczne. Skutkowało to m.in. tym, że nie wykonano części działań ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, a także działań dotyczących monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych. Zrealizowane działania, o których mowa wyżej nie były wykonywane w sposób określony w dokumentach planistycznych. Jednocześnie, realizacja czynności nadzorczych ograniczona była przede wszystkim do czynności podejmowanych z inicjatywy podmiotów zewnętrznych np. podmiotów wnioskujących o wydanie decyzji o warunkach prowadzenia działań na obszarach form ochrony przyrody lub nadleśnictw. NIK wskazuje, że w RDOŚ w Poznaniu nie wypracowano systemowych narzędzi pozwalających na pozyskanie danych o rzeczywistym funkcjonowaniu obszarów Natura 2000 w kontekście prowadzonych działań gospodarczych na tych terenach, przekształceń trwałych użytków zielonych oraz realizacji działań ochrony czynnej, co stwarza ryzyko pogorszenia stanu siedlisk lub gatunków na obszarach Natura 2000. Przyjęty przez RDOŚ sposób przygotowywania planów działalności uniemożliwiał prowadzenie właściwego nadzoru nad prawidłowością ich opracowania oraz realizacji, jak również ujęcie w dokumentach planistycznych rzetelnie zweryfikowanych potrzeb w zakresie opracowania planów zadań ochronnych⁵, a także realizacji działań ochronnych. Skutkowało to opracowaniem zarówno planów działalności, jak i sprawozdań z ich wykonania, w sposób nierzetelny. Nie stosowano również obowiązujących w RDOŚ w Poznaniu procedur wewnętrznych dotyczących przygotowania sprawozdań okresowych oraz terminów opracowania planów działalności. Nie zapewniono w pełni rzetelnego informowania społeczeństwa o PZO ustanowionych dla obszarów Natura 2000 na terenie województwa wielkopolskiego. RDOŚ zapewnił prawidłowe sporządzenie projektów planów zadań ochronnych ustanowionych w okresie objęty kontrolą, a w procesie uzgadniania planów urzędzenia lasów⁶ uwzględniano wymogi określone w art. 28 ust. 10 pkt 1-5 ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷. Nie dochowano jednak określonego w art. 28 ust. 1 uop terminu sporządzenia projektów planów zadań ochronnych w odniesieniu do 40% obszarów Natura 2000, dla których odpowiedzialnym za opracowanie był RDOŚ. W konsekwencji, nie zapewniono ustanowienia celów i środków ochronnych na obszarach siedliskowych najpóźniej w terminie do 6 lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, a także ustanawiania celów i środków ochronnych na obszarach ptasich najpóźniej w dacie ich klasyfikacji, ponadto w odniesieniu do dwóch obszarów, po wygaśnięciu PZO nie zostały opracowane

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: również PZO.

⁶ Dalej: również PUL.

⁷ j.t. Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, dalej również: uop.

nowe dokumenty planistyczne. Środki finansowe, otrzymane na realizację zadań objętych poddanych analizie w toku kontroli NIK wnioskami o dofinansowanie, zostały wydatkowane na zadania związane z funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000. NIK wskazuje jednak, że w okresie objętym kontrolą RDOŚ nie podejmował działań zmierzających do udokumentowanego, kompleksowego oszacowania, a następnie zaplanowania środków na finansowanie zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie obszarów Natura 2000

Opis stanu faktycznego

Według § 20 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego, wprowadzonego zarządzeniem wewnętrznym nr 23/2017 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Poznaniu⁹ do zadań Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 należało m.in. tworzenie i likwidowanie form ochrony przyrody, ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000, a do zadań poszczególnych Oddziałów w tym Wydziale m.in. prowadzenie spraw związanych z koordynowaniem funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000 w województwie wielkopolskim.

(akta kontroli str. 8-48)

Regionalny Konserwator Przyrody, Zastępca Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu¹⁰ wyjaśnił m.in., że *zadanie określone w § 20 ust. 1 ww. Regulaminu organizacyjnego w części dotyczącej tworzenia i likwidowania form ochrony przyrody odnosi się do rezerwatów przyrody. Zgodnie z zapisami uop, jedyną formą ochrony przyrody jaką tworzy i likwiduje regionalny dyrektor ochrony środowiska, jest rezerwat przyrody. Zgodnie z art. 27 ww. ustawy, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska¹¹ opracowuje projekt listy obszarów Natura 2000, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, natomiast zgodnie z art. 27a te same ustawy, wyznaczenie obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk, zmiana jego granic lub likwidacja następują w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska.*

(akta kontroli str. 1505-1514)

1.2 W okresie objętym kontrolą w RDOŚ w Poznaniu nie wprowadzano zasad i regulacji wewnętrznych odnoszących się do planowania rozwoju sieci Natura 2000, w tym zgłaszania nowych obszarów, zmiany granic lub likwidacji obszarów, a także zasad aktualizacji informacji o obszarach Natura 2000.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dalej: Regulamin organizacyjny.

¹⁰ Dalej Regionalny Konserwator Przyrody lub Zastępca Regionalnego Dyrektora. Osoba, której w okresie objętym kontrolą podlegał bezpośrednio Wydział Ochrony Przyrody i obszarów Natura 2000.

¹¹ Dalej: GDOŚ lub Generalny Dyrektor.

Odnośnie do zgłaszania nowych obszarów Natura 2000, zmiany granic lub likwidacji obszarów, w tym zasad aktualizacji informacji o obszarach Natura 2000 i potrzebach wyznaczania nowych obszarów, Regionalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że kryteria zakwalifikowania danego obszaru do sieci Natura 2000 określa rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 z dnia 13 kwietnia 2010 r.¹², a procedurę wyznaczania obszarów Natura 2000 i dokonywania zmian jego granic lub likwidacji reguluje art. 27 i 27a ust. 1, 3 i 4 uop. Projekt listy obszarów Natura 2000 opracowuje Generalny Dyrektor zgodnie z przepisami Unii Europejskiej. Ponadto GDOŚ prowadzi uzgodnienia wewnątrz i międzyresortowe w tym zakresie oraz wnioskuje o akceptację Rady Ministrów. Wniosek o wyznaczenie nowego obszaru Natura 2000 lub zmianę jego granic może złożyć każdy obywatel bądź instytucja. W przypadku wyznaczonego obszaru Natura 2000, propozycje zmian weryfikowane są przez sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000 (regionalny dyrektor ochrony środowiska, dyrektor parku narodowego, dyrektor urzędy morskiego). Na terenie województwa wielkopolskiego sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 są Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu oraz Dyrektor Wielkopolskiego Parku Narodowego. Dla każdego obszaru Natura 2000 państwo członkowskie UE zobowiązane jest do przedłożenia standardowego formularza danych (SDF), który zawiera usystematyzowany opis obszaru i jego wartości przyrodniczych oraz danych przestrzennych (granice obszaru). W praktyce proces aktualizacji danych zawartych w SDF rozpoczyna się od wniosku o zmianę SDF poszczególnych regionalnych dyrekcji ochrony środowiska i akceptowany jest bądź odrzucany przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska. Zaakceptowane zmiany SDF są przekazywane zbiorczo do KE.

(akta kontroli str. 249-257, 404-423)

W okresie objętym kontrolą, Regionalny Dyrektor¹³ przekazał wnioski dotyczące: wyznaczenia nowego obszaru Natura 2000 Bory Chrobotkowe Puszczy Pyzdrowskiej PLH300060 oraz zmiany granic obszaru Natura 2000 Dolina Miały PLH300042 i obszaru Natura 2000 Ostoja Pilska PLH300045. W wyniku podjętych inicjatyw obszary Dolina Miały oraz Ostoja Pilska zostały powiększone, jak również utworzony został obszar Puszcza Pyzdrowska. W 2021 r. RDOŚ złożył wnioski o korektę granicy obszaru Natura 2000 Grądy Bytyńskie PLH300051 oraz obszaru Poligon w Okonku PLH300021, zmianę granic obszaru Ostoja Pilska PLH300045 i obszaru Uroczyska Puszczy Zielonki PLH300058. W odniesieniu do dwóch ostatnich wymienionych obszarów wprowadzono wnioskowane korekty, a w kwestii obszaru Grądy Bytyńskie oraz Poligon w Okonku Regionalny Dyrektor podał, że w zasobach RDOŚ nie odnaleziono dokumentów świadczących o wycofaniu wniosków o korektę granic. W latach 2019, 2022-2024 (30 czerwca) RDOŚ nie składał wniosków w ww. zakresach.

(akta kontroli str. 249-257, 535-584, 2141-2148, 2149-2152, 2156)

Regionalny Konserwator Przyrody wyjaśnił m.in., że w 2019 r. Komisja Europejska¹⁴ przedstawiła szereg zarzutów odnośnie kompletności polskiej sieci

¹² Dz. U. z 2024 poz. 1713

¹³ Przy piśmie z 23 czerwca 2020 r. kierowanym do GDOŚ.

¹⁴ Dalej również: KE.

obszarów Natura 2000, w tym dotyczących konieczności uzupełnienia sieci poprzez wyznaczenie nowych obszarów bądź powiększenie obszarów istniejących. W wyniku analizy zarzutów dot. obszarów Natura 2000 znajdujących się na terenie województwa wielkopolskiego, podjęto decyzję o przystąpieniu do prac, zmierzających do wyznaczenia nowego obszaru Natura 2000 Puszcza Pyzdrska oraz powiększenia obszarów Natura 2000: Dolina Miały oraz Ostoja Pilska. Podał również m.in., że wystarczalność sieci Natura 2000 nie była przez Komisję weryfikowana w odniesieniu do poszczególnych obszarów Natura 2000, województw czy państw członkowskich. Komisja Europejska analizuje wystarczalność sieci Natura 2000 w odniesieniu do całej sieci w obrębie danego regionu biogeograficznego i na tej podstawie wskazuje państwom członkowskim, wobec braku np. wystarczalności danego siedliska przyrodniczego w regionie biogeograficznym, w jakich obszarach Natura 2000 państwa członkowskie mogłyby dokonać zmian. I w takich sytuacjach, dopiero na podstawie wskazań Komisji, wnioski o korektę były składane. Nie oznaczało to jednocześnie, że wobec wiedzy o występowaniu np. danego siedliska przyrodniczego w obrębie obszaru Natura 2000, RDOŚ automatycznie z własnej inicjatywy wnioskuje o korektę listy przedmiotów ochrony obszaru. Należy również wyjaśnić, że nie zawsze złożenie wniosku przez RDOŚ wynikało z zarzutów Komisji Europejskiej, ale np. z potrzeby korekty granic obszaru i dostosowania ich np. do danych ewidencyjnych.

(akta kontroli str. 1505-1513, 1638-1639, 2141-2148)

NIK wskazuje, że nieokreślenie zasad mających zapewnić rzetelne i celowe planowanie rozwoju spójnej sieci ekologicznej Natura 2000, obejmujących np. prowadzenie analiz w zakresie identyfikowania potrzeb utworzenia obszarów Natura 2000, zmiany granic lub likwidacji obszarów, a także zasad aktualizacji informacji o obszarach Natura 2000, może wpływać negatywnie na zachowanie we właściwym stanie ochrony lub odtworzenie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

1.3 Zgodnie z postanowieniami zarządzenia wewnętrznego nr 8/2015 Regionalnego Dyrektora z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie kontroli zarządczej w RDOŚ¹⁵, plan działalności należało sporządzić do 15 listopada roku poprzedzającego¹⁶. Plan działalności określać miał Regionalny Dyrektor lub Zastępca Regionalnego Dyrektora. Zatwierdzenie celów zawartych w planach RDOŚ powinny poprzedzać analizy strategiczne. W ww. zarządzeniu określono wymogi odnoszące się do sposobu formułowania celów oraz mierników ich osiągnięcia. Sprawozdania roczne z realizacji Planu i celów działalności sporządza się do 15 lutego, a sprawozdanie okresowe do 20 lipca. Plan działalności na 2019 r. oraz plan na 2020 r. został sporządzony 27 listopada 2020 r., natomiast plany na kolejne lata opracowywane były w listopadzie roku poprzedzającego planowany okres. Sprawozdania roczne z działalności za lata 2019-2023 zostały opracowane odpowiednio: 30 stycznia 2020 r., 30 stycznia 2021 r., 31 stycznia 2022 r. i 31 stycznia 2023 r. W latach 2019-2024 nie opracowano sprawozdania okresowego. Niesporządzenie planów działalności

¹⁵ Do którego załącznik stanowiła *Procedura kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.*

¹⁶ Chyba że GDOŚ wskaże inny termin sporządzenia tych planów.

przed rozpoczęciem okresu, do którego odnosiły się założenia w nich przyjęte oraz nieprzygotowywanie sprawozdań okresowych, opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 49-71, 503-534, 1485-1488, 1499-1504)

W RDOŚ w Poznaniu plany działalności oraz sprawozdania z ich wykonania opracowywane były przez pracowników Wydziału Organizacyjno-Prawnego oraz zamieszczane na stronie internetowej Regionalnej Dyrekcji.

Plany działalności RDOŚ obejmowały *najważniejsze cele do realizacji* w danym roku¹⁷. W odniesieniu do funkcjonowania obszarów Natura 2000, był to rokrocznie cel opisany jako *przywrócenie/utrzymanie właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków*, którego mierniki stanowiły:

- *liczba zrealizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów*, a zadaniem służącym realizacji celu było *wykonanie działań ochronnych wynikających z planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 i planów ochrony dla rezerwatów przyrody*,

- *liczba zarządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000* (w planach na lata 2019-2022) oraz *liczba obszarów Natura 2000 w województwie wielkopolskim posiadających dokumenty planistyczne* (w planach na lata 2023-2024), a zadaniem służącym realizacji celu było *sporządzanie planów zadań ochronnych*.

Kwestia sformułowania miernika odnoszącego się do liczby zarządzeń w sprawie ustanowienia planów ochrony, pomimo że plan ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części ustanawia Minister właściwy do spraw środowiska (art. 29 ust. 3 uop), a RDOŚ nie miał bezpośredniego wpływu na jego realizację, została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 504-534, 1631-1633)

Zaplanowana liczba *zrealizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów* wynosiła po jednym zadaniu w 2019 r. i w 2020 r., a na lata 2021-2024 nie zaplanowano wykonania takich zadań. RDOŚ nie posiadał danych umożliwiających identyfikację zadań zaplanowanych na lata 2019-2020, jak również nie prowadził udokumentowanych analiz strategicznych na potrzeby przygotowania planów działalności na lata 2019-2024, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 504-534, 1474-1488 1499-1504, 1588-1596)

Regionalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że *wskazana w planach liczba zrealizowanych przedsięwzięć odnosiła się do planowanych do wykonania w danym roku działań wynikających z planów zadań ochronnych, planów ochrony i zadań ochronnych dla rezerwatów przyrody oraz działań służących zachowaniu/odtworzeniu populacji gatunków i siedlisk finansowanych z budżetu RDOŚ*.

¹⁷ W układzie: cel, mierniki określające stopień realizacji celu (w tym: nazwa i planowana wartość do osiągnięcia na koniec roku, którego dotyczy plan), najważniejsze zadania służące realizacji celu oraz odniesienie do dokumentu o charakterze strategicznym.

(akta kontroli str. 504-534, 1474-1488)

Liczba przedsięwzięć zrealizowanych i ujętych w sprawozdaniach z realizacji działań RDOŚ wynosiła: w 2019 r. sześć, w tym cztery dotyczyły wykonania zadań na obszarach Natura 2000, w 2020 r. 17, w tym 15 realizowanych na obszarach Natura 2000, w 2021 r. 20, w tym 18 na obszarach Natura 2000, w 2022 r. 12, w tym 10 na obszarach Natura 2000, a w 2023 r. 19, w tym 17 na obszarach Natura 2000. Zarówno w planach działalności, jak i w sprawozdaniach z ich wykonania nie wskazywano rodzaju lub nazwy przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów, pozwalających na identyfikację zadań zaplanowanych lub zrealizowanych przez RDOŚ, ponadto na potrzeby planowania działań nie prowadzono udokumentowanych analiz odnoszących się do zakresu zadań RDOŚ wynikających z ustanowionych PZO, które powinny być wykonane w poszczególnych latach, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 504-534, 1474-1488)

Według planów działalności, *liczba zarządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych/planów ochrony dla obszarów Natura 2000* wynosiła:

na 2019 r. - 41, na 2020 r. - 43, na 2021 r. - 41, na 2022 r. - 53, a *liczba obszarów Natura 2000 w województwie wielkopolskim posiadających dokumenty planistyczne* w planie na 2023 r. - 53, w planie na 2024 r. - 67.

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że ww. miernik dotyczył *łącznej liczby obszarów Natura 2000 na terenie województwa wielkopolskiego, które do końca roku, którego dotyczył plan, powinny według planu posiadać ustanowione dokumenty planistyczne*.

(akta kontroli str. 1474-1479)

Natomiast w sprawozdaniach z wykonania planu działalności za poszczególne lata, sporządzanych w styczniu każdego roku, podano, że *osiągnięta wartość na koniec roku, którego dotyczy sprawozdanie* to: za 2019 r. - 32, za 2020 r. - 40, za 2021 r. - 40, za 2022 r. - 53, a za 2023 r. 54.

(akta kontroli str. 237-239, 504-534, 1474-1488)

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że wartość ww. miernika *w sprawozdaniach powinna odpowiadać liczbie zarządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, osiągniętej łącznie dla wszystkich obszarów Natura 2000 wydanych do roku, którego dotyczy sprawozdanie wraz z liczbą ustanowionych w roku sprawozdawczym zarządzeń*.

(akta kontroli str. 1474-1479)

Liczba zarządzeń o ustanowieniu PZO, które należało wg stosowanej metodyki podać odpowiednio jako wartość miernika w planach działalności i sprawozdaniach z ich wykonania to: w 2019 r. - 47, w 2020 r. - 50, w 2021 r. - 52, w 2022 r. i 2023 r. 56.

(akta kontroli str. 237-239, 504-534, 1474-1488)

W planach działalności na 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. jako *odniesienie do dokumentu o charakterze strategicznym* wskazano dla tych zadań *Strategię*

*Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r. W planie na 2023 i 2024 r. podano dokument *Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej.**

(akta kontroli str. 504-534)

Sporządzenie planów działalności oraz sprawozdań z ich wykonania w sposób uniemożliwiający podanie liczby zaplanowanych zadań do wykonania w danym roku oraz identyfikację planowanych i zrealizowanych przedsięwzięć, jak również wskazanie w planach działalności na 2021 i 2022 r. dokumentu nieodnoszącego się do czasu objętego planami działalności, opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 237-239, 504-534, 1474-1488, 1499-1504)

Od 2019 r. w RDOŚ w Poznaniu istniała możliwość wprowadzenia danych o czynnościach nadzorczych realizowanych na obszarach Natura 2000 w Systemie Zarządzania Ochroną Przyrody¹⁸, przedmiotach ochrony, zagrożeniach, celach działań, działaniach ochronnych, kosztach oraz wykonanej dokumentacji. W odniesieniu do obszarów Natura 2000 zakres wprowadzonych informacji obejmował dane ujęte w PZO oraz dane o wykonanej dla danego obszaru dokumentacji np. wyniki monitoringu stanu ochrony przyrody wraz z kosztami realizacji zadania.

(akta kontroli str. 623-722)

Zastępca Regionalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że *niewprowadzanie danych w zakresie planowanych i zrealizowanych działań nadzorczych oraz danych o zrealizowanych działaniach ochronnych wynikało z niedoboru pracowników w oddziale zajmującym się planowaniem i realizacją działań ochronnych wynikających z PZO.* Odnosząc się do kwestii wykorzystania danych ujętych w ocenie, o której mowa w art. 31 uop (opisanej w punkcie 2.4 wystąpienia) wyjaśnił m.in., że *w bezpośredni sposób nie posłużyły one do planowania działań związanych z funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000. Większość danych pochodziła ze zleconych przez RDOŚ monitoringów stanu ochrony przedmiotów ochrony w poszczególnych obszarach Natura 2000.*

(akta kontroli str. 1548-1557)

Poprzednia Regionalna Dyrektor podała m.in., że *nie miała okazji poznać narzędzia jakim był SZOP i nie wiedziała, w jaki sposób można/należy z niego korzystać.*

(akta kontroli str. 1559-1568)

1.4 Według stanu na 30 czerwca 2024 r. na terenie województwa wielkopolskiego łączna powierzchnia sieci obszarów Natura 2000 wynosiła 653 966,33 ha, w tym obszarów specjalnej ochrony ptaków - 409 510,13 ha, a specjalnych obszarów ochrony siedlisk - 244 456,2 ha.

Na 67 obszarach Natura 2000 znajdowały się parki narodowe, krajobrazowe oraz inne formy ochrony przyrody, których powierzchnia stanowiła 81,52% terenów Natura 2000 na obszarze działania RDOŚ. Żaden z obszarów Natura

¹⁸ Dalej również: SZOP.

2000 na obszarze działania Regionalnego Dyrektora nie był obszarem morskim. Spośród obszarów Natura 2000 występujących na obszarze działania Regionalnego Dyrektora 10¹⁹ było położonych na terenach niebędących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Powierzchnia tych obszarów stanowiła 0,53% terenów Natura 2000 znajdujących się w województwie wielkopolskim. Udział w powierzchni obszarów Natura 2000 występujących we właściwości Regionalnego Dyrektora terenów użytkowanych rolniczo wynosił 37,3%. W RDOŚ brak było danych o strukturze własności gruntów na obszarze Natura 2000.

(akta kontroli str. 990-992)

1.5 Na podstawie analizy danych dotyczących pięciu obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO) oraz pięciu specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO) znajdujących się terenie województwa wielkopolskiego, stwierdzono, że informacje (według stanu na 30 czerwca 2024 r.) o powierzchni obszarów Natura 2000, będące w dyspozycji RDOŚ, były zgodne z danymi określonymi odpowiednio w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków z dnia 12 stycznia 2011 r.²⁰ oraz w Decyzji Wykonawczej Komisji (UE) 2024/433 w sprawie przyjęcia siedemnastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny²¹ z 2 lutego 2024 r. oraz w zakresie danych o powierzchni obszarów Natura 2000, również z informacjami zamieszczonymi w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody²².

(akta kontroli str. 988, 990-992)

W CRFOP, udostępnianym na stronach internetowych GDOŚ, w odniesieniu do czterech²³ z 10 objętych wyżej opisaną analizą obszarów Natura 2000 oraz trzech²⁴ innych obszarów Natura 2000 nie zostały ujęte informacje o ustanowieniu przez Regionalnego Dyrektora planów zadań ochronnych.

(akta kontroli str. 981-987, 993-994, 1418-1432, 2137)

Regionalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że w zakresie obszarów Natura 2000 pracownicy RDOŚ nie posiadali dostępu do wprowadzania danych do bazy CRFOP. Zgodnie z przyjętą dotychczas praktyką, RDOŚ przesyłała do Generalnej Dyrekcji informacje o obowiązujących dokumentach planistycznych dla obszarów Natura 2000 w formie zbiorczego zestawienia, które obejmowało siedem obszarów, w odniesieniu do których w CRFOP nie zostały upublicznione dane o obowiązujących dokumentach planistycznych.

(akta kontroli str. 1418-1432)

¹⁹ Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem PLB300006, Fortyfikacje w Poznaniu PLH300005, Kopanki PLH300008, Sieraków PLH300013, Baranów PLH300035, Jezioro Kaliszańskie PLH300044, Glinianki w Lenartowicach PLH30004, Dolina Średzkiej Strugi PLH300057, Lipickie Mokradła PLH100025.

²⁰ Dz.U. Nr 25, poz. 133.

²¹ Notyfikowana jako dokument nr C(2024) 543.

²² Dalej, również w skrócie CRFOP.

²³ Nadnoteckie Łęgi PLB300003, Wielki Łęg Obrzański PLB300004, Zbiornik Wonieść PLB300005, Dąbrowy Krotoszyńskie PLB300007.

²⁴ Dolina Środkowej Warty PLB300002, Jezioro Zgierzynieckie PLB300009, Dolina Samicy PLB300013.

RDOŚ w Poznaniu udostępniała informacje o obowiązujących planach zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 znajdujących się na terenie województwa wielkopolskiego, na stronie internetowej Regionalnej Dyrekcji w formie *Wykazu planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000*. Do 2 września 2024 r. w ww. *Wykazie* znajdowało się 55 obszarów Natura 2000, dla których ustanowiono PZO, w tym jeden obszar – Jezioro Brenno PLH300018, który od 2012 r. nie był terenem mającym znaczenie dla Wspólnoty. Dwa obszary Natura 2000 (Uroczyska Puszczy Drawskiej PLH320046, Lipnickie Mokradła) posiadające plany zadań ochronnych nie zostały ujęte w wykazie. Kwestie te opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 981-987, 993-994, 1418-1432)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie zapewniono rzetelnego przygotowania planów działalności i sprawozdań z ich wykonania. I tak:

1.1 W Regionalnej Dyrekcji nie były prowadzone na potrzeby planowania udokumentowane analizy, mogące być podstawą określenia zadań, które powinny być wykonane w każdym roku, oszacowania kosztów ich realizacji i decyzji o ujęciu konkretnych z nich w planie działalności RDOŚ. Nie dokumentowano analiz dotyczących zakresu pozostających do wykonania działań ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk oraz działań ochronnych dotyczących monitoringu stanu przedmiotów ochrony a także monitoringu realizacji celów działań ochronnych przypisanych RDOŚ w obowiązujących PZO, które mogłyby być podstawą wytypowania zadań do realizacji w danym roku obowiązywania poszczególnych planów zadań ochronnych. Jednocześnie, przy planowaniu zadań związanych z funkcjonowaniem sieci Natura 2000 nie korzystano z danych o realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000 ujętych w ocenie, o której mowa w art. 31 uop, a także nie wykorzystywano możliwości agregacji danych w zakresie planowania działań w systemie SZOP.

(akta kontroli str. 504-534, 1474-1488, 1499-1504, 1548-1557)

Zastępca Regionalnego Dyrektora odnosząc się do zagadnienia prowadzenia analiz strategicznych, o których mowa w pkt. V ppkt 3 *Procedury Kontroli Zarządczej oraz Zarządzania Ryzykiem w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska* stanowiącej załącznik do zarządzenia wewnętrznego nr 8/2015 Regionalnego Dyrektora z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie kontroli zarządczej w RDOŚ, wyjaśnił m.in., że *przed umieszczeniem danych w planie, pracownicy merytoryczni oceniali stopień zaawansowania prac zmierzających do ustanowienia PZO dla wszystkich obszarów Natura 2000, a w zakresie liczby przedsięwzięć zmierzających do utrzymania zasobów - również z uwzględnieniem możliwości kadrowych i finansowych RDOŚ w budżecie własnym*.

(akta kontroli str. 1499-1504)

Poprzednia Regionalna Dyrektor wyjaśniła m.in., że *prowadzono różnego typu kompleksowe analizy, szacowania i planowanie. Zadania z Wojewódzkiego Funduszu*

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²⁵ planowano i szacowano corocznie. Podała również, że nie wie według jakich kryteriów kwalifikowano poszczególne obszary Natura 2000 do ujęcia w harmonogramach na poszczególne lata. Przypuszcza, że wynikało to z merytorycznej wiedzy przyrodniczej osób przygotowujących harmonogramy i np. priorytetowego traktowania obszarów cenniejszych przyrodniczo, albo wymagających pilnej realizacji działań ochronnych.

(akta kontroli str. 1559-1568)

NIK wskazuje, że w toku kontroli nie przedłożono dokumentacji źródłowej potwierdzającej prowadzenie analiz, o których mowa wyżej, w tym analiz strategicznych, o których mowa w zarządzeniu RDOŚ z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie kontroli zarządczej. Ponadto ustalono, że szacowanie kosztów realizacji działań związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000 prowadzone było tylko w odniesieniu do zadań obejmowanych w danym roku dofinansowaniem ze źródeł zewnętrznych.

(akta kontroli str. 1022-1037, 1057-1067, 1499-1504, 1548-1557, 1474-1484)

1.2 Sposób prezentacji danych w planach działalności i sprawozdaniach z ich wykonania w zakresie *liczby zarządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000* (w planach na lata 2019-2022) oraz *liczby obszarów Natura 2000 w województwie wielkopolskim posiadających dokumenty planistyczne* (w planach na lata 2023-2024) uniemożliwił zidentyfikowanie i podanie faktycznej liczby zaplanowanych i zrealizowanych w danym roku działań. Z kolei, odnośnie *liczby zrealizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów* (zadanie służące realizacji celu - *wykonanie działań ochronnych wynikających z planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 i planów ochrony dla rezerwatów przyrody*), uniemożliwił on zidentyfikowanie planowanych i zrealizowanych w danym roku działań. W odniesieniu do działań zaplanowanych na 2019 i 2020 r. Zastępca Regionalnego Dyrektora wyjaśnił, że RDOŚ *nie dysponuje danymi pozwalającymi określić, jakie zadania, oraz dotyczące którego obszaru Natura 2000, zaplanowano do realizacji w planach działalności w pozycji „liczba zrealizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów”.*

(akta kontroli str. 504-534, 1474-1488, 1499-1504)

1.3 Wykazana w planach i sprawozdaniach z ich wykonania *liczba zarządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000* (w planach na lata 2019-2022) oraz *liczby obszarów Natura 2000 w województwie wielkopolskim posiadających dokumenty planistyczne* (w planach na lata 2023-2024) nie była zgodna z wartością jaką według stosowanej w RDOŚ metodyki sporządzania planów i sprawozdań należało wskazać, tj. wskazywano wartości od 41 do 67, podczas gdy liczba obszarów, które powinny posiadać ustanowione dokumenty planistyczne wynosiła 63, a liczba wydanych zarządzeń wynosiła od 47 do 56, podczas gdy w sprawozdaniach podawano wartości od 32 do 54.

²⁵ Dalej: WFOŚiGW

(akta kontroli str. 504-534, 1474-1488, 1499-1504)

1.4 W planach działalności na 2021 i 2022 r. jako *odniesienie do dokumentu o charakterze strategicznym* wskazano dla tych zadań *Strategię Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*

(akta kontroli str. 504-534)

1.5 Plan działalności na 2019 r. oraz plan na 2020 r. zostały sporządzone 27 listopada 2020 r., tym samym, nie dochowano terminu określonego zarządzeniem nr 8/2015 z 30 kwietnia 2015 r., a przygotowanie dokumentów po upływie okresu, którego dotyczyły, w znacznym stopniu pozbawiało je waloru planistycznego. Nie opracowywano również sprawozdań okresowych, które według zarządzenia wewnętrznego nr 8/2015 Regionalnego Dyrektora z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie kontroli zarządczej w RDOŚ w Poznaniu powinny być sporządzane do 20 lipca każdego roku.

(akta kontroli str. 49-71, 504-534, 1485-1488)

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że *różnice pomiędzy wartościami określonymi w planie i w sprawozdaniu a faktycznie zrealizowanymi wartościami wg mierników wynikały prawdopodobnie z odmiennych sposobów liczenia wskaźnika przez osoby przygotowujące plan w poprzednich latach, z czego wynikał powielany błąd pierwotny.*

Zastępca Regionalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że *każdorazowo, przed określeniem i umieszczeniem danych w planie, w zakresie liczby zarządzeń w sprawie ustanowienia PZO/liczby obszarów posiadających dokumenty planistyczne, pracownicy merytoryczni oceniali stopień zaawansowania prac zmierzających do ustanowienia planu zadań ochronnych i w planie uwzględniali te obszary, których stopień zaawansowania prac umożliwiał ustanowienie PZO w kolejnym roku. W odniesieniu do zrealizowanych przedsięwzięć, analizy obejmowały weryfikację i ocenę zadań najpilniejszych do realizacji z uwzględnieniem możliwości kadrowych i finansowych. Ponieważ środki własne jednostki na realizację projektów z obszaru zadań ochronnych były corocznie bardzo małe, planowanie odbywało się na poziomie tychże minimalnych środków. Odnosząc się do nieopracowywania sprawozdań okresowych wyjaśnił, że zgodnie z ustaleniami wewnętrznymi, przygotowywano tylko sprawozdanie roczne.*

(akta kontroli str. 504-534, 1474-1488, 1499-1504)

NIK wskazuje, że niezapewnienie przejrzystego sposobu prezentowania danych o planowanych do realizacji i wykonanych działaniach związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 nie sprzyjało realizacji standardu kontroli zarządczej (II.B.6) określonego w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁶, według którego cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie monitorować za pomocą wyznaczonych mierników oraz zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji

²⁶ Dz. Urz. MF z 2009 r. poz. 84.

celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności.

1.6 W planach działalności na lata 2019-2022 i sprawozdaniach z ich wykonania jednym z mierników wykonania zadań była *liczba zarządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000*. Zgodnie z art. 29 ust. 3 uop, plan ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części ustanawia Minister właściwy do spraw środowiska, a tym samym RDOŚ nie miał bezpośredniego wpływu na realizację ww. miernika w zakresie odnoszącym się do planów ochrony.

(akta kontroli str. 504-534)

Regionalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że *zgodnie z art. 29 ust. 1 uop, podmiotem odpowiedzialnym za opracowanie planów ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części jest sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 (wskazany w art. 27a ust. 2 ustawy)*. *Jako miernik ustalono co prawda rozporządzenie Ministra właściwego do spraw środowiska, jednak to od tutejszego organu zależy opracowanie dokumentu i podejmowanie działań na rzecz jego efektywnego wprowadzenia do systemu prawnego. O ile starania o ustanowienie planów ochrony i wszelkie kroki czynione w tym kierunku na każdym etapie działań należy uznać za słuszne, to cel ich podejmowania zostaje osiągnięty dopiero po wydaniu rozporządzenia przez właściwego ministra. Tak stworzony miernik przedstawia realnie osiągnięcie celu jakim jest ustanowienie planu ochrony dla obszarów, dla których plan zadań ochronnych okazałby się niewystarczającym dokumentem.*

(akta kontroli str. 1631-1633)

2. W okresie objętym kontrolą nie zapewniono rzetelnej prezentacji danych na stronie internetowej RDOŚ w Poznaniu, w zakresie planów zadań ochronnych ustanowionych dla obszarów Natura 2000 znajdujących się na terenie województwa wielkopolskiego. I tak, w *Wykazie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000* do września 2024 r.:

- nie było ujęte zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Uroczyska Puszczy Drawskiej²⁷ oraz zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 12 stycznia 2021 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Lipickie Mokradła²⁸.

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że *PZO dla dwóch wymienionych wyżej obszarów Natura 2000 omyłkowo nie zostały zaprezentowane na stronie internetowej RDOŚ*;

- prezentowane było zarządzenie nr 3/13 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 4 września 2013 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Jezioro Brenno, pomimo że obszar ten był wyszczególniony w wykazie obszarów Natura 2000 po raz ostatni w załączniku do Decyzji wykonawczej Komisji z 16 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia szóstego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla

²⁷ Dz. Urz. Woj. Wlkp. 2022 r., poz. 8416.

²⁸ Dz. Urz. Woj. Wlkp. 2021 r., poz. 700.

Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny (2013/23/UE) z 16 listopada 2012 r.²⁹ RDOŚ nie podejmował do czasu kontroli NIK działań zmierzających do uchylecia zarządzenia o ustanowieniu PZO dla ww. obszaru.

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że *ze strony internetowej omyłkowo nie został usunięty plan zadań ochronnych dla ww. obszaru, pomimo włączenia dotychczas odrębnego obszaru Jezioro Brenno do obszaru Ostoja Przemęcka PLH300041*³⁰.

(akta kontroli str. 981-987, 993-994, 1418-1432)

Wobec uzupełnienia *Wykazu planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000* prezentowanego na stronie internetowej RDOŚ (od 3 września 2024 r.) oraz podjęcia w listopadzie 2024 r. działań zmierzających do uchylecia zarządzenia ustanawiającego PZO dla obszaru Jezioro Brenno, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1603-1611)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie realizację przez RDOŚ zadań związanych z planowaniem działań odnoszących się do wdrażania i funkcjonowania sieci Natura 2000.

W okresie objętym kontrolą przyjęty przez RDOŚ sposób przygotowywania planów uniemożliwił prowadzenie rzetelnego nadzoru nad prawidłowością ich opracowania i realizacji oraz ujęciem w dokumentach planistycznych rzetelnie zweryfikowanych potrzeb w zakresie opracowania PZO, a także rzetelną realizację działań ochronnych. Skutkiem powyższego było opracowanie zarówno planów działalności jak i sprawozdań z ich wykonania w sposób nierzetelny. Przy czym nie stosowano również obowiązujących w RDOŚ procedur wewnętrznych dotyczących przygotowania sprawozdań okresowych, jak też terminów opracowania planów działalności. Nie zapewniono również w pełni rzetelnego informowania społeczeństwa o PZO ustanowionych dla obszarów Natura 2000 na terenie województwa wielkopolskiego. Zdaniem NIK, nieokreślenie zasad prowadzenia analiz dotyczących identyfikowania potrzeb w zakresie utworzenia obszaru Natura 2000, zmiany granic lub likwidacji obszarów, a także zasad aktualizacji informacji o obszarach Natura 2000, może wpływać negatywnie na planowanie rozwoju spójnej sieci ekologicznej Natura 2000.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja zadań na obszarach Natura 2000

2.1 Na terenie województwa wielkopolskiego w okresie objętym kontrolą funkcjonowało 80 obszarów Natura 2000. Regionalny Dyrektor był organem nadzorującym, zobowiązanym do sporządzenia planów zadań ochronnych dla 63 obszarów Natura 2000 zlokalizowanych na terenie województwa wielkopolskiego. PZO zostały ustanowione dla 45 obszarów Natura 2000. W latach 2019-2024 (30 czerwca) w odniesieniu do obszarów Natura 2000 znajdujących się na terenie województwa wielkopolskiego RDOŚ ustanowił

²⁹ w kolejnych Decyzjach oraz Decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2024/433 z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia siedemnastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny obszar ten nie był ujmowany.

³⁰ Od 2013 r.

łącznie 11³¹ planów zadań ochronnych³², tj. w terminie od ośmiu do 11 lat po zatwierdzeniu obszarów siedliskowych przez KE oraz od 11 lat do 17 lat po dacie klasyfikacji obszarów ptasich przez Polskę, co opisano szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W odniesieniu do PZO ustanowionych w latach 2019-2024 (30 czerwca) lub obszarów Natura 2000 nieobjętych planami zadań ochronnych do 30 czerwca 2024 r., nie stwierdzono przypadków opracowania projektu dokumentu planistycznego, który nie został ustanowiony. Według stanu na 30 czerwca 2024 r. 20 obszarów Natura 2000³³, dla których opracowanie dokumentów planistycznych należało do RDOŚ, nie zostało objętych PZO, w tym, w przypadku jednego obszaru Natura 2000³⁴ nie upłynął termin przygotowania projektu PZO, a plany zadań ochronnych ustanowione przez RDOŚ dla dwóch³⁵ z ww. obszarów wygasły w okresie objętym kontrolą i nie zostały dla nich sporządzone projekty nowych planów, co opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 249-257, 981-987, 993-994, 2137)

Przewidywane terminy ustanowienia planów zadań ochronnych, dla obszarów Natura 2000, które według stanu na 30 czerwca 2024 r. nie były objęte PZO określono dla pięciu na IV kwartał 2024 r., dla siedmiu na 2025 r., dla jednego na 2026 r., dla dwóch na 2027 r., a dla dwóch na 2028 r. W odniesieniu do trzech obszarów, Regionalny Dyrektor nie wskazał planowanych terminów ustanowienia PZO.

(akta kontroli str. 1440-1447, 1462-1466)

Określony dyspozycją art. 28 ust. 1 uop termin sporządzenia projektu PZO dla obszaru Natura 2000 jako 6 lat od dnia zatwierdzenia przez KE jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków nie został dochowany w RDOŚ w odniesieniu do żadnego z obszarów Natura 2000 spośród 28 objętych szczegółową analizą (obszary Natura 2000 bez ustanowionego PZO lub z ustanowionym PZO w okresie objętym kontrolą). W tym:

³¹ Dla obszaru Kopanki 26 lutego 2019 r., Będlewo-Bieczyny 6 marca 2019 r., Zamorze Pniewskie 23 lutego 2022 r., Jezioro Kaliszańskie 1 marca 2022 r., Ostoja Piłska 4 lutego 2023 r., Stawy Kiszkowskie 31 marca 2020 r., Dolina Średzkiej Strugi 31 marca 2020 r., Uroczyska Puszczy Zielonki 31 marca 2020 r., Jodły Ostrzeszowskie 23 lutego 2022 r., Dolina Samicy 5 czerwca 2019 r., Dolina Środkowej Warty 15 marca 2022 r.

³² Z tego w okresie objętym kontrolą NIK projekty planów zadań ochronnych zostały opracowane dla ośmiu obszarów Natura 2000.

³³ Ostoja Międzychodzko-Sierakowska PLH300032, Dolina Swędrni PLH300034, Dolina Łobżonki PLH300040, Ostoja Przemęcka, Dolina Miały, Dolina Wełny, Dolina Bukówki PLH300046, Dolina Debrzynki PLH300047, Uroczyska Kujańskie PLH300052, Lasy Żerkowsko-Czeszewskie PLH300053, Dębowa Góra PLH30005, Ostoja Rogalińska PLH300017, Ostoja Wielkopolska PLH300010, Grądy w Czerniejewie PLH300049, Grądy Bytyńskie PLH300051, Buczyna w Długiej Goślinie PLH300056, Dolina Środkowej Noteci i Kanału Bydgoskiego PLB300001.

³⁴ Puszcza Pyzdrska – planowany termin ustanowienia PZO – 2026 r.

³⁵ Zarządzenie nr 13/12 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 5 września 2012 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dąbrowy Obrzyckie PLH300003 – planowany termin ustanowienia PZO – 2025 r., zarządzenie nr 2/13 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 24 lipca 2013 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Rogalińska Dolina Warty PLH300012. – planowany termin ustanowienia PZO – 2027 r.

- dla 17 obszarów³⁶ nie opracowano projektów PZO,
- dla 11 obszarów projekty PZO przygotowane zostały po upływie wymaganego terminu (z czego trzy opracowano przed 1 stycznia 2019 r.³⁷), a opóźnienie wynosiło od dwóch do 10 lat.³⁸

(akta kontroli str. 993-995, 1489-1494, 2137)

Kwestia nieopracowania projektu dokumentu planistycznego dla części obszarów Natura 2000 lub przekroczenia wymaganego terminu opracowania projektu PZO została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.2 Projekty PZO opracowane w latach 2019-2024 (30 czerwca) zostały sfinansowane ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (projekt nr POIS.02.04.00-00-0193 pn. *Opracowywanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000*) i kosztowały³⁹ w odniesieniu do poszczególnych obszarów Natura 2000: 49,9 tys. zł (obszar Dolina Środkowej Warty), 44 tys. zł (obszar Zamorze Pniewskie), 42,5 tys. zł (obszar Jezioro Kaliszańskie), 65,4 tys. zł (obszar Ostoja Piłska), 51,8 tys. zł (obszar Stawy Kiszkowskie), 44,6 tys. zł (obszar Dolina Średzkiej Strugi), 51,8 tys. zł (obszar Uroczyska Puszczy Zielonki), 39,5 tys. zł (obszar Jodły Ostrzeszowskie).

(akta kontroli str. 993-994, 1022-1034, 2137)

2.3 Szczegółową analizą objęte zostały projekty planów zadań ochronnych ustanowionych po 31 grudnia 2018 r. przez RDOŚ dla 11 obszarów Natura 2000 znajdujących się na terenie jej działania. W celu przygotowania projektów tych PZO zakres prac podejmowanych przez RDOŚ obejmował zadania określone w § 3 pkt 1-9 rozporządzenia Ministra Środowiska z 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000⁴⁰. W celu zgromadzenia informacji o obszarze Natura 2000 i przedmiotach ochrony, oceny stanu ochrony przedmiotów ochrony oraz istniejących potencjalnych zagrożeń dla przedmiotów ochrony, a także ustalenia celów i formy działań ochronnych, w RDOŚ w Poznaniu przeprowadzana była analiza danych pozyskanych w formie

³⁶ Zatwierdzonych przez KE jako obszary mające znaczenie dla Wspólnoty lub wyznaczonych jako obszar specjalnej ochrony ptaków 8 lutego 2011 r. (14 obszarów), jeden 13 października 2007 r., jeden 15 stycznia 2008 r. oraz jeden 5 listopada 2011 r.

³⁷ Przed 1 stycznia 2019 r. projekty PZO opracowano: dla obszaru Dolina Samicy - 7 grudnia 2018 r., po upływie 11 lat od daty wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków tj. 13 października 2007), dla obszaru Kopanki - 7 grudnia 2018 r., po upływie 10 lat od daty zatwierdzenia obszaru przez KE tj. 15 stycznia 2008 r., a dla obszaru Będlewo-Bieczyny PLH300039 - 7 grudnia 2018 r. po upływie siedmiu lat od daty zatwierdzenia obszaru przez KE tj. 8 lutego 2011 r.

³⁸ Projekty PZO opracowano po upływie 10 lat od daty zatwierdzenia obszaru przez KE 8 lutego 2011 r. dla obszaru Zamorze Pniewskie PLH300036 oraz obszaru Jezioro Kaliszańskie projekty PZO opracowano 2 listopada 2011 r. oraz 11 lat - dla obszaru Ostoja Piłska 21 września 2022 r. Projekty PZO opracowano po upływie ośmiu lat od daty zatwierdzenia obszaru przez KE 8 lutego 2011 r. dla obszaru Stawy Kiszkowskie PLH300050 23 sierpnia 2019 r., dla obszaru Dolina Średzkiej Strugi 31 października 2019 r., dla obszaru Uroczyska Puszczy Zielonki PLH300058 22 listopada 2019 r. Projekt PZO opracowano po upływie siedmiu lat od daty zatwierdzenia obszaru przez KE 21 grudnia 2013 r. dla obszaru Jodły Ostrzeszowskie PLH300059 2 listopada 2021 r. Projekt PZO dla obszaru Dolina Środkowej Warty został opracowany po upływie 16 lat tj. 2 listopada 2021 r. od daty wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków tj. 5 listopada 2004 r.

³⁹ Uwzględniono koszt ekspertyz niezbędnych do przygotowania pierwszego (data akceptacji projektu zarządzenia przez RDOŚ przed konsultacjami społecznymi) sporządzenia projektu PZO, delegacje, organizację warsztatów lokalnych, średnie wynagrodzenie pracowników.

⁴⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 99 tj.

np. ekspertyz przyrodniczych od podmiotów zewnętrznych, wyników badań terenowych oraz informacji uzyskanych w trakcie organizowanych przez Regionalną Dyрекcję warsztatów lokalnych.

(akta kontroli str. 249-257, 723-974, 1469-1473)

Według Wytycznych z 12 grudnia 2012 r. „Opracowanie planu zadań ochronnych (PZO) dla obszaru Natura 2000” wydanych przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska (pkt 28) opracowania projektu PZO i jego dokumentacji dokonuje się w formie stopniowego (odpowiednio do etapów sporządzania planu) wypełniania internetowego generatora dokumentacji PZO, udostępnionego przez GDOŚ na platformie informacyjno-komunikacyjnej (PIK). W trakcie opracowywania 11 projektów planów zadań ochronnych przyjętych w latach 2019-2024 (30 czerwca) oraz 11 projektów PZO będących w trakcie opracowywania w czasie objętym kontrolą NIK nie był wypełniany w Regionalnej Dyrekcji internetowy generator dokumentacji PZO, udostępniany przez GDOŚ na platformie informacyjno-komunikacyjnej.

(akta kontroli str. 723-733, 1469-1473, 1496-1498)

Regionalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że *niestosowanie w trakcie opracowywania projektów PZO platformy informacyjno-komunikacyjnej (PIK) wynikało z faktu jej zamknięcia po zakończeniu projektu „Opracowywanie planu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski”⁴¹. Narzędzie to zostało zaprojektowane, wykonane i wdrożone przez GDOŚ, wobec czego to GDOŚ była instytucją odpowiedzialną za działanie platformy PIK. Nie ma możliwości udostępnienia do wglądu platformy PIK z uwagi na fakt, że została ona zamknięta. Jednocześnie wyjaśnił m.in., że Regionalny Dyrektor nie został formalnie poinformowany o zamknięciu PIK, wytyczne nie mają mocy prawnej, stanowią kluczowy element pomocniczy w procesie tworzenia PZO i służą jako praktyczny przewodnik ułatwiający proces identyfikacji grup interesariuszy i definiowania elementów niezbędnych przy opracowywaniu PZO. Wytyczne były stosowane w zakresie w jakim było to możliwe.*

(akta kontroli str. 723-733, 1469-1473 1496-1498)

Zastępca Regionalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że *nie informowano GDOŚ o braku możliwości wprowadzania danych do PIK i nie zwracano się do GDOŚ o podanie oczekiwanego sposobu wypełniania zalecenia wskazanego w Wytycznych. Podkreślił, że PIK została zaprojektowana, wykonana i wdrożona przez GDOŚ.*

(akta kontroli str. 1634-1637, 2138-2140)

NIK wskazuje, że niepodjęcie przez RDOŚ działań zmierzających do ustalenia z GDOŚ zakresu oczekiwanych działań w sytuacji braku możliwości realizacji obowiązujących zaleceń, może skutkować niezapewnieniem prawidłowego funkcjonowania Regionalnej Dyrekcji.

Regionalny Dyrektor zapewnił, wymaganą dyspozycją art. 28 ust. 3, 4 i 9 uop, możliwość udziału społeczeństwa w sporządzaniu projektów planów zadań ochronnych oraz projektów zmian PZO. W trakcie opracowywania objętych

⁴¹ POIŚ.05.03.00-00-186/09, realizowany w latach 2009-2015.

szczegółową analizą projektów PZO/projektów zmian PZO dla czterech obszarów Natura 2000 RDOŚ m.in.:

- podawała do publicznej wiadomości zamiar przystąpienia do sporządzania projektu/zmiany planu zadań ochronnych poprzez zamieszczenie ogłoszenia w prasie,

- zamieszczała w prasie obwieszczenie o przystąpieniu do sporządzenia projektu planu zadań ochronnych lub zmiany PZO, w którym wskazywano miejsca wyznaczone do zapoznania się z dokumentem, informowano o miejscu oraz zasadach składania skarg i wniosków.

W przypadku każdego z analizowanych dokumentów zapewniono podanie do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu zarządzenia w sprawie ustanowienia/zmiany planu zadań ochronnych wraz z informacją o możliwości zapoznania się z dokumentem oraz jego uzasadnieniem.

(akta kontroli str. 723-967, 978-980)

Koordinatorami projektów w zakresie opracowania projektów PZO ustanowionych przez Regionalnego Dyrektora w latach 2019-2024 (30 czerwca) było, co do zasady, dwóch pracowników Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000⁴² zatrudnionych na stanowisku planistów regionalnych, posiadających wykształcenie kierunkowe w dziedzinie ochrony środowiska oraz kwalifikacje dodatkowe zdobyte np. w trakcie warsztatów dotyczących podstaw budowy i zarządzania geobazami, szkoleń obejmujących zarządzanie siedliskami i populacjami wybranych grup zwierząt oraz umiejętności i doświadczenie w zakresie planowania i ochrony przyrody, ekologii przedmiotów ochrony przyrody i zarządzania projektami. Do zadań osób będących koordinatorami projektu należały m.in. przygotowanie i nadzór merytoryczny nad przeprowadzeniem procedury zamówienia publicznego w zakresie związanym z opracowaniem PZO oraz przygotowywanie projektów zarządzeń Regionalnego Dyrektora w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, a także konsultacje z odpowiednimi specjalistami i ekspertami w trakcie sporządzania PZO.

(akta kontroli str. 72-91, 181-236, 1469-1473)

2.4 Ocena realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000, o której mowa w art. 31 uop, została przez RDOŚ przekazana Generalnemu Dyrektorowi 26 lipca 2018 r.⁴³ oraz 25 stycznia 2019 r.⁴⁴

Dane prezentowane były w ocenie z 26 lipca 2018 r. w odniesieniu do poszczególnych siedlisk przyrodniczych oraz gatunków chronionych w układzie: *opis głównych oddziaływań/zagrożeń, działania ochronne – siedliska przyrodnicze, presja/zagrozenia np. rolnictwo/leśnictwo*. Dane prezentowane były

⁴² W przypadku jednego z projektów PZO był to planista regionalny oraz pracownik Wydziału na stanowisku asystenta planisty regionalnego, posiadający wykształcenie kierunkowe w obszarze ochrony środowiska oraz doświadczenie zawodowe w tym kierunku.

⁴³ Dot. dyrektywy 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.), dalej: Dyrektywa siedliskowa.

⁴⁴ Dot. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U.UE.L.20 z 26.01.2010 r., str. 7, ze zm.), dalej: Dyrektywa ptasia.

w ocenie z 25 stycznia 2019 r. w odniesieniu do poszczególnych gatunków ptaków w układzie: *opis głównych oddziaływań/zagrożeń, działania ochronne – siedliska przyrodnicze, presja/zagrożenia np. rolnictwo/leśnictwo oraz zasięg odpowiednich siedlisk jest zachowywany, śmiertelność spowodowana praktykami rolniczymi jest znacząco ograniczana, śmiertelność spowodowana przez łowiectwo i zakładanie sidła jest znacząco ograniczana, utrzymanie stanowisk zimowania i migracyjnych, zapewnienie luk w wiedzy.*

(akta kontroli str. 253-328)

Zastępca Regionalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że *ww. dane miały charakter sprawozdania, a ich celem było podsumowanie stanu ochrony przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000 i potrzeb związanych z ich ochroną w latach 2013-2018, w ramach raportowania do Komisji Europejskiej. Dane przekazane GDOŚ obejmowały wszystkie obszary Natura 2000. Zarówno art. 31 uop, a także art. 17 Dyrektywy siedliskowej i art. 12 Dyrektywy ptasiej nie precyzowały, że przekazywane dane winny ograniczać się wyłącznie do obszarów Natura 2000, dla których ustanowiono PZO. Ocena, o której mowa w art. 31 odnosiła się do oceny realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000, a nie oceny realizacji działań ochronnych określonych w PZO.*

(akta kontroli str. 1548-1557 1634-1637, 2138-2140)

Pismem z 23 lutego 2024 r. RDOŚ został poinformowany przez Generalną Dyрекcję, że w związku z obowiązkiem raportowania danych przyrodniczych zgodnie z art. 17 Dyrektywy siedliskowej i art. 12 Dyrektywy ptasiej oraz potrzebą przekazania informacji o zagrożeniach wskazanych w dokumentach planistycznych i podjętych działaniach ochronnych, prosi się o podjęcie prac nad gromadzeniem koniecznych danych i o uzupełnienie brakujących danych w Systemie Zarządzania Ochroną Przyrody najpóźniej do 31 października 2024 r.

(akta kontroli str. 258-260)

Regionalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że *termin przekazania oceny został ustalony przez GDOŚ, co wskazywało na wypełnienie obowiązku raportowania przez RDOŚ zgodnie z ustaleniami nałożonymi przez organ II instancji. Z korespondencji otrzymanej przez RDOŚ wynikało, że termin przekazania danych przez Polskę do Komisji Europejskiej wyznaczono na 31 lipca 2025 r. Regionalny Dyrektor poinformował GDOŚ, że aplikacja w systemie elektronicznym SZOP została wypełniona w sekcji: dokumenty planistyczne, zagrożenia, działania ochronne, natomiast informacje dotyczące realizacji działań ochronnych zostaną uzupełnione w najbliższym możliwym terminie.*

(akta kontroli str. 1603-1606)

2.5 Według stanu na 30 czerwca 2024 r. na terenie województwa wielkopolskiego znajdowały się 24 obszary Natura 2000, dla których nie ustanowiono dokumentu planistycznego, w tym 20 obszarów, nad którymi nadzór sprawował Regionalny Dyrektor. Spośród ww. obszarów, dla których nie opracowano PZO, tereny znajdujące się na siedmiu były objęte planami urzędzenia lasu z zakresem planu zadań ochronnych.

(akta kontroli str. 996-998, 2137)

2.6 W województwie wielkopolskim znajdowały się tereny na 20 obszarach Natura 2000⁴⁵, bez ustanowionych planów zadań ochronnych, wykraczające poza granice wskazane w planach urządzenia lasu, w tym wykraczające poza granice wskazane w PUL z zakresem PZO.

Na terenach zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe/Park Narodowy objętych PUL znajdowało się (spośród obszarów, dla których Regionalny Dyrektor był organem nadzorującym) od 35,20% obszaru (Dolina Śwędrni) do 99,97% obszaru (Puszcza Pyzdrska PLH300060)⁴⁶.

Ponadto, na terenach zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe lub Park Narodowy objętych planami urządzenia lasu z zakresem PZO znajdowało się od 0,7% obszaru Ostoja Wielkopolska do 99,23% obszaru Grądy Bytyńskie⁴⁷.

(akta kontroli str. 990-992, 996-998)

Kwestie prowadzenia nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 na fragmentach obszarów Natura 2000 nieobjętych dokumentami planistycznymi (planem urządzenia lasu posiadającym zakres PZO) oraz na obszarach Natura 2000 nieobjętych dokumentami planistycznymi zaprezentowano w punkcie 4.1 wystąpienia pokontrolnego.

2.7 W okresie objętym kontrolą na 13 obszarach Natura 2000⁴⁸ obowiązywały plany urządzenia lasu z zakresem planów zadań ochronnych. W odniesieniu do planów urządzenia lasu znajdujących się na terenie czterech obszarów Natura 2000 RDOŚ uzgadniał, w okresie objętym kontrolą⁴⁹, z nadleśnictwami, treść dokumentów mających zawierać zakres wskazany dla planów zadań ochronnych (art. 28 ust. 10 uop) - nie wniesiono uwag do uzgadnianych w trybie art. 28 ust. 11a uop planów urządzenia lasu. W uzgodnionych PUL dla czterech obszarów Natura 2000⁵⁰ zawarte były elementy wskazane w art. 28 ust. 10 pkt 1-5 uop, tj. opis granic obszaru i mapa obszaru Natura 2000, identyfikacja istniejących i potencjalnych zagrożeń, cele działań ochronnych, określenie działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie oraz odniesienie do wskazań do zmian w istniejących planach zagospodarowania przestrzennego. W ww. dokumentach nie przewidziano prowadzenia rębni zupełnych. W żadnym z uzgodnionych w latach objętych kontrolą PUL nie odniesiono się do ewentualnej potrzeby wskazania terminu

⁴⁵ Dla których podmiotem odpowiedzialnym za ustanowienie PZO był Regionalny Dyrektor.

⁴⁶ Przykładowo: 41,07% Rogalińska Dolina Warty PLH300012, 89,88% obszaru Dąbrowy Obrzyckie, 76,02% obszaru Uroczyska Kujańskie.

⁴⁷ Przykładowo: 28,02% obszaru Ostoja Rogalińska, 50,13% obszaru Ostoja Międzychodzko-Sierakowska, 70,18% obszaru Lasy Żerkowsko-Czeszewskie, 97,37% obszaru Grądy w Czarniejewie, 97,45% obszaru Buczyzna w Długiej Goślinie.

⁴⁸ Dolina Środkowej Warty, Dolina Samicy, Ostoja Rogalińska, Ostoja Wielkopolska, Jezioro Mnich, Ostoja Międzychodzko-Sierakowska, Zamorze Pniewskie, Będlewo-Bieczyny, Grądy w Czarniejewie, Grądy Bytyńskie, Lasy Żerkowsko-Czeszewskie, Buczyzna w Długiej Goślinie, Uroczyska Puszczy Zielonki.

⁴⁹ Przed 1 stycznia 2019 r. RDOŚ uzgadniała planu urządzenia lasu (z zakresem planów zadań ochronnych) w odniesieniu do 11 obszarów Natura 2000 (w tym plany dotyczące dwóch obszarów uzgadniane były również w okresie objętym kontrolą).

⁵⁰ Dolina Środkowej Warty, Ostoja Rogalińska, PLH300049 Grądy w Czarniejewie, Lasy Żerkowsko-Czeszewskie.

sporządzenia planu ochrony dla części lub całości obszaru (art. 28 ust. 10 pkt 6 uop), co wynikało, jak wyjaśnił Regionalny Dyrektor, z przyjętej interpretacji przepisu, według której *wskazanie ww. terminu wymagane było tylko w sytuacji uznania, że konieczne będzie sporządzenie planu ochrony. W ww. przypadkach nie zidentyfikowano takiej konieczności.*

(akta kontroli str. 996-1011, 1440-1447)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie dochowano terminu sześciu lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez KE jako obszaru mającego znaczenie dla wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków (art. 28 ust. 1 uop) na sporządzenie projektu planu zadań ochronnych w odniesieniu do niżej wymienionych obszarów Natura 2000:

1.1 Dla ośmiu obszarów Natura 2000, w okresie objętym kontrolą, projekt PZO został opracowany po upływie sześciu lat:

- dla obszaru Dolina Środkowej Warty (obszar specjalnej ochrony ptaków wyznaczono 5 listopada 2004 r.) projekt PZO opracowano 2 listopada 2021 r., tj. 10 lat po upływie wymaganego terminu,

- dla zatwierdzonych przez KE 8 lutego 2011 r. obszarów: Zamorze Pniewskie, Jezioro Kaliszańskie, projekty PZO opracowano 2 listopada 2021 r.; dla obszaru Ostoja Piłska projekt PZO opracowano 21 września 2022 r.; dla obszaru Stawy Kiskowskie projekt PZO opracowano 23 sierpnia 2019 r.; dla obszaru Dolina Średzkiej Strugi projekt PZO opracowano 31 października 2019 r.; dla obszaru Uroczyska Puszczy Zielonki projekt PZO opracowano 22 listopada 2019 r., tj. odpowiednio po upływie pięciu (jeden przypadek), czterech (dwa przypadki) i dwóch lat (trzy przypadki) od wymaganego terminu,

- dla zatwierdzonego przez KE 21 grudnia 2013 r. obszaru Jodły Ostrzeszowskie projekt PZO opracowano 2 listopada 2021 r., tj. rok po upływie wymaganego terminu.

(akta kontroli str. 993-995, 1489-1495, 1597-1602, 2137)

1.2 W odniesieniu do 17 obszarów w RDOŚ (według stanu na 1 grudnia 2024 r.) nie przygotowano projektu PZO (lub był on na wstępnym etapie opracowania):

- pomimo że od daty zatwierdzenia pięciu obszarów⁵¹ przez KE jako mających znaczenie dla Wspólnoty (8 lutego 2011 r.) oraz wyznaczenia jednego obszaru specjalnej ochrony ptaków⁵² (21 października 2004 r.) upłynęło 13 lat (trzy przypadki), 16 lat (jeden przypadek), 17 lat (jeden przypadek) i 20 lat (jeden przypadek) - nie przygotowano projektów PZO,

⁵¹ Ostoja Rogalińska, Ostoja Wielkopolska, Grądy w Czarniejewie, Grądy Bytyńskie, Buczyna w Długiej Goślinie.

⁵² Dolina Środkowej Noteci i Kanału Bydgoskiego.

- projekty PZO dla 11 obszarów Natura 2000⁵³ w czasie trwania kontroli NIK były w trakcie przygotowywania, pomimo że od upływu wymaganego terminu sporządzenie projektu PZO minęło siedem lat.

(akta kontroli str. 993-995 1489-1495, 1597-1602, 2137)

Poprzednia Regionalna Dyrektor wyjaśniła m.in., że *PZO były wykonywane stopniowo w miarę posiadanych środków i zasobów kadrowych. Dochowanie ww. ustawowych terminów przy dostępnych zasobach kadrowych i finansowych oraz liczbie obszarów Natura 2000 wymagających sporządzenia dokumentów planistycznych okazało się niemożliwe.*

(akta kontroli str. 1569-1576)

Regionalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że *opracowanie dokumentacji planu zadań ochronnych dla każdego z obszarów Natura 2000 wiąże się z dużymi nakładami finansowymi, w szczególności z kosztami pozyskania danych przyrodniczych na temat siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt stanowiących przedmioty ochrony w danym obszarze, czy też na uspołecznienie procesu powstawania PZO. Z uwagi na brak wystarczających środków finansowych w budżecie RDOŚ na realizację ww. zadania konieczne było pozyskiwanie środków finansowych na ten cel ze źródeł zewnętrznych. Opracowanie projektów planów zadań ochronnych dla 22 obszarów Natura 2000⁵⁴ było możliwe dopiero po uzyskaniu dofinansowania w ramach projektu POIS.02.04.00-00-0193/16 „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 (PZObis)” finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Oś Priorytetowa II „Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu”, Działanie 2.4 Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna. W odniesieniu do trzech obszarów Natura 2000⁵⁵ dopiero po uzyskaniu dofinansowania w ramach projektu „Aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringu wnioskowanego do dofinansowania ze środków działania FENX.01.05” Ochrona przyrody i rozwój zielonej infrastruktury Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027. Działania mające na celu pozyskanie środków finansowych na wykonanie PZO możliwe były w momencie ogłoszenia odpowiedniego projektu finansowanego ze środków budżetu państwa lub budżetu Unii Europejskiej. W terminie umożliwiającym wykonanie dokumentu w czasie określonym w art. 28 ust. 1 uop taki projekt nie był ogłoszony. RDOŚ wraz z GDOŚ i innymi regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska aplikowała o przyznanie dofinansowania na opracowanie PZO (odpowiednio w 2017 r. oraz w 2023 r.).*

(akta kontroli str. 1489-1495)

⁵³ Zatwierdzonych 8 lutego 2011 r. przez KE jako obszary mające znaczenie dla Wspólnoty tj. Ostoja Międzychodzko-Sierakowska, Dolina Swędrni, Dolina Łobżonki, Ostoja Przemęcka, Dolina Miały, Dolina Wełny, Dolina Bukówki, Dolina Debrzynki, Uroczyska Kujańskie, Lasy Żerkowsko-Czeszewskie, Dębowa Góra.

⁵⁴ Dolina Środkowej Warty, Ostoja Międzychodzko-Sierakowska, Dolina Swędrni, Zamorze Pniewskie, Dolina Łobżonki, Ostoja Przemęcka, Dolina Miały, Dolina Wełny, Jezioro Kaliszańskie, Ostoja Piłska, Dolina Bukówki, Dolina Debrzynki, Stawy Kiszrowskie, Uroczyska Kujańskie, Lasy Żerkowsko-Czeszewskie, Dębowa Góra, Dolina Średzkie Strugi, Uroczyska Puszczy Zielonki, Jodły Ostrzeszowskie, Grądy w Czerniejewie, Grądy Bytyńskie, Buczyna w Długiej Goślinie.

⁵⁵ Ostoja Rogalińska oraz Ostoja Wielkopolska (w częściach poza Wielkopolskim Parkiem Narodowym), Dolina Środkowej Noteci i Kanału Bydgoskiego.

2. Wobec nieopracowania projektów dokumentów planistycznych lub opóźnień w opracowaniu PZO, o których mowa w opisie nieprawidłowości numer 1 Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu:

a) nie ustanowił celów i środków ochronnych na:

- 15 obszarach siedliskowych w terminie do 6 lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, co było niezgodne z art. 4 ust. 4 Dyrektywy siedliskowej⁵⁶;

Ww. obszary siedliskowe zatwierdzano na mocy decyzji KE w 2008 oraz w 2011 r., tym samym opóźnienie w ustanawianiu celów i środków ochronnych dla tych obszarów wyniosło od siedmiu do dziesięciu lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez KE.

- dwóch obszarach, o których mowa w dyrektywie ptasiej, najpóźniej w dacie ich klasyfikacji, co było niezgodne z art. 3 Dyrektywy ptasiej oraz art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 Dyrektywy siedliskowej.

Ww. obszary, o których mowa w Dyrektywie ptasiej zaklasyfikowano na mocy Rozporządzenia Ministra Środowiska z 2004 r.⁵⁷ i 2007 r.⁵⁸. Opóźnienia w ustanawianiu celów i środków ochronnych dla tych obszarów wyniosły od 17 do 20 lat od dnia klasyfikacji obszaru przez Polskę⁵⁹.

Ponadto po wygaśnięciu PZO ustanowionych dla dwóch obszarów Natura 2000⁶⁰ nie zostały dla nich ustanowione cele i środki ochronne. W ww. kwestii Regionalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że w pierwszej kolejności starano się ustanowić dokumenty planistyczne dla obszarów Natura 2000, które do tej pory nie były nimi objęte.

(akta kontroli str. 993-995 1489-1495, 1597-1602, 2137, 2161-2163)

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

⁵⁶ Uwzględniając zasadę pierwszeństwa dotyczącą nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich. Ponadto, w przypadku błędnej transpozycji przepisów prawa unijnego do systemu prawa krajowego, należy uwzględnić zasadę pierwszeństwa dotyczącą nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich.

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. z 2007 r. nr 179 poz. 1275).

⁵⁹ Wg stanu na koniec 2024 r.

⁶⁰ Zarządzenie nr 13/12 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 5 września 2012 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dąbrowy Obrzyckie PLH300003 – wygasło 26 września 2022 r., zarządzenie nr 2/13 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 24 lipca 2013 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Rogalińska Dolina Warty PLH300012. – wygasło 15 sierpnia 2023 r.

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.

b) Regionalny Dyrektor w okresie objętym kontrolą ustanowił cele i środki ochronne na:

- dziewięciu obszarach siedliskowych⁶¹ od ośmiu do 11 lat po ich zatwierdzeniu przez KE (opóźnienie wyniosło od dwóch do pięciu lat), tj. niezgodnie z art. 4 ust. 4 Dyrektywy siedliskowej,

- dwóch obszarach o których mowa w Dyrektywie ptasiej⁶² odpowiednio od 11 lat do 17 lat po dacie ich klasyfikacji przez Polskę, tj. niezgodnie z art. 3 Dyrektywy ptasiej oraz art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 Dyrektywy siedliskowej.

(akta kontroli str. 993-995 1489-1495, 1597-1602, 2137)

Według wyjaśnień Regionalnego Dyrektora oraz poprzedniej Regionalnej Dyrektor, przyczyny niedotrzymania terminów sporządzenia projektów PZO były tożsame z przedstawionymi w opisie nieprawidłowości nr 1.

(akta kontroli str. 2151-2160)

OCENA CZĄSTKOWA

RDOŚ zapewnił w odniesieniu do projektów planów zadań ochronnych ustanowionych w okresie objętym kontrolą prawidłowe ich sporządzenie, z uwzględnieniem wymogu zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w procedowaniu projektu dokumentu planistycznego lub jego zmiany. Nie został jednak dochowany termin określony w art. 28 ust. 1 uop sporządzenia projektu planu zadań ochronnych w odniesieniu do 25 obszarów Natura 2000, z tego dla 68% obszarów nie opracowano projektów PZO. W konsekwencji, nie zapewniono ustanowienia celów i środków ochronnych na obszarach siedliskowych najpóźniej w terminie do 6 lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, a także ustanowienia celów i środków ochronnych na obszarach, o których mowa w Dyrektywie ptasiej, najpóźniej w dacie ich klasyfikacji, ponadto w odniesieniu do dwóch obszarów, po wygaśnięciu PZO nie zostały opracowane nowe dokumenty planistyczne. W procesie uzgadniania planów urzędzenia lasów uwzględniano wymogi określone w art. 28 ust. 10 pkt 1-5 uop.

⁶¹ Kopanki, Będlewo-Bieczyny, Zamorze Pniewskie, Jezioro Kaliszańskie, Ostoja Pilska, Stawy Kiszkowskie, Dolina Średzkiej Strugi, Uroczyska Puszczy Zielonki, Jodły Ostrzeszowskie.

⁶² Dolina Samicy, Dolina Środkowej Warty.

OBSZAR**3. Finansowanie obszarów Natura 2000**

Opis stanu
faktycznego

3.1 W RDOŚ w Poznaniu wydatki związane z funkcjonowaniem sieci Natura 2000 w latach 2019-2024 (do 30 czerwca) finansowane były ze środków budżetu państwa, środków europejskich⁶³, środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁶⁴ oraz WFOŚiGW.

Oszacowane, a następnie planowane oraz zrealizowane wydatki obejmowały działania związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000, w tym wykonanie zadań ochronnych w ramach projektów: *Monitoring stanu ochrony przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000 województwa wielkopolskiego, Zarządzanie i czynna ochrona w obszarach Natura 2000 oraz rezerwatach przyrody, Ochrona ptaków w obszarze Natura 2000 Dolina Środkowej Warty*⁶⁵, *Ochrona siedliska i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód, Chelonia-Program ochrony żółwia błotnego w Wielkopolsce, Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych*⁶⁶ i opracowanie projektów planów zadań ochronnych/planów ochrony⁶⁷, dla siedmiu obszarów w 2019 r., 11 w 2020 r., dziewięciu w 2021 r., pięciu w 2022 r., siedmiu w 2023 r. (na 2024 r. nie zaplanowano środków na wykonanie projektów PZO).

(akta kontroli str. 1022-1037, 1492-1494, 1545)

W okresie objętym kontrolą RDOŚ nie podejmował działań zmierzających do udokumentowanego, kompleksowego oszacowania, a następnie zaplanowania środków na finansowanie zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1028-1034, 1057-1067, 1545, 1650)

W planie finansowym Regionalnej Dyrekcji zostały zabezpieczane środki w wysokości wymaganego wkładu własnego na realizację projektów dofinansowywanych ze środków WFOŚiGW, w tym na zadanie *Realizacja działań ochronnych na terenach cennych przyrodniczo, wykonywanie ekspertyz, dokumentacji przyrodniczych oraz podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa i kwalifikacji pracowników* a także na zadanie *Podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa i kwalifikacji pracowników oraz wykonywanie działań ochronnych na obszarach chronionych wraz z wykonywaniem dokumentacji przyrodniczej*⁶⁸. Wysokość wyżej opisanych środków własnych, zaplanowanych na sfinansowanie zadań na działania związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000 w latach 2019-2022 stanowiła 0,3% środków finansowych ogółem w budżecie RDOŚ. Planowano również

⁶³ Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

⁶⁴ Dalej: NFOŚiGW.

⁶⁵ Projekty finansowane ze środków NFOŚiGW.

⁶⁶ POIiŚ na lata 2014-2020.

⁶⁷ POIiŚ na lata 2014-2020.

⁶⁸ W 2019 r. 28,2 tys. zł, w 2020 r. – 1,5 tys. zł, w 2021 r. 26,9 tys. zł, w 2022 r. 5 tys. zł.

pozyskanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59 pn. *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.*

(akta kontroli str. 1022-1037, 1588-1596, 165)

Była Regionalna Dyrektor, odnosząc się do ujęcia w planie finansowym RDOŚ środków własnych na działania związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000 na wyżej opisanym poziomie podała, że nie pamięta sposobu planowania finansowania tych zadań. Wyjaśniła również, że *RDOŚ realizował zadania związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci Natura 2000, zgodnie z kompetencjami ustawowymi, w miarę posiadanych środków finansowych, przy pomocy dostępnych zasobów. Nie pamiętała, czy informowano o tym organ, któremu RDOŚ podlegał (GDOŚ), ale sądziła, że tak – nie brała udziału w naradach i spotkaniach w tym temacie.* Odnosząc się do niewykonywania zadań nadzorczych w odniesieniu do całości obszarów Natura 2000 oraz działań ochronnych na ww. terenach, a także do nieopracowania projektów PZO w wymaganych terminach z uwagi na niewystarczające środki finansowe, wyjaśniła m.in., że *były problemy z wyłonieniem wykonawców części dokumentacji, czasem również jakość ekspertyz była słaba. Z kolei, długie oczekiwanie na „uruchomienie” już przyznanych środków (z WFOŚiGW i NFOŚiGW), powodowało opóźnienia w uruchamianiu przetargów i zawieraniu umów, a czasem uniemożliwiało realizację zadań, które powinny być wykonane o określonej porze roku. Stałym problemem była również duża rotacja pracowników i „luki” w zatrudnieniu”, wynikające z dużego obciążenia pracą przy jednocześnie niewielkich zarobkach (o czym regularnie informowano GDOŚ).*

(akta kontroli str. 1559-1576)

Regionalny Konserwator Przyrody wyjaśnił m.in., że *RDOŚ nie informowała o braku możliwości realizacji zadań związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000, a zgodnie z wieloletnią praktyką przyjętą w RDOŚ, środki na realizację zadań związanych z tworzeniem dokumentacji PZO dla obszarów Natura 2000 pozyskiwane były ze środków zewnętrznych w ramach projektów realizowanych przez GDOŚ: projektu POIŚ.05.03.00-00-186/09 „Opracowanie planu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski” oraz projektu POIŚ.02.04.00-00-0193/16 „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 (PZObis)”. Natomiast na realizację poszczególnych działań ochronnych wynikających z planów zadań ochronnych RDOŚ pozyskiwała głównie środki z NFOŚiGW, WFOŚiGW w Poznaniu oraz w ramach projektu realizowanego przez GDOŚ „Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód”. Poziom wkładu własnego do projektu realizowanego ze środków WFOŚiGW został ustalony w oparciu o priorytetyzację zadań w urzędzie na dany rok i możliwe do realizacji zadania w oparciu o możliwe do pozyskania środki.*

(akta kontroli str. 1548-1554, 1558-1596)

3.2 W latach 2019-2024 Regionalny Dyrektor wnioskował o przyznanie środków ze źródeł zewnętrznych na realizację działań związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci Natura 2000 w ramach następujących projektów:

- Zarządzanie i czynna ochrona w obszarach Natura 2000 oraz rezerwach przyrody w województwie wielkopolskim,

- Ochrona ptaków w obszarze Natura 2000 Dolina Środkowej Warty,
- Działania ochronne w rezerwach przyrody i obszarach Natura 2000 na terenie województwa wielkopolskiego,
- Realizacja działań ochronnych na terenach cennych przyrodniczo, wykonywanie ekspertyz, dokumentacji przyrodniczych oraz podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa i kwalifikacji pracowników.

Kwota dofinansowania ujęta we wnioskach złożonych do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wyniosła: 4 684,9 tys. zł, natomiast do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: 2 258,3 tys. zł, a otrzymane dofinansowanie odpowiednio 4 146,9 tys. zł⁶⁹ i 2 318,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1644-2136)

3.3 W latach 2019-2024 (30 czerwca) RDOŚ zawarł dziewięć umów o dofinansowanie realizacji działań związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000 na kwotę 12 624,15 tys. zł. Nie stwierdzono przypadków niezgodności pomiędzy zawartymi w tych umowach opisami ich przedmiotu a zakresem zadań określonych we wnioskach o dofinansowanie. Podstawą kalkulacji kosztów, w odniesieniu do czterech umów⁷⁰ były, według poszczególnych wniosków o dofinansowanie, np. przeprowadzone badania rynku, kwoty określone w ofertach otrzymanych w toku wcześniej prowadzonych postępowań lub wartość zrealizowanych wcześniej usług o analogicznym charakterze. W toku kontroli nie przedłożono danych pozwalających na określenie podstaw kalkulacji kosztów określonych w analizowanych umowach o dofinansowanie, finansowanych ze środków WFOŚiGW⁷¹ oraz dokumentacji będącej podstawą przygotowania wniosków o dofinansowanie w ramach żadnej z analizowanych umów o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 1652-1655)

Zastępca Regionalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że brak ww. dokumentacji wynikał z *awarii systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w 2019 r., prowadzenia prac związanych z szacowaniem wartości zamówień przez osoby już niepracujące w RDOŚ, dane o szacowanej wartości zadań ujętych w umowach z NFOŚiGW były przekazywane w wersji elektronicznej do generatorów wniosków, do których obecnie nie ma dostępu.*

⁶⁹ Do 30 czerwca 2024 r. nie była podpisana umowa o dofinansowanie jednego z projektów, objętego wnioskiem o dofinansowanie na kwotę 2 117,4 tys. zł.

⁷⁰ POIS.02.04.00-00-0022/18-00 Chelonia – Program ochrony żółwia błotnego w Wielkopolsce; 27/2019/Wn15/OP-mn-no/D Monitoring stanu ochrony przedmiotów ochrony na obszarach Natura 2000, 608/2021/Wn15/OP-WK/D Zarządzanie i czynna ochrona na obszarach Natura 2000 oraz w rezerwach przyrody w województwie wielkopolskim, 56/2023/Wn-50/OP-po/D Ochrona ptaków w obszarze Natura 2000 Dolina Środkowej Warty.

⁷¹ Umowy: 809/U/400/2/2019, 3446/U/400/1/2020 oraz 5450/U/400/1/2021 Realizacja działań ochronnych na terenach cennych przyrodniczo, wykonywanie ekspertyz, dokumentacji przyrodniczych oraz podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa i kwalifikacji pracowników, 5341/U/400/1/2022 Wykonywanie działań ochronnych wraz z wykonywaniem dokumentacji przyrodniczej oraz podnoszeniem świadomości ekologicznej społeczeństwa i kwalifikacji pracowników, 4186/U/400/3/2023 Podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa i kwalifikacji pracowników oraz wykonywanie działań ochronnych na obszarach chronionych wraz z wykonywaniem dokumentacji przyrodniczej.

(akta kontroli str. 1544-1547)

W poszczególnych latach, Regionalny Dyrektor wydatkował na działania związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci Natura 2000 w 2019 r. 897,9 tys. zł, w 2020 r. 3 363,9 tys. zł, w 2021 r. 1 992,4 tys. zł, w 2022 r. 4 183,6 tys. zł, a w 2023 r. 3 157,09 tys. zł. Wysokość wydatków na działania związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci Natura 2000 wyniosła:

- ze środków budżetowych RDOŚ w 2019 r. 28,25 tys. zł, w 2020 r. 1,5 tys. zł, w 2021 r. 26,88 tys. zł, w 2022 r. 5 tys. zł, w 2023 nie wydatkowano środków z budżetu RDOŚ, co stanowiło w latach 2019-2022 odpowiednio 3,14%, 0,045%, 1,35%, 0,12% ogółu środków wydatkowanych na zadania związane z funkcjonowaniem sieci Natura 2000.

- ze środków budżetu państwa oraz rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* w 2019 r. 486,97 tys. zł, w 2020 r. 820,83 tys. zł, w 2021 r. 913,66 tys. zł, w 2022 r. 1 561 tys. zł, w 2023 r. 1 478,01 tys. zł,

- ze środków europejskich w 2019 r. 382,67 tys. zł, w 2020 r. 2 452,32 tys. zł, w 2021 r. 963,14 tys. zł, w 2022 r. 2 520,08 tys. zł, w 2023 r. 1 595,69 tys. zł.

(akta kontroli str. 1022-1037)

3.4 Środki finansowe otrzymane na realizację zadań objętych poddanymi analizie w toku kontroli NIK wnioskami o dofinansowanie⁷² zostały wydatkowane przez RDOŚ na zadania wyszczególnione w harmonogramach rzeczowo-finansowych poszczególnych umów, tj. na działania związane z funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000. Przy czym, w sprawozdaniu merytorycznym z wykonania zadania „Podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa i kwalifikacji pracowników oraz wykonywanie działań ochronnych na obszarach chronionych wraz z wykonywaniem dokumentacji przyrodniczej”⁷³ wykazano, że w ramach realizacji zadania wykonano trzy działania ochrony czynnej (skoszenie w obszarze Natura 2000 Rynna Jezior Obrzańskich PLH080002, skoszenie i usuwanie odrostów drzew i krzewów w obszarze Natura 2000 Uroczyska Puszczy Zielonki oraz w rezerwacie przyrody „Jezioro Czarne”, podczas gdy według przekazanego zestawienia faktur potwierdzających wykonanie harmonogramu rzeczowo-finansowego wykazano cztery zadania, tj. trzy ww. działania oraz działanie polegające na koszeniu siedlisk przyrodniczych w obszarze Natura 2000 Dolina Cybiny PLH300038⁷⁴. Z uwagi na incydentalny charakter⁷⁵ rozbieżności w treści sprawozdania oraz jej formalny charakter, NIK nie formułuje opisu nieprawidłowości. Objęte analizą wnioski o wypłatę

⁷² 10 wniosków o płatność/rozliczenie otrzymanej zaliczki złożonych w związku z realizacją umowy POIS.02.04.00-00-0022/18-00 Chelonia – Program ochrony żółwia błotnego w Wielkopolsce, 4186/U/400/3/2023 Podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa i kwalifikacji pracowników oraz wykonywanie działań ochronnych na obszarach chronionych wraz z wykonywaniem dokumentacji przyrodniczej, 608/2021/Wn15/OP-WK/D Zarządzanie i czynna ochrona na obszarach Natura 20000 oraz w rezerwach przyrody w województwie wielkopolskim, 27/2019/Wn15/OP-mn-no/D Monitoring stanu ochrony przedmiotów ochrony na obszarach Natura 2000.

⁷³ Umowa nr 4186/U/400/3/2023 z 8 maja 2023 r.

⁷⁴ Faktura FV 2/10/2023 z 31 października 2023 r.

⁷⁵ Dotyczącym jednego z 10 analizowanych rozliczeń.

dofinansowania lub rozliczenia zaliczki otrzymanej ze środków zewnętrznych zostały rozliczone w terminach wynikających z umów o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 1569-1576, 1588-1599)

Opracowanie dokumentów na potrzeby wykonania projektów PZO realizowane było w ramach projektu POIS na lata 2014-2020. Przy czym w planowanych kosztach wyodrębniano: wynagrodzenie koordynatora procesu, wynagrodzenie ekspertów w zakresie gatunków i siedlisk przyrodniczych, w tym wykonanie obserwacji stanu ochrony danego siedliska lub gatunku w obszarze, koszty organizacji spotkań dyskusyjnych z udziałem interesariuszy oraz koszty podstawowych materiałów (np. mapy obszaru). Wydatki na opracowanie projektów PZO wyniosły w 2019 r. 201,6 tys. zł, w 2020 r. 335,2 tys. zł, 265,3 tys. zł, a w 2023 r. 327,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 1022-1037, 1644-1650)

3.5 Analizą objęto realizację działań ochronnych przypisanych w planach zadań ochronnych RDOŚ. Wybrano sześć PZO wyszczególnionych dla obszarów: Fortyfikacje w Poznaniu, Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem, Nadnoteckie Łęgi, Sieraków, Jezioro Kaliszańskie, Dolina Samicy. Zrealizowane działania, które przypisane były w dokumentach planistycznych RDOŚ, zostały sfinansowane ze środków NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, w tym dla obszaru:

- 1) Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem ocena stanu ochrony określonych gatunków ptaków, na łączną kwotę 77,8 tys. zł,
- 2) dla obszaru Nadnoteckie Łęgi wyszukiwanie i czynna ochrona lęgów kulika wielkiego, na łączną kwotę 237 tys. zł,
- 3) dla obszaru Sieraków kontrola sprawdzająca zabezpieczenia wejścia na poddasze, oznakowania otworu, którym nietoperze opuszczają poddasze oraz czystości podłogi poddasza, na łączną kwotę 38,2 tys. zł,
- 4) dla obszaru Dolina Samicy ocenę stanu ochrony gatunków, na łączną kwotę 57,4 tys. zł.

W odniesieniu do innych działań ochronnych przypisanych RDOŚ, w analizowanych planach zadań ochronnych nie zostały oszacowane oraz zaplanowane środki finansowe na ich realizację.

Regionalna Dyrekcja nie dysponowała również danymi o źródłach finansowania działań ochrony czynnej przypisanych podmiotom zewnętrznym w ustanowionych dla wyżej opisanych obszarów Natura 2000 planach zadań ochronnych.

(akta kontroli str. 1022-1037, 1057-1068, 1474-1484, 1644-1650)

Zastępca Regionalnego Dyrektora odnosząc się do faktu, że źródła funduszy na wdrożenie i koordynowanie sieci obszarów Natura 2000 w zakresie nieobjętym finansowaniem przez Wspólnotę, określone zostały w art. 39 uop, wyjaśnił m.in., że *RDOŚ nie posiadał danych i nie pozyskiwał danych, z jakich źródeł finansowania realizowane były przez podmioty trzecie działania ochronne. Zgodnie z wcześniejszymi wyjaśnieniami, regionalny dyrektor ochrony środowiska nie posiadał narzędzi do egzekwowania wykonania działań ochronnych wskazanych w planach zadań ochronnych przez podmioty trzecie i wiedza dotycząca źródeł*

finansowania działań ochronnych nałożonych w planach zadań ochronnych na podmioty trzecie, nie ma w tym zakresie znaczenia.

(akta kontroli str. 1634-1637, 2138-2140)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Regionalny Dyrektor nie podejmował kompleksowych, udokumentowanych działań w celu rzetelnego oszacowania i zaplanowania środków na finansowanie zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000. I tak - szacowanie i planowanie środków na finansowanie zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 nie obejmowało:

- wszystkich wynikających z PZO działań ochronnych, które powinny być realizowane przez RDOŚ, w tym opisanych w punkcie 4.4 i 4.5 wystąpienia, zadań przypisanych w planach zadań ochrony RDOŚ i niewykonanych,
- zadań związanych z przygotowaniem wszystkich pozostających do ustanowienia w kolejnych latach planów zadań ochronnych, o czym świadczyło przedłożenie w toku kontroli danych o oszacowanej i zaplanowanej wysokości środków na opracowanie projektów planów zadań ochronnych/planów ochrony, dla siedmiu obszarów w 2019 r., 11 w 2020 r., dziewięciu w 2021 r., pięciu w 2022 r., siedmiu w 2023 r. (na 2024 r. nie zaplanowano środków na wykonanie projektów PZO) – podczas gdy projekty dokumentów planistycznych nie zostały opracowane przez RDOŚ dla 20 obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 1028-1034, 1057-1067, 1545, 1650)

Zastępca Regionalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że *co roku, przed rozpoczęciem sporządzania wniosku o dofinansowanie w WFOŚiGW oraz NFOŚiGW w celu pozyskania środków finansowych na realizację zadań ochronnych dokonywano wnikliwej analizy zadań wynikających z PZO, pod względem ich ważności i pilności realizacji. Planowanie zadań wykonywane było w trybie roboczym. Wynikiem analiz był wykaz zadań realizowanych w ramach poszczególnych projektów.*

(akta kontroli str. 1548-1557)

NIK wskazuje, że oszacowanie przez RDOŚ wysokości środków finansowych, które pozwoliłyby na realizację wszystkich zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000, do których realizacji był zobowiązany w okresie objętym kontrolą, pozwoliłoby na rzetelne określenie niedoborów finansowych i ewentualne podjęcie działań zmierzających do pozyskania dodatkowych środków finansowych. Podkreślić należy, że RDOŚ nie informował Generalnego Dyrektora o braku możliwości realizacji ww. zadań z uwagi na niewystarczające zasoby finansowe.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, RDOŚ nie podejmowała działań zmierzających do udokumentowanego, kompleksowego oszacowania, a następnie zaplanowania środków na finansowanie zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 oraz nie informowała Generalnego Dyrektora o braku możliwości realizacji ww. zadań z uwagi na niewystarczające zasoby finansowe. Nie stwierdzono przypadków niezgodności pomiędzy zawartymi w umowach o dofinansowanie opisami ich przedmiotu i zakresem zadań określonych

we wnioskach o dofinansowanie, a podstawą kalkulacji kosztów zadań ujętych we wnioskach o dofinansowanie co do zasady były wyniki badań rynku, kwoty określone w ofertach otrzymanych w toku wcześniej prowadzonych postępowań lub wartość zrealizowanych wcześniej usług o analogicznym charakterze. Środki finansowe otrzymane na realizację zadań objętych poddanymi analizie w toku kontroli NIK wnioskami o dofinansowanie zostały wydatkowane na zadania związane z funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Nadzorowanie obszarów Natura 2000

4.1 Według § 20 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego RDOŚ z 28 grudnia 2017 r., do zadań Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 należały m.in. *ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000*, a do zadań poszczególnych Oddziałów w tym Wydziale m.in. *sprawowanie nadzoru nad ww. obszarami, prowadzenie i opracowywanie dokumentacji obszarów Natura 2000, prowadzenie spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na realizację planu lub przedsięwzięcia mającego negatywny wpływ na obszary Natura 2000, prowadzenie spraw związanych ze sporządzaniem projektów planów zadań ochronnych oraz z uzgadnianiem zakresu PZO w planach urzędzenia lasu.*

(akta kontroli str. 8-48)

W RDOŚ w Poznaniu nie wprowadzono zasad sprawowania nadzoru nad wykonywaniem działań ochronnych na obszarach Natura 2000 oraz funkcjonowaniem tych obszarów, a realizacja działań nadzorczych obejmowała, jak wyjaśnił Regionalny Konserwator Przyrody *przeprowadzanie inspekcji w obszarach Natura 2000 i rezerwach przyrody, aktualizację Standardowego Formularza Danych dla obszarów Natura 2000, opracowanie i realizację zapisów dokumentów planistycznych, prowadzenie spraw związanych z przyjmowaniem zgłoszeń oraz wydawaniem decyzji o warunkach prowadzenia działań na obszarach form ochrony przyrody (art. 118 uop), opiniowaniem Planów Urzędzenia Lasu oraz uzgadnianiem zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko Planów Urzędzenia Lasu, wydawaniem zaświadczeń organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 dla inwestycji współfinansowanych ze środków UE, ocenę oddziaływania na obszary Natura 2000 oraz udział w ocenach oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć, które mogą znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000, wydawaniem decyzji nakazujących wstrzymanie działań i podjęcie niezbędnych czynności w celu przywrócenia poprzedniego stanu obszaru Natura 2000, jego części lub chronionych na nim gatunków, które wykonano bez zezwolenia lub niezgodnie z ustaleniami planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000, a które mogą znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000, a także przyjmowaniem zgłoszeń, interwencji i informacji o realizowanych przez podmioty trzecie działaniach w granicach obszarów Natura 2000.*

(akta kontroli str. 1433-1447)

W okresie objętym kontrolą wydana została jedna decyzja na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, w wyniku postępowania wszczętego przez RDOŚ 27 lipca 2020 r., odnoszącego się do zniszczenia siedliska gatunku na terenie obszaru Pojezierze

Sławskie PLB300011 oraz obszaru Ostoja Przemęcka. Przy czym, postępowanie zostało wszczęte w związku ze zgłoszeniem dokonany przez podmiot zewnętrzny.

W toku kontroli, RDOŚ nie przedłożył danych o liczbie i formie zrealizowanych działań nadzorczych przeprowadzanych w okresie objętym kontrolą na obszarach Natura 2000.

(akta kontroli str. 1433-1439, 1505-1543)

Zastępca Regionalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że *w trakcie postępowań w zakresie uzgadniania projektów decyzji o warunkach zabudowy/ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, niejednokrotnie zachodzi konieczność dokonania oględzin terenowych, celem weryfikacji lokalizacji siedliska przyrodniczego/stanowiska gatunku będącego przedmiotem ochrony obszaru Natura 2000, którego dotyczy postępowanie. Tylko tych postępowań administracyjnych wyłącznie w 2024 r. (do 22 października) było 5 891. Notatki lustracji terenowych prowadzonych w postępowaniach administracyjnych, gromadzone były wraz z aktami tego postępowania, wobec powyższego opracowanie zestawienia wszystkich lustracji terenowych w obszarach Natura 2000 realizowanych w ramach sprawowania nadzoru nad tymi obszarami, wymagałoby ręcznego przejrzenia dokumentacji do kilkudziesięciu tysięcy spraw prowadzonych we wszystkich komórkach Wydziału, co czyniło tę czynności niemożliwą do wykonania.*

(akta kontroli str. 1433-1439)

W Regionalnej Dyrekcji nie ustalono zasad prowadzenia nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, w tym na fragmentach nieobjętych dokumentami planistycznymi (PUL posiadającym zakres PZO) oraz na obszarach Natura 2000 nieobjętych dokumentami planistycznymi, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W toku kontroli NIK nie przedłożono informacji pozwalających na ustalenie zakresu działań nadzorczych realizowanych przez RDOŚ na obszarach Natura 2000 nieobjętych dokumentami planistycznymi.

(akta kontroli str. 1433-1439)

Poprzednia Regionalna Dyrektor wyjaśniła, że nadzór nad wyżej opisanymi obszarami Natura 2000 odbywał się *generalnie poprzez prowadzenie różnego typu postępowań administracyjnych w ramach kompetencji ustawowych.*

(akta kontroli str. 1569-1576)

Obecny Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że *osobą odpowiedzialną za wykonanie zapisów planów urządzenia lasu był właściwy miejscowo nadleśniczy (zgodnie z art. 32 ust. 4 uop, zadania w zakresie ochrony przyrody wykonywał samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami planu urządzenia lasu). Biorąc powyższe pod uwagę należało uznać, że to również miejscowy nadleśniczy odpowiedzialny był za nadzorowanie obszarów Natura 2000 nieobjętych dokumentami planistycznymi, dla których obowiązywał plan urządzenia lasu (bez zakresu PZO). Dodatkowo, zgodnie z art. 55 ust. 5 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷⁶ organ*

⁷⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1094.

opracowujący projekt m.in. planu urządzenia lasu był zobowiązany prowadzić monitoring skutków realizacji postanowień przyjętego dokumentu w zakresie oddziaływania na środowisko.

(akta kontroli str. 996-998, 1440-1447)

4.2 W obowiązujących według stanu na 30 czerwca 2024 r. planach zadań ochronnych wskazywane były podmioty odpowiedzialne za wykonanie działań ochronnych oraz m.in. działania ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin oraz ich siedlisk, działania dotyczące monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych.

Do analizy zakresu działań przypisanych w planach zadań ochronnych podmiotom innym niż RDOŚ wybrano cztery obszary posiadające PZO⁷⁷, z których w odniesieniu do dwóch obszarów nie zostały określone działania ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, które miałyby być wykonywane przez podmioty inne niż RDOŚ.

Na obszarze Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem, według PZO, do właścicieli lub dzierżawców nieruchomości oraz zarządców lub dzierżawców obwodu łowieckiego należało: wykonywanie działań dotyczących ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk w tym remont urządzeń wodnych jazów piętrzących i mlichów oraz odbudowa fragmentu grobli w pierwszych trzech latach obowiązywania planu zadań ochronnych, podpiętrzenie wody w dwóch nieużytkowanych stawach zapobiegające deficytowi wody w sezonie lęgowym ptaków, które miało być działaniem ciągłym, realizowanym w okresie obowiązywania planu zadań ochronnych, usunięcie drzew i krzewów z nieużytkowanych stawów w pierwszych trzech latach obowiązywania PZO, ocena stopnia pokrycia drzewami i krzewami w szóstym i dziewiątym roku obowiązywania planu zadań ochronnych (...), usunięcie szuwarów z nieużytkowanych stawów w pierwszych trzech latach obowiązywania PZO, ocena stopnia pokrycia nieużytkowanych stawów w szóstym i dziewiątym roku obowiązywania planu zadań ochronnych (...), wzrost pozyskania określonych gatunków poprzez polowania, które miało być działaniem ciągłym realizowanym w okresie obowiązywania PZO.

W trakcie kontroli NIK, Regionalny Dyrektor zwrócił się do podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie działań ochrony czynnej o przekazanie informacji w zakresie ich realizacji. W odpowiedzi na przesłane przez RDOŚ pismo, osoba prywatna potwierdziła wykonanie remontu urządzeń wodnych oraz odbudowę fragmentu grobli w terminie określonym w PZO dla obszaru Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem, a przedstawiciel koła łowieckiego przedstawił dane o wynikach polowań. Na podstawie wizji terenowej przeprowadzonej przez

⁷⁷ Zarządzenie nr 8/13 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 31 października 2013 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem PLB300006 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2013 r. poz. 6097), Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 5 kwietnia 2019 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dolina Samicy PLB300013 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2019 r. poz. 5120), Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Jezioro Kaliszańskie PLH 300044 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2022 r. poz. 1268), Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Jodły Ostrzeszowskie PLH 300059 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2022 r. poz. 1100).

pracownika RDOŚ ustalono m.in., że wykonano remont jednego z mlichów, co poprawiło poziom wody na jednym z nieużytkowanych stawów. Ponadto stwierdzono, że nie zostało zrealizowane m.in. zadanie obejmujące usunięcie drzew i krzewów oraz szuwarów z nieużytkowanych stawów.

(akta kontroli str. 1043-1087, 1603-1606, 1612-1615)

Na obszarze Jezioro Kaliszańskie według Planu zadań ochronnych, do właścicieli lub zarządców nieruchomości należało wykonywanie działań dotyczących ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk na terenie płątu jednego siedliska przyrodniczego w tym realizacja m.in: działania obligatoryjnego polegającego na ekstensywnym użytkowaniu kośnym, kośno-pastwiskowym lub pastwiskowym trwałych użytków zielonych oraz zachowanie siedliska przyrodniczego położonego na trwałych użytkach zielonych. Działanie ciągłe miało być realizowane od pierwszego roku obowiązywania planu zadań ochronnych.

(akta kontroli str. 1038-1056)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w toku kontroli NIK stwierdzono, że wyżej opisane działania ochronne na obszarze Jezioro Kaliszańskie, obejmujące koszenie wymagane treścią planu zadań ochronnych, zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 1043-1056, 1640-1643)

Wykonanie przez podmioty zewnętrzne działań ochrony czynnej określonych w ustanowionych dla wyżej opisanych obszarów Natura 2000 planach zadań ochronnych nie było przedmiotem zawartych z RDOŚ umów lub porozumień. Regionalna Dyrekcja nie dysponowała również danymi o faktycznej realizacji zadań wynikających z PZO, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1057-1065)

Regionalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że *zobowiązanie do wykonywania działań ochronnych przez podmioty inne niż RDOŚ wynikało z aktu prawa miejscowego jakim był plan zadań ochronnych, ustanowionego zgodnie z art. 28 ust. 5 uop w formie zarządzenia. Ponadto, zgodnie z art. 28 ust. 3 ww. ustawy, Regionalny Dyrektor zidentyfikował zainteresowane osoby i podmioty prowadzące działalność w obrębie siedlisk będących przedmiotami ochrony obszaru Natura 2000, a następnie umożliwił im udział w pracach związanych ze sporządzeniem projektu PZO. Wobec powyższego należy uznać, że podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań posiadały pełną wiedzę o zakresie prac, które zobowiązane były wykonać na podstawie aktu prawa miejscowego, jakim był plan zadań ochronnych. Poinformował również, że RDOŚ dysponowała ograniczonymi zasobami kadrowymi, a co za tym idzie nie było możliwości nadzorowania realizacji wszystkich działań wynikających z PZO, a wykonywanych przez podmioty zewnętrzne.*

(akta kontroli str. 1057-1065)

Zastępca Regionalnego Dyrektora podał m.in., że w toku kontroli NIK naczelnik Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 oraz kierownik oddziału ds. planowania zostali poinformowani o konieczności podjęcia działań mających na celu systematyczne monitorowanie realizacji działań ochronnych, które zostały przypisane podmiotom zewnętrznym w ramach planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 1548-1557)

W latach 2019-2024 (30 czerwca) RDOŚ nie prowadził na obszarach Natura 2000 kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne, o których mowa w art. 123 uop.

(akta kontroli str. 1043-1056)

4.3 Zrealizowane oraz ujęte w sprawozdaniach z działalności RDOŚ przedsięwzięcia zmierzające do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów na obszarach Natura 2000 obejmowały:

- w 2019 r. obszary: Wielki Łęg Obrzański (wyszukiwanie i czynną ochronę kulika); Dolina Średzkiej Strugi (koszenie łąk trzęślicowych), Puszcza nad Gwdą PLB300012 (montaż platform łęgowych dla rybołowa), Kopanki (zabezpieczenie poddasza przed kuną),

- w 2020 r. obszary: Wielki Łęg Obrzański (wyszukiwanie i czynną ochronę kulika), Jezioro Mnich PLH300029 (koszenie roślinności zielnej), Dolina Rurzyca PLH300017 (montaż tablic edukacyjnych), Pojezierze Gnieźnieńskie PLH300026 oraz Ostoja koło Promna PLH300030 (usuwanie drzew i krzewów), Dolina Środkowej Warty (zakup platform dla rybitwy czarnej), a w całym województwie ocenę liczebności ślimaka winniczka,

- w 2021 r. obszary: Wielki Łęg Obrzański (wyszukiwanie i czynną ochronę kulika, zakup/dostawa tunelu/woliery w celu utrzymania sukcesu łęgowego kulika, usuwanie drzew i krzewów), Nadnoteckie Łęgi (wyszukiwanie i czynną ochronę kulika), Dolina Środkowej Warty (wyszukiwanie i czynną ochronę kulika, zakup/dostawa platform dla rybitwy), Ostoja Nadwarciańska PLH300009 (koszenie odrostów topoli osiki), Rynna Jezior Obrzańskich (koszenie łąk trzęślicowych), Puszcza nad Gwdą (montaż tablic edukacyjnych), Zachodnie Pojezierze Krzywińskie PLH300014 (przekształcenie gruntów ornych w pastwiskowe, budowa infrastruktury wypasowej, monitoring i czynna ochrona, a także odłowy inwazyjnych gatunków obcych w celu utrzymania łągowiska żółwia błotnego i nasadzenie drzew w Rezerwacie Czarne Doły), Ostoja koło Promna (usuwanie drzew i krzewów, koszenie z usunięciem biomasy),

- w 2022 r. obszary: Wielki Łęg Obrzański (wyszukiwanie i czynną ochronę kulika oraz montaż skrzynki dla pustułki), Nadnoteckie Łęgi i Dolina Środkowej Warty (wyszukiwanie i czynną ochronę kulika), Ostoja Nadwarciańska (koszenie odrostów topoli osiki), Dolina Średzkiej Strugi i Rynna Jezior Obrzańskich (koszenie łąk trzęślicowych), Barłoźnia Wolsztyńska PLH300028 (odmulenie torfianki), Zachodnie Pojezierze Krzywińskie (prace na terenie rezerwatu Czarne Doły),

- w 2023 r. obszary: Wielki Łęg Obrzański, Nadnoteckie Łęgi i Dolina Środkowej Warty (wyszukiwanie i czynną ochronę kulika), Ostoja koło Promna (koszenie, usunięcie odrostów), Dolina Średzkiej Strugi i Rynna Jezior Obrzańskich (koszenie łąk trzęślicowych), Ostoja Nadwarciańska (koszenie odrostów topoli), Uroczyska Puszczy Zielonki (wycinka odrostów drzew i krzewów), Dolina Cybiny (koszenie) Zachodnie Pojezierze Krzywińskie (monitoring i czynna ochrona żółwia błotnego, odłowy inwazyjnych gatunków obcych żółwi, prace w Rezerwacie Czarne Doły).

4.4 Do analizy prawidłowości realizacji działań przypisanych w planach zadań ochronnych RDOŚ, jako podmiotowi odpowiedzialnemu za realizację działań ochronnych dotyczących ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, sprawującemu nadzór nad obszarem Natura 2000 wybrano trzy PZO, dla obszaru:

- 1) Fortyfikacje w Poznaniu⁷⁸ określający działania ochrony czynnej nocka dużego oraz mopka, a także ich siedlisk, wg którego do zadań RDOŚ należała edukacja ekologiczna - montaż tablicy informacyjnej,
- 2) Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem określający działania dotyczące ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt obejmujące ograniczenie płoszenia ptaków,
- 3) Nadnoteckie Łęgi⁷⁹ obejmujący działania ochrony czynnej polegające na poprawie uwilgotnienia siedlisk ptaków, ograniczeniu ich płoszenia, ograniczeniu wielkości populacji określonych ptaków w celu ochrony lęgów innych ptaków, ograniczeniu wielkości populacji wybranych gatunków ssaków w celu ochrony lęgów określonych gatunków ptaków, wyszukiwanie i czynną ochronę lęgów kulika wielkiego, edukację uprawnionych do rybactwa oraz wędkarzy na temat płoszenia ptaków.

(akta kontroli str. 623-722, 1038-1056)

W latach 2021-2023 realizując założenia PZO dla obszaru Nadnoteckie Łęgi, RDOŚ w ramach działań obejmujących wyszukiwanie i czynną ochronę lęgów kulika wielkiego zawarł z podmiotem zewnętrznym umowę⁸⁰ na wykonanie zadań w celu zwiększenia sukcesu lęgowego tego gatunku i zapewnienia trwałości populacji na obszarach Natura 2000. Działania ochronne według planu zadań ochronnych dla ww. obszaru miały być wykonywane w następujących etapach: wyszukiwanie gniazd oraz ich oznakowanie, zabranie jaj i podłożenie w ich miejsce drewnianych bądź glinianych imitacji, ogrodzenie każdego gniazda pastuchem elektrycznym rozstawionym na odległość 10 metrów wokół gniazda, transport i inkubacja jaj, transport z inkubatora i odłożenie jaj do gniazda w pierwszym lub drugim dniu klucia. RDOŚ nie zapewnił w toku wyszukiwania i czynnej ochrony lęgów kulika wielkiego podłożenia w miejsce zabranych jaj ich drewnianych bądź glinianych imitacji oraz grodzenia każdego gniazda pastuchem elektrycznym rozstawionym na odległość 10 metrów wokół gniazda, a także nie posiadał danych o realizacji na tym obszarze działania obejmującego ochronę lęgów kulika wielkiego przed zniszczeniem w trakcie prowadzonych prac agrotechnicznych, jak również o wykonaniu działania obligatoryjnego obejmującego ekstensywne użytkowanie kośne, kośno-pastwiskowe lub

⁷⁸ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 9 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Fortyfikacje w Poznaniu PLH300005 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2018 r., poz. 4260).

⁷⁹ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 20 czerwca 2017 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Nadnoteckie Łęgi PLB300003 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2017 r., poz. 4760).

⁸⁰ umowa WOP.262.11.2021.DU z 9.06.2021 r., umowa WOP.262.11.2022.MPR z 15.04.2022 r., umowa WOP.262.5.2023.KS z 28.06.2023 r.

pastwiskowe trwałych użytków zielonych, a także o ewentualnym wykonaniu działania fakultatywnego obejmującego wykonanie pokosu, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1043-1056, 1088-1181)

W okresie objętym kontrolą RDOŚ nie prowadził działań ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk określonych w PZO dla obszaru Fortyfikacje w Poznaniu, dla obszaru Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem oraz innych niż wymienione wyżej działań obejmujących wyszukiwanie i czynną ochronę lęgów kulika wielkiego wymienionych w PZO dla obszaru Nadnoteckie Łęgi, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 623-722, 1043-1056, 1088-1181)

4.5 Do analizy działań przypisanych w planach zadań ochronnych RDOŚ, jako podmiotowi odpowiedzialnemu za ich realizację w zakresie monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych wybrano sześć PZO, w których przypisano RDOŚ:

1) dla obszaru Fortyfikacje w Poznaniu kontrolę stanu populacji i stanu siedliska, sprawdzenie: stanu tablic edukacyjnych; wykonania i montażu nowych krat na wskazanym terenie, drożności wlotów dla nietoperzy oraz kontrolę drożności wlotów, czystości Fortu oraz sprawdzenie stanu zabezpieczeń wejść na określonym terenie,

2) dla obszaru Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem montaż łat wodowskazowych i kontrolę poziomu zwierciadła wody oraz ocenę stanu ochrony określonych gatunków ptaków,

3) dla obszaru Nadnoteckie Łęgi ocenę stanu ochrony dla wszystkich gatunków ptaków będących przedmiotami ochrony oraz monitoring stanu populacji lęgowej kulika wielkiego, a także monitoring stanu populacji wrony siwej i kruka wraz z zaplanowaniem niezbędnego poziomu redukcji oraz monitoring stanu populacji lisa i dzika,

4) dla obszaru Sieraków⁸¹ coroczną kontrolę sprawdzającą zabezpieczenia wejścia na poddasze, oznakowania otworu, którym nietoperze opuszczają poddasze oraz czystości podłogi poddasza,

5) dla obszaru Jezioro Kaliszańskie ocenę stanu ochrony czterech siedlisk przyrodniczych oraz stanu ochrony bobra europejskiego, a także monitoring trofii jeziora oraz cieków dopływających do jeziora (...) i monitoring ciągłości strefy przybrzeżnej jezior,

6) dla obszaru Dolina Samicy⁸² ocenę stanu ochrony gatunków.

⁸¹ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Sieraków PLH300013 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2014 r. poz. 4375).

⁸² Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 5 kwietnia 2019 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dolina Samicy PLB300013 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2019 r., poz. 5120).

(akta kontroli str. 623-722, 1038-1056)

RDOŚ zapewnił przeprowadzenie w latach 2020-2021 r. wymaganej dla obszaru Nadnoteckie Łęgi oceny stanu ochrony dla wszystkich gatunków ptaków będących przedmiotem ochrony. W ramach wykonania oceny stanu ochrony gatunków, której przeprowadzenie wynikało z postanowień PZO dla obszaru Dolina Samicy RDOŚ zapewnił przygotowanie przez podmiot zewnętrzny na podstawie umowy z 27 kwietnia 2022 r.⁸³ dokumentu *Uzupełnienie stanu wiedzy oraz ocena stanu ochrony bączka *Ixobrychus minutus* w obszarze Natura 2000*. Nieobjęcie oceną, o której mowa wyżej innych gatunków ptaków (gęś zbożowa, gęś białoczelna) będących przedmiotami ochrony na opisywanym obszarze Natura 2000 opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Działania w zakresie monitoringu stanu ochrony nocka dużego na obszarze Sieraków przeprowadziły w 2020 r., 2021 r. oraz 2023 r. podmioty zewnętrzne na podstawie umowy zawartej z RDOŚ 26 maja 2020 r., 7 lipca 2021 r. oraz 30 maja 2023 r.⁸⁴ Kontrole obejmujące swoim zakresem zagadnienia wskazane w planie zadań ochronnych dla ww. obszaru Natura 2000 przeprowadzane były po upływie terminów wskazanych w PZO, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W odniesieniu do obszaru Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem oceny stanu ochrony określonych gatunków ptaków dokonano w 2021, 2022 i 2023 r. Przygotowanie ocen w terminach innych niż określone w planach zadań ochronnych zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W okresie objętym kontrolą RDOŚ nie prowadził działań ochrony monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych określonych w PZO dla obszaru Fortyfikacje w Poznaniu, obszaru Jezioro Kaliszańskie⁸⁵ oraz innych niż wymienione wyżej działań monitoringu w odniesieniu do obszaru Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem, obszaru Nadnoteckie Łęgi, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 623-722, 1043-1056, 1088-1417, 1582-1587)

4.6 Według stanu na 30 czerwca 2024 r. spośród obszarów Natura 2000 znajdujących się na terenie województwa wielkopolskiego, 13 nie było objętych planem zadań ochronnych lub chociaż częściowo planem urządzenia lasu zawierającym zakres PZO.

(akta kontroli str. 993-998, 2137)

Szczegółową analizą objęto dwa obszary Natura 2000 znajdujące się na terenie nadleśnictwa Grodziec (Puszcza Pyzdrska⁸⁶, bez ustanowionego dokumentu planistycznego i Dolina Środkowej Warty⁸⁷) oraz jeden na terenie nadleśnictwa

⁸³ Umowa nr WOP.262.17.2022.DU.

⁸⁴ Umowy o numerach: WOP.262.13.2020.AG, WOP.262.14.2021.DU, WOP.262.7.2023.KS.

⁸⁵ Montaż wodowskazu został wykonany przed 2019 r.

⁸⁶ Obszar Natura 2000 od 21 lutego 2022 r. Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/231 z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia piętnastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny (notyfikowana jako dokument nr C (2022) 854).

⁸⁷ Dokument planistyczny ustanowiony zarządzeniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 22 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dolina Środkowej Warty PLB300002.

Oborniki (Dąbrowy Obrzyckie bez ustanowionego dokumentu planistycznego, od września 2022 r.⁸⁸).

Regionalny Dyrektor, na podstawie art. 54 ust. 1 oraz art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zaopiniował pozytywnie:

- 23 lutego 2018 r. projekt planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Grodziec na lata 2018-2027 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. W ww. opinii wskazano m.in., że „Obszar Pyzdrski” nie miał aktualnie obowiązujących aktów wykonawczych, cele ochrony wynikają z uop, a w prognozie oceniono, że zaplanowane zabiegi nie będą miały wpływu na cele ochrony ww. obszaru. W odniesieniu do obszaru Dolina Środkowej Warty w opinii wskazano, że nie ma on ustanowionego PZO, a na gruntach w zarządzie nadleśnictwa nie stwierdzono występowania gatunków ptaków stanowiących przedmioty ochrony ostoi. Wnioski z analizy PUL oraz prognozy pozwalały uznać, że realizacja zabiegów zaplanowanych nie powinna znacząco negatywnie wpłynąć na przedmioty ochrony ww. obszarów Natura 2000 i ich integralność lub powiązanie z innymi obszarami;

- 12 stycznia 2022 r. projekt planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Oborniki 2022-2031 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. W ww. opinii wskazano, m.in., że dla ostoi (Dąbrowy Obrzyckie) sporządzono plan zadań ochronnych, a w ramach PZO Nadleśnictwo wykonało szereg działań ochronnych. Ponadto odnotowano zaplanowanie w części siedlisk prowadzenie trzebieży późnych oraz pozostawienie większości powierzchni siedlisk bez zaplanowanych wskazówek gospodarczych.

(akta kontroli str. 993-998, 1012-1020, 2137)

Według informacji zamieszczonych w *Banku danych o Lasach*⁸⁹ na ww. obszarach Natura 2000 mogły być realizowane działania gospodarcze, w tym trzebież późna lub późna pozytywna, które były ujęte również w projektach PUL opiniowanych przez RDOŚ w przypadku obszaru Dolina Środkowej Warty oraz obszaru Dąbrowy Obrzyckie. W przypadku obszaru Puszcza Pyzdrska przy opiniowaniu PUL nie analizowano zagrożeń dla obszarów Natura 2000, ponieważ ww. obszar został utworzony w czasie obowiązywania zaopiniowanego wcześniej PUL.

Naczelnik Wydziału wyjaśniła m.in., że *uwzględniając charakter zaplanowanych w PUL działań gospodarczych oraz typ siedliska przyrodniczego będącego przedmiotem ochrony na ww. obszarze nie przewiduje się pogorszenia przedmiotu ochrony obszaru w wyniku realizacji działań gospodarczych polegających na trzebieży późnej pozytywnej.*

(akta kontroli str. 1020)

⁸⁸ Dokument planistyczny ustanowiony zarządzeniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 5 września 2012 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dąbrowy Obrzyckie PLH300003.

⁸⁹ W odniesieniu do analizowanych 10 adresów leśnych na obszarze Puszcza Pyzdrska, trzech na obszarze Dolina Środkowej Warty oraz czterech na obszarze Dąbrowy Obrzyckie.

4.7 Liczba trwałych użytków zielonych (TUZ) na terenie obszarów Natura 2000 w województwie wielkopolskim wynosiła według stanu na 31 grudnia 2023 r. 60 402, a powierzchnia TUZ zajmowała łącznie 63 783,63 ha. RDOŚ nie dysponował danymi o przekształceniach TUZ na obszarach Natura 2000.

(akta kontroli str. 1505-1514, 1588-1596)

Regionalny Konserwator Przyrody wyjaśnił m.in., że *na mocy porozumienia zawartego 7 grudnia 2023 r. pomiędzy Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa a GDOŚ w sprawie współpracy w zakresie wzajemnego udostępniania informacji o zasobach przyrodniczych w związku z wdrażaniem działań wspieranych przez Wspólną Politykę Rolną, RDOŚ otrzymała warstwę wektorową przedstawiającą TUZ zlokalizowane na terenie województwa wielkopolskiego. Regionalny Dyrektor nie prowadził spraw realizowanych w celu zapewnienia niezbędnych działań zapobiegawczych lub naprawczych na terenach leśnych oraz TUZ. Działania zapobiegawcze i naprawcze realizowane były w związku z art. 37 uop a także zapisami ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Wyżej wymienione działania nie odnosiły się jedynie do terenów leśnych i TUZ. W latach objętych kontrolą RDOŚ w Poznaniu nie nakazywał decyzjami prowadzenia takich działań zarówno na terenach leśnych jak i TUZ.*

(akta kontroli str. 1505-1514, 1569-1576, 1588-1596)

W okresie objętym kontrolą RDOŚ nie podejmował działań zmierzających do pozyskania informacji o działaniach gospodarczych prowadzonych na obszarach Natura 2000, w tym o prowadzeniu rębni. Dane o planowanych działaniach w powyższym zakresie przekazywane były przez Lasy Państwowe na etapie opiniowania i uzgadniania projektów PUL. Nie podejmowano również w RDOŚ w Poznaniu działań zmierzających do pozyskania np. w drodze porozumienia lub listu intencyjnego informacji o przekształceniach TUZ na obszarach Natura 2000, a także zmierzających do uzyskania informacji o rodzaju i zakresie działań prowadzonych przez nadleśniczych, w tym na terenach leśnych bez ustanowionych PUL lub PZO. Kwestie te zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 993-994, 1020-1021, 1440-1447, 1505-1514, 1569-1576, 1597-1602, 2137)

4.8 Według § 20 ust. 3 Regulaminu organizacyjnego, do zadań Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 należało m.in. *prowadzenie spraw związanych z koordynowaniem funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.*

(akta kontroli str. 8-48)

W RDOŚ w Poznaniu nie wprowadzono wewnętrznych regulacji odnoszących się do sposobu wykonania przez Regionalnego Dyrektora obowiązku koordynacji funkcjonowania obszarów Natura 2000, wynikającego z art. 32 ust. 3 uop.

(akta kontroli str. 249-257)

Regionalny Konserwator Przyrody wyjaśnił m.in., że *prowadzenie spraw związanych z koordynowaniem funkcjonowania sieci Natura 2000 polegało na organizowaniu działań wykonywanych wspólnie przez różne organy administracji publicznej, samorządów, organizacji pozarządowych, właścicieli gruntów, a działania te były realizowane na etapie tworzenia planów zadań ochronnych oraz w związku z prowadzeniem ocen oddziaływania na środowisko (art. 96 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie,*

udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko).

(akta kontroli str. 1505-1542)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą nie zapewniono prawidłowego prowadzenia nadzoru nad obszarami Natura 2000. I tak:

1.1 Regionalny Dyrektor nie określił zasad sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000 znajdującymi się na obszarze jego działania, w tym nad obszarami Natura 2000 bez ustanowionego dokumentu planistycznego lub objętych takim dokumentem w części. Ponadto, dla obszarów nieobjętych w całości lub w części dokumentami planistycznymi nie określono zasad i sposobu realizacji czynności nadzorczych w celu niepogorszenia stanu przedmiotu ochrony.

Regionalny Konserwator Przyrody wyjaśnił m.in., że *ze względu na fakt niezdefiniowania w uop na czym polega nadzór nad obszarami Natura 2000 należało uznać, że był to ogół czynności faktycznych i prawnych, których celem jest utrzymanie prawidłowego funkcjonowania obszaru Natura 2000.* Podał również, że *w zakresie działań zapobiegawczych i naprawczych, tutejszy organ prowadził postępowania administracyjne na podstawie art. 37 i 37a uop, a także na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁹⁰.* Prowadzony był też spis spraw zatytułowany: *Nadzór nad obszarami Natura 2000, który obejmuje szereg zgłoszeń, interwencji, informacji na temat realizowanych przez podmioty trzecie działań w granicach obszarów Natura 2000, które nie znajdują formalnych podstaw do wszczęcia prowadzonych przed tutejszym organem postępowań administracyjnych. Każda z tych spraw jest rozpatrywana pod kątem zagrożeń dla obszarów Natura 2000 i w zależności od charakteru i przewidywanego stopnia oddziaływania, podejmowane są kroki celem wyjaśnienia ewentualnych naruszeń prawa lub środowiska przyrodniczego w granicach obszarów Natura 2000.*

(akta kontroli str. 993-994, 1440-1447, 1505-1514, 2137)

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że *działania ochronne dla poszczególnych przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000 określane były w dokumentach planistycznych. Wobec powyższego, na obszarach, na których brak było określonych w dokumentach planistycznych działań ochronnych, nie mogły funkcjonować zasady prowadzenia nadzoru nad ich wykonywaniem.*

(akta kontroli str. 1440-1447)

1.2 RDOŚ nie podejmował działań w celu pozyskania informacji oraz nie dysponował danymi niezbędnymi do prowadzenia w sposób kompleksowy i rzetelny nadzoru nad obszarami Natura 2000, tj.

a) wiedzą w zakresie stwierdzonych przekształceń TUZ na obszarach Natura 2000 użytkowanych rolniczo, co uniemożliwiało ewentualne

⁹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2187 ze zm.

- podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych w związku z przekształceniem TUZ,
- b) informacjami o rodzaju i zakresie działań gospodarczych podejmowanych przez nadleśniczych, w tym na terenach leśnych bez ustanowionych dokumentów planistycznych.

(akta kontroli str. 1020-1021, 1505-1514, 1569-1576, 1588-1602)

Zastępca Regionalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że *RDOŚ w Poznaniu nie dysponowała danymi o realizowanych przez nadleśniczych działaniach gospodarczych na obszarach Natura 2000, ponieważ uznano, że realizowane będą działania polegające na opiniowaniu w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wskazane w PUL i na tym etapie każde z działań było ocenione w kontekście wpływu na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000, w granicach w których te działania były zaplanowane.*

(akta kontroli str. 1597-1602)

Poprzednia Regionalna Dyrektor odnosząc się do kwestii wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi w zakresie przekształceń trwałych użytków TUZ na obszarach Natura 2000 podała, że *nie ma wiedzy w tym temacie.* Co do pozyskiwania przez RDOŚ informacji o rodzaju i zakresie działań gospodarczych, w tym rębni, podejmowanych na obszarach Natura 2000 wyjaśniła m.in., że *dane o działaniach gospodarczych były ogólnodostępne, a z uwagi na dużą liczbę wielkopowierzchniowych obszarów Natura 2000, RDOŚ nie była w stanie pozyskiwać informacji na temat wszystkich podmiotów gospodarujących na tych terenach. Realne było pozyskiwanie informacji w ramach kompetencji ustawowych podczas prowadzonych postępowań albo w wyniku prowadzonych monitoringów lub/i oceny stanu ochrony przedmiotów ochrony – co wykonywano.*

(akta kontroli str. 1569-1576)

Konieczność zapewnienia efektywnego systemu wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań wynika z treści standardu kontroli zarządczej (II.D.18) określonego w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Ponadto, zdaniem NIK, pozyskiwanie danych w ww. zakresie dawałoby możliwość zapobiegania działaniom określonym w art. 33 ust. 1 uop, tj. działaniom mogącym, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 albo pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Zastępca Regionalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że *art. 33 uop dotyczy każdego obywatela, a przyjęcie określonych dokumentów oraz przeprowadzenie przedsięwzięć wymaga wydania przez RDOŚ ocen oddziaływania na środowisko (art. 33 ust. 1 ww. ustawy). Wobec powyższego projekty PUL na etapie ich opiniowania w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko podlegały*

ocenie w zakresie realizacji działań gospodarczych mogących znacząco negatywnie wpływać na obszary Natura 2000.

(akta kontroli str. 1597-1602)

NIK wskazuje, że dla realizacji przez RDOŚ obowiązku sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000 znajdującymi się na obszarze jej działania, wynikającego z art. 27a ust. 2 uop konieczne było wypracowanie i wprowadzenie zasad jego wykonywania. Ograniczenie czynności nadzorczych do realizacji zadań w postępowaniach administracyjnych wszczynanych z inicjatywy podmiotów trzecich np. wydawanie decyzji na podstawie art. 118 uop, opiniowanie oraz uzgadnianie planów urzędzenia lasów, przy jednoczesnym nieprowadzeniu kontroli w trybie art. 123 uop, niepozyskiwanie informacji o działaniach podejmowanych przez nadleśniczych na obszarach nieobjętych dokumentami planistycznymi, a także o przekształceniach TUZ na terenach użytkowanych rolniczo, stwarza ryzyko pogorszenia stanu siedlisk lub gatunków na obszarach Natura 2000.

2. W Regionalnej Dyrekcji nie zapewniono wykonania, części przypisanych w planach zadań ochronnych RDOŚ, działań dotyczących ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, a także działań dotyczących monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych. Działania, o których mowa wyżej nie były ponadto wykonywane w sposób określony w dokumentach planistycznych. I tak:

2.1 W okresie objętym kontrolą, w RDOŚ nie zapewniono prowadzenia działań ochrony czynnej siedlisk oraz gatunków w zakresie lub w sposób określony w PZO dla żadnego z trzech objętych analizą obszarów Natura 2000, tj.:

2.1.1 Nie wykonano zaplanowanych działań ochrony czynnej na obszarach:

- Fortyfikacje w Poznaniu, które obejmować miały edukację ekologiczną, polegającą na montażu tablicy informacyjnej. Zadanie miało być zrealizowane w pierwszych czterech latach obowiązywania planu na terenie Fortów oraz bunkrów⁹¹;

- Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem, które obejmowały ograniczenie płoszenia ptaków⁹². Działanie miało mieć charakter ciągły i być realizowane w okresie obowiązywania planu zadań ochronnych⁹³;

- Nadnoteckie Łęgi, które obejmowały:

a) poprawę uwilgotnienia siedlisk czterech gatunków ptaków poprzez piętrzenie wody na ciekach odprowadzających wodę z doliny;

b) ograniczenie na terenie noclegowisk żurawi (w porozumieniu z właściwymi miejscowo kołami łowieckimi) płoszenia ptaków;

⁹¹ Forty od I do IXa, Cytadel, Bunkier przy ul. Litewskiej/Mazowieckiej/Wojska Polskiego.

⁹² W okresach wrzesień-listopad i marzec - kwiecień do pory dziennej (...) i zmniejszenie częstotliwości płoszenia do niezbędnego minimum.

⁹³ Na terenie kompleksu stawów koło Myszek, na których znajduje się noclegowisko gęsi i żurawi.

c) ograniczenie (w porozumieniu z właściwymi miejscowo kołami łowieckimi) wielkości populacji dwóch gatunków ptaków krukowatych w celu ochrony lęgów innych czterech gatunków ptaków. Zadanie miało być realizowane począwszy od trzeciego roku obowiązywania planu zadań ochronnych (...);

d) ograniczenie wielkości populacji lisa i dzika poprzez zwiększenie ich rocznego pozyskania w celu ochrony lęgów czterech gatunków ptaków. Zadanie miało być realizowane począwszy od trzeciego roku obowiązywania planu zadań ochronnych (...);

e) ograniczenie wielkości populacji norki amerykańskiej poprzez odłów i eliminację w celu ochrony lęgów czterech gatunków ptaków. Działanie miało mieć charakter ciągły i być realizowane w okresie obowiązywania PZO, począwszy od drugiego roku obowiązywania planu;

f) edukację uprawnionych do rybactwa oraz wędkarzy na temat płoszenia ptaków w związku z wykorzystywaniem łąk i dróg gruntowych jako miejsc dojazdu do starorzeczy i Noteci. Działanie miało być realizowane w pierwszych trzech latach obowiązywania planu zadań ochronnych.

(akta kontroli str. 623-722, 1043-1056)

2.1.2 Działania ochronne na obszarze Nadnoteckie Łęgi obejmujące wyszukiwanie i czynną ochronę lęgów kulika wielkiego, które miało mieć charakter ciągły i być realizowane w okresie obowiązywania PZO, począwszy od drugiego roku obowiązywania planu zadań ochronnych tj. 2018 r., wykonywano od 2020 r.

(akta kontroli str. 1043-1056, 1101-1181)

2.1.3 W RDOŚ w Poznaniu nie były dostępne dane o realizacji działania na obszarze Nadnoteckie Łęgi (które według PZO miało być wykonane w porozumieniu z właścicielem lub zarządcą gruntów) obejmującego ochronę lęgów kulika wielkiego przed zniszczeniem w trakcie prowadzonych prac agrotechnicznych⁹⁴, jak również o wykonaniu działania obligatoryjnego obejmującego ekstensywne użytkowanie kośne, kośno-pastwiskowe lub pastwiskowe trwałych użytków zielonych⁹⁵, a także o ewentualnym wykonaniu działania fakultatywnego obejmującego wykonanie określonego pokosu przez RDOŚ albo właściciela lub zarządcę nieruchomości⁹⁶.

⁹⁴ Poprzez rezygnację z prowadzenia prac w odległości do 10 m od gniazda od momentu jego wykrycia do 5 dni po podłożeniu jaj z wykluwającymi się pisklętami. Działanie ciągłe realizowane w okresie obowiązywania planu zadań ochronnych, począwszy od drugiego roku obowiązywania planu zadań ochronnych.

⁹⁵ Zachowanie siedliska lęgowego derkacza, rycyka i kulika wielkiego położonego na trwałych użytkach zielonych. Działanie ciągłe realizowane w okresie obowiązywania planu zadań ochronnych. Wszystkie trwałe użytki zielone na terenie obszaru Natura 2000 (Sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 albo właściciel lub zarządca nieruchomości na podstawie zobowiązania podjętego w związku z korzystaniem z systemów wsparcia bezpośredniego).

⁹⁶ Dla derkacza: przy użytkowaniu kośnym pokos lub pokosy od dnia 1 sierpnia do dnia 31 października: pozostawienie nieskoszonego fragmentu łąki o powierzchni wynoszącej 15-20% jej powierzchni: w dwóch kolejnych latach należy pozostawić inne fragmenty nieskoszone; zebranie i usunięcie skoszonej biomasy w terminie do 2 tygodni po pokosie. Przy użytkowaniu kośno-pastwiskowym wypas po pokosie w terminie do dnia 31 października przy obsadzie zwierząt do 1 DJP/ha. Dla rycyka i kulika wielkiego: ograniczenie stosowania jakichkolwiek zabiegów agrotechnicznych i pielęgnacyjnych w terminie od dnia 1 kwietnia do dnia 30 czerwca; ograniczenie mechanicznego niszczenia struktury gleby, w tym bronowania i przeorywania. Przy użytkowaniu

- 2.1.4 Działania ochronne obejmujące *Wyszukiwanie i czynną ochronę lęgów kulika wielkiego* nie były prowadzone w sposób określony w planie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Nadnoteckie Łęgi. Według PZO *prace prowadzone w następujących etapach: wyszukiwanie gniazd oraz ich oznakowanie, zabranie jaj i podłożenie w ich miejsce drewnianych bądź glinianych imitacji, ogrodzenie każdego gniazda pastuchem elektrycznym rozstawionym na odległość 10 metrów wokół gniazda, transport i inkubacja jaj, transport z inkubatora i odłożenie jaj do gniazda w pierwszym lub drugim dniu klucia*. W trakcie realizacji ww. działań ochrony czynnej⁹⁷ gniazda nie były ogradzane, a w sprawozdaniach z realizacji ww. zadań wskazywano, że *stosowana w ubiegłych latach metoda polegająca na zastępowaniu zabieranych jaj drewnianymi atrapami nie sprawdziła się*.

Regionalny Dyrektor przedłożył analizy przyrodnicze będące podstawą stosowania innych niż założone w PZO działań ochrony czynnej oraz wyjaśnił, że *nie podjęto działań zmierzających do zmiany obowiązującego planu zadań ochronnych w omawianym zakresie ze względu na braki kadrowe oraz pilniejszą potrzebę ustanawiania PZO dla obszarów Natura 2000, które nie posiadały dokumentów planistycznych*.

(akta kontroli str. 1043-1056, 1088-1181)

- 2.2 W RDOŚ w Poznaniu dla żadnego z sześciu objętych analizą NIK obszarów Natura 2000 nie zapewniono wykonania działań dotyczących monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych przypisanych w planach zadań ochronnych Regionalnej Dyrekcji lub działania, o których mowa wyżej nie były wykonane w sposób określony w dokumentach planistycznych. I tak:

- 2.2.1 Nie zrealizowano zadań określonych dla obszaru:

Fortyfikacje w Poznaniu, polegających na:

- a) kontroli stanu populacji nietoperzy i stanu siedliska na terenie Fortów oraz bunkrów⁹⁸,

kośnym pokos lub pokosy od dnia 1 lipca do dnia 31 października; zebranie i usunięcie skoszonej biomasy w terminie do 2 tygodni po pokosie. Przy użytkowaniu kośno-pastwiskowym wypas po pokosie w terminie do dnia 31 października przy obsadzie zwierząt od 0,5 do 1,5 DJP/ha. Przy użytkowaniu pastwiskowym obsada zwierząt do 0,5 DJP/ha w terminie od dnia 15 maja do dnia 15 czerwca oraz od 0,5 do 1,5 DJP/ha w terminie po 15 czerwca do dnia 31 października. Corocznie, począwszy od drugiego roku obowiązywania planu zadań ochronnych. Wszystkie trwałe użytki zielone na terenie obszaru Natura 2000.

⁹⁷ Według SPRAWOZDANIA KOŃCOWEGO Wyszukiwanie i czynna ochrona lęgów kulika wielkiego *Numenius arquata* w Wielkopolsce w 2021 r. część II – ochrona kulika wielkiego w obszarze Natura 2000 Nadnoteckie Łęgi PLB300003 na zlecenie RDOŚ (umowa nr WOP.262.11.2021.DU z 9 czerwca 2021 r.); RAPORTU KOŃCOWEGO Wyszukiwanie i czynna ochrona lęgów kulika wielkiego *Numenius arquata* w Wielkopolsce w 2022 r. część II – ochrona kulika wielkiego w obszarze Natura 2000 Nadnoteckie Łęgi PLB300003 na zlecenie RDOŚ (umowa nr WOP.262.11.2022.MPR z 15 kwietnia 2022 r.); RAPORTU KOŃCOWEGO Wyszukiwanie i czynna ochrona lęgów kulika wielkiego w 2023 r. część II – ochrona kulika wielkiego w obszarze Natura 2000 Nadnoteckie Łęgi PLB300003 na zlecenie RDOŚ (umowa nr WOP.262.5.2023.KS z 28 czerwca 2023 r.).

⁹⁸ Forty od I do IXa, Cytadel, Bunkier przy ul. Litewskiej/Mazowieckiej/Wojska Polskiego.

b) sprawdzeniu⁹⁹ stanu tablic edukacyjnych. – na terenie Fortów oraz bunkrów¹⁰⁰, sprawdzeniu wykonania i montażu nowych krat na terenie Fortu IIa oraz sprawdzeniu drożności wlotów dla nietoperzy w pomieszczeniach kaponier barkowych i korytarza kaponier czoła (...) i kontroli¹⁰¹ drożności wlotów na terenie Bunkra przy ul. Wojska Polskiego, jak również czystości Fortu oraz stanu zabezpieczeń wejść na terenie Cytadeli¹⁰²;

Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem, polegających na kontroli poziomu zwierciadła wody¹⁰³ oraz wykorzystaniu wyników monitoringu do określeniu optymalnego poziomu piętrzenia przewidzianego w jednym z działań ochronnych;

Nadnoteckie Łęgi, polegających na:

a) monitoringu stanu populacji łęgowej kulika wielkiego oraz monitoringu stanu populacji wrony siwej i kruka wraz z zaplanowaniem niezbędnego poziomu redukcji, które miały być działaniami ciągłymi realizowanymi w okresie obowiązywania planu zadań ochronnych, począwszy od drugiego roku obowiązywania planu zadań ochronnych,

b) monitoringu stanu populacji lisa i dzika wraz z zaplanowaniem niezbędnego poziomu redukcji, który miał być działaniem realizowany w drugim, czwartym, szóstym, ósmym i dziesiątym roku obowiązywania planu zadań ochronnych;

Jezioro Kaliszańskie, polegających na:

a) ocenie stanu ochrony czterech siedlisk przyrodniczych oraz ocenie stanu ochrony bobra europejskiego, pomimo że działanie miało być realizowane dwukrotnie w trakcie obowiązywania planu zadań ochronnych,

b) monitoringu trofii jeziora oraz cieków dopływających do jeziora (...),

c) monitoringu ciągłości strefy przybrzeżnej jeziora, który miał być wykonany co trzy lata od pierwszego roku obowiązywania planu zadań ochronnych.

Regionalny Dyrektor, odnosząc się do przyczyn nierealizowania przez RDOŚ zadań wynikających z planów zadań ochronnych ustanowionych dla analizowanych obszarów Natura 2000 w zakresie działań ochrony czynnej oraz działań monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych wyjaśnił m.in., że *zadania nie zostały zrealizowane ze względu na ograniczone zasoby kadrowe, które utrudniają efektywną realizację zadań ochronnych. Zlecenie powyższych prac, a następnie ich odbiór wymaga często szerokiej wiedzy specjalistycznej i doświadczenia z różnych dziedzin, związanych z poszczególnymi przedmiotami ochrony obszarów Natura 2000. Dodatkowo, realizacja działań wynikających z PZO wymaga pozyskiwania środków zewnętrznych, ponieważ budżety przyznawane RDOŚ są w tym zakresie ograniczone. Proces pozyskiwania funduszy jest czasochłonny i często skomplikowany, a dofinansowania*

⁹⁹ Corocznie począwszy od pierwszego roku po ich montażu.

¹⁰⁰ Forty od I do IXa, Cytadel, Bunkier przy ul. Litewskiej/Mazowieckiej/Wojska Polskiego.

¹⁰¹ Corocznie począwszy od pierwszego roku po ich udrożnieniu.

¹⁰² Corocznie począwszy od pierwszego roku po ich montażu na terenie Cytadeli.

¹⁰³ Corocznie, trzy razy w ciągu sezonu łęgowego przez cały okres obowiązywania planu zadań ochronnych.

z różnych źródeł, takich jak fundusze unijne czy krajowe nie były dostępne w wystarczającym stopniu, aby pokryć wszystkie potrzeby wynikające z zadań określonych w poszczególnych PZO. W rezultacie priorytet przyznaje się działaniom pilnym lub wymagającym natychmiastowej interwencji, co prowadziło do opóźnień w realizacji innych działań.

(akta kontroli str. 1043-1062)

2.2.2 Nie zapewniono wykonania monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych w terminach wynikających z planów zadań ochronnych dla obszaru:

a) Nadnoteckie Łęgi: wynikające z PZO oceny stanu ochrony z zastosowaniem metodyki monitoringu (...) dla wszystkich gatunków ptaków będących przedmiotami ochrony w obszarze, przeprowadzono w trzecim i czwartym roku obowiązywania PZO, a nie według zaplanowanego w nim kalendarium, tj. w trzecim, a następnie szóstym roku obowiązywania planu zadań ochronnych;

b) Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem: ocena stanu ochrony 11 gatunków ptaków, która miała być wykonana w czwartym i siódmym (oraz dziesiątym) roku obowiązywania PZO została wykonana w roku ósmym i dziewiątym (oraz dziesiątym);

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że *przesunięcie terminu realizacji ww. działania wynikało z braków kadrowych oraz braku wystarczających środków w budżecie RDOŚ. Działanie rozpoczęto w momencie pozyskania środków z NFOŚiGW.*

(akta kontroli str. 1043-1056, 1088-1417)

c) Dolina Samicy: ocena stanu ochrony gatunków miała być realizowana w cyklu trzyletnim począwszy od drugiego roku obowiązywania planu zadań ochronnych tj. w 2021 r., a ocena opracowana dla jednego z kilku gatunków ptaków została wykonana w 2022 r.¹⁰⁴ i nie obejmowała innych gatunków ptaków (gęś zbożowa, gęś białoczelna) będących przedmiotami ochrony na opisywanym obszarze Natura 2000. Natomiast umowa na wykonanie oceny obejmującej dwa ww. gatunki została zawarta 4 listopada 2023 r.¹⁰⁵;

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że *niewykonanie oceny stanu ochrony w terminie określonym w PZO wynikało z braków kadrowych oraz braku wystarczających środków w budżecie RDOŚ, rozpoczęto jego realizację w momencie pozyskania środków z NFOŚiGW.*

(akta kontroli str. 1043-1056, 1088-1417)

d) Sieraków: działanie monitoringu stanu ochrony nocka dużego obejmujące coroczną kontrolę sprawdzającą czy: wejście na poddasze było właściwie zabezpieczone, otwór, którym nietoperze opuszczają poddasze oznakowany, z podłogi poddasza zostały uprzątnięte odchody zwierząt, które według PZO miało być prowadzone corocznie w okresie obowiązywania planu między 1 stycznia a 15 kwietnia, nie zostało wykonane w 2019 r, 2022 r. i 2024 r., a w 2020 r., 2021 r. oraz 2023 r. kontrole zostały przeprowadzone w okresie

¹⁰⁴ Wykonana przez podmiot zewnętrzny na podstawie umowy z 27 kwietnia 2022 r.¹⁰⁴ dokumentu Uzupelnienie stanu wiedzy oraz ocena stanu ochrony bączka Ixobrychus minutus w obszarze Natura 2000.

¹⁰⁵ WOP.262.24.2023.KS, przedmiot umowy był datowany na listopad 2023 r.

odpowiednio od 27 maja oraz 12 lipca 2020 r., 28 czerwca i 16 lipca 2021r. oraz 30 maja i 4 lipca 2023 r.

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że *nie realizowano ww. zadań w związku z brakami kadrowymi oraz uznano, że zapisy wynikające z raportu dotyczącego kontroli stanu populacji i stanu siedlisk nocka dużego wyczerpują zakres informacji jakie należałoby pozyskać w trakcie realizacji tego działania.*

(akta kontroli str. 1043-1056, 1088-1417)

Zastępca Regionalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że z *analizy przeprowadzonej na temat liczby pracowników merytorycznych (etatów) oraz związanych z tym kosztów zatrudnienia, niezbędnych do prawidłowej realizacji przez RDOŚ zadań wynikających z przepisów prawa wynikało, że do oddziału zajmującego się m.in. realizacją PZO dla obszarów Natura 2000 oraz zadań z nich wynikających brakowało sześciu etatów.*

(akta kontroli str. 623-722, 1043-1067, 1088-1094, 1101-1417)

NIK wskazuje, że w RDOŚ nie szacowano wysokości kosztów realizacji działań ochrony czynnej oraz działań dotyczących monitoringu stanu przedmiotów ochrony a także monitoringu realizacji celów działań ochronnych przypisanych Regionalnej Dyrekcji w analizowanych PZO. Tym samym, RDOŚ nie dysponowała kompleksowymi danymi o wysokości środków finansowych niezbędnych do wykonania przypisanych jej działań.

(akta kontroli str. 1057-1067)

3. Regionalna Dyrekcja nie dysponowała, do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, danymi o wykonywaniu w okresie objętym kontrolą zadań ochrony czynnej przypisanych w planach zadań ochronnych podmiotom trzecim, na żadnym z poddanych analizie obszarów Natura 2000, tj.:

- na obszarze Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem według PZO do właścicieli lub dzierżawców nieruchomości oraz zarządców lub dzierżawców obwodu łowieckiego należało wykonywanie działań dotyczących ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, w tym remont urządzeń wodnych oraz odbudowa fragmentu grobli, usunięcie drzew i krzewów oraz usunięcie szuwarów z nieużytkowanych stawów w pierwszych trzech latach obowiązywania planu zadań ochronnych; podpiętrzenie wody w stawach zapobiegające deficytowi wody w sezonie lęgowym ptaków, które miało być działaniem ciągłym, realizowanym w okresie obowiązywania planu zadań ochronnych; ocena stopnia pokrycia drzewami i krzewami w szóstym i dziewiątym roku obowiązywania planu zadań ochronnych (...); ocena stopnia pokrycia nieużytkowanych stawów w szóstym i dziewiątym roku obowiązywania planu zadań ochronnych (...); wzrost pozyskania drapieżników czworonożnych: jenota, lisa i norki amerykańskiej oraz dzika poprzez polowania, które miało być działaniem ciągłym realizowanym w okresie obowiązywania planu zadań ochronnych;

- na obszarze Jezioro Kaliszańskie według PZO do właścicieli lub zarządców nieruchomości należało wykonywanie działań dotyczących ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, a w tym, od pierwszego roku obowiązywania planu zadań ochronnych: działanie obligatoryjne obejmujące ekstensywne użytkowanie kośne, kośno-pastwiskowe lub pastwiskowe trwałych użytków zielonych oraz zachowanie siedliska

przyrodniczego położonego na trwałych użytkach zielonych, a także działanie fakultatywne obejmujące użytkowanie kośne w terminie od 1 do 30 września raz w roku i usunięcie powstałej biomasy.

(akta kontroli str. 1043-1087)

Poprzednia Regionalna Dyrektor wyjaśniła m.in., że *do weryfikacji prawidłowości realizacji przez podmioty trzecie zadań ochronnych wynikających z PZO służyło narzędzie w postaci monitoringu realizacji działań ochronnych i monitoringu stanu ochrony przedmiotów ochrony, który z tego co pamięta był wykonywany. Według jej wiedzy kontrole, o których mowa w art. 123 uop nie służą do weryfikacji prawidłowości realizacji zadań ochronnych. Uprawnienie to jest lex specialis w stosunku do postanowień art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2011 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰⁶, które odnoszą się do innych sytuacji.*

(akta kontroli str. 1559-1568)

Regionalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że *RDOŚ dysponował ograniczonymi zasobami kadrowymi, a co za tym idzie nie miał możliwości nadzorowania wszystkich działań wynikających z planów zadań ochronnych, a realizowanych przez podmioty inne niż Regionalna Dyrekcja. Ponadto wyjaśnił m.in., że nie posiadał narzędzi do egzekwowania wykonania działań ochronnych wskazanych w planach zadań ochronnych przez podmioty trzecie. Zgodnie z PZO dla obszaru Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem, realizacja działań ochronnych obejmujących usunięcie drzew i krzewów oraz szuwarów z nieużytkowanych stawów, winna być przeprowadzona w pierwszych trzech latach obowiązywania planu. Natomiast zgodnie art. 37 ust. 1 i 2 uop jeżeli działania na obszarze Natura 2000 zostały podjęte sprzecznie z ustaleniami planu zadań ochronnych lub planu ochrony, regionalny dyrektor ochrony środowiska, wydaje decyzję, o której mowa w ust. 1, tj. decyzję, w której nakazuje, w zależności od potrzeb, ich natychmiastowe wstrzymanie lub podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych. Wobec tego należałoby dokonać prawnych ustaleń, czy zobowiązanie wykonawcy zobligowanego do realizacji działań ochronnych po terminie realizacji tych działań określonym w dokumencie planistycznym, tj. planie zadań ochronnych, nie skutkowałoby koniecznością wszczęcia wobec niego postępowania zmierzającego do wydania decyzji, o której mowa w art. 37 ust. 1 uop, wobec tego, czy nie byłoby to działanie niezasadne.*

(akta kontroli str. 1057-1062, 1627-1630)

Brak informacji w ww. zakresie świadczył o nieprzewodzeniu przez Regionalnego Dyrektora nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań ochrony czynnej przypisanych w planach zadań ochronnych podmiotom trzecim, na żadnym z poddanych analizie obszarów Natura 2000. Powyższe mogło przyczynić się do niewykonania przez wskazane w PZO podmioty części działań określonych dla obszaru Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie realizację przez RDOŚ zadań związanych nadzorem nad obszarami Natura 2000.

W RDOŚ nie ustalono zasad prowadzenia nadzoru nad obszarami Natura 2000, a realizacja czynności nadzorczych ograniczona była przede wszystkim do czynności podejmowanych z inicjatywy podmiotów zewnętrznych. Nie

¹⁰⁶ Dz.U. z 2024 r., poz. 54 t.j.

wypracowano również systemowych narzędzi pozwalających na pozyskanie danych o rzeczywistym funkcjonowaniu obszarów Natura 2000 w kontekście prowadzonych działań gospodarczych na tych terenach, przekształceń trwałych użytków zielonych oraz realizacji działań ochrony czynnej, co stwarzało ryzyko pogorszenia stanu siedlisk lub gatunków na obszarach Natura 2000. Miało to szczególne znaczenie ze względu na fakt, iż w RDOŚ nie zapewniono wykonania, przypisanych w planach zadań ochronnych Regionalnej Dyrekcji, części działań ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, a także działań dotyczących monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych, lub działania, o których mowa wyżej nie były wykonane w sposób określony w dokumentach planistycznych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi	NIK nie formułuje uwag.
Wnioski	NIK wnosi o zapewnienie: <ol style="list-style-type: none">1) przygotowania planów i sprawozdań z działalności RDOŚ w zakresie działań związanych z wdrażaniem i funkcjonowaniem sieci Natura 2000 w sposób gwarantujący prezentację rzetelnych i identyfikowalnych danych oraz zgodny z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi,2) opracowania projektów planów zadań ochronnych dla wszystkich obszarów Natura 2000 podlegających RDOŚ,3) wypracowania mechanizmów zapewniających ustanawianie celów i środków ochronnych na obszarach siedliskowych najpóźniej w terminie do 6 lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, a także ustanawianie celów i środków ochronnych na obszarach, o których mowa w dyrektywie ptasiej, najpóźniej w dacie ich klasyfikacji,4) kompleksowego szacowania i planowania środków finansowych na realizację działań związanych z wdrażaniem i funkcjonowaniem sieci Natura 2000,5) prowadzenia rzetelnego nadzoru nad obszarami Natura 2000, z uwzględnieniem danych o faktycznym funkcjonowaniu terenów chronionych, w tym przekształceniach TUZ na obszarach Natura 2000 użytkowanych rolniczo, działaniach gospodarczych podejmowanych na terenach leśnych oraz wykonaniu zadań ochronnych przypisanych w planach zadań ochronnych podmiotom trzecim,6) wykonania przypisanych w planach zadań ochronnych Regionalnej Dyrekcji działań ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, a także działań dotyczących monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych oraz ich realizowania w sposób określony w dokumentach planistycznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Poznaniu. 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
uwag 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 uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 6 lutego 2025 r.

Kontroler

Agata Nowak

doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up. Zuzanna Kaźmierczak

p.o. wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/