



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Piotr Miklis

KSI.410.4.1.2024

Pani
Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ , ul. Wawelska 52/54 , 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Anna Łukaszewska-Trzeciakowska, Minister Klimatu i Środowiska, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.; – Anna Moskwa – Minister Klimatu i Środowiska, od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.²; – Michał Kurtyka – Minister Klimatu i Środowiska, od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. oraz Minister Klimatu od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.; – Michał Woś – Minister Środowiska od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r.; – Henryk Kowalczyk – Minister Środowiska, od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Tworzenie obszarów Natura 2000. 2. Zarządzanie obszarami Natura 2000. 3. Nadzorowanie realizacji zadań dotyczących obszarów Natura 2000 i zapewnienie transpozycji przepisów prawa UE do prawa krajowego w zakresie 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 Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Norbert Gabarkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/83/2024 z 6 września 2024 r. oraz nr KSI/24/2025 z 3 lutego 2025 r. oraz nr KSI/29/2025 z 17 lutego 2025 r. 2. Piotr Koczara, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/84/2024 z 5 września 2024 r. oraz nr KSI/31/2025 z 17 lutego 2025 r. 3. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/82/2024 z 5 września 2024 r. oraz nr KSI/27/2025 z 17 lutego 2025 r.

¹ Dalej: „MKiŚ”. W okresie objętym kontrolą urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw środowiska były kolejno: Ministerstwo Środowiska (do 14 listopada 2019 r. oraz od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r.), Ministerstwo Klimatu (od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r.), Ministerstwo Klimatu i Środowiska (od 6 października 2020 r.).

² Dalej: „była Minister”.

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

4. Dorota Winośławska-Mrówka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/106/2024 z 30 października 2024 r. oraz nr KSI/28/2025 z 17 lutego 2025 r.
5. Maria Kowalska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/30/2025 z 17 lutego 2025 r.

(akta kontroli str. 1-8, 1445-1456)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ministra właściwego do spraw środowiska⁵ na rzecz tworzenia obszarów Natura 2000 i sposób sprawowania nadzoru nad realizacją zadań na tych obszarach oraz transponowania przepisów prawa Unii Europejskiej⁶ do prawa krajowego dotyczących obszarów Natura 2000 w latach 2019-2024 (do 30 czerwca).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister właściwy nie podjął działań w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji do przepisów krajowych obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁷, pomimo tego, że jako Minister właściwy - organ ten powinien zainicjować proces legislacyjny⁸ prowadzący do wskazania w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹ terminów na ustanowienie celów i środków ochronnych zarówno dla specjalnych obszarów ochrony¹⁰, jak i obszarów specjalnej ochrony¹¹ w formie planu zadań ochronnych¹² oraz planu ochrony¹³, w sposób zgodny z przepisami tych dyrektyw. Obecnie obowiązujące przepisy uop (art. 28) zobowiązują sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000 do opracowania w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską¹⁴ jedynie projektu PZO (zarówno dla SOO, jak i OSO), podczas gdy zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej po zatwierdzeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty¹⁵ zainteresowane Państwa Członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu 6 lat, ustalają dla specjalnego obszaru ochrony priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego, wymienionego w załączniku I do tej dyrektywy lub gatunku wymienionego w załączniku II tego aktu prawnego. Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej Państwa Członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk

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

⁵ Dalej: „Minister właściwy”.

⁶ Dalej: „UE”.

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

⁸ Na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.) oraz art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.).

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm., dalej: „uop”.

¹⁰ Dalej: „SOO”.

¹¹ Dalej: „OSO”.

¹² Dalej: „PZO”.

¹³ Dalej: „PO”.

¹⁴ Dalej: „KE”.

¹⁵ Dalej: „OZW”.

przyrodniczych i siedlisk gatunków w dacie klasyfikacji¹⁶. Mimo takiego obowiązku wynikającego z dyrektywy siedliskowej w uop nie ustalono terminu wyznaczenia celów i środków dla obszarów, dla których w całości lub w części sporządza się PO, w tym dla obszarów morskich.

Minister właściwy, w ramach działań nadzorczych w zakresie ochrony obszarów Natura 2000, nie wydał zalecenia wskazującego na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO, tj. możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu 6 lat od zatwierdzenia terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty oraz bezpośredniego stosowania art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla OSO, tj. w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji¹⁷.

Minister właściwy nie sprawował rzetelnie nadzoru nad realizacją przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska¹⁸ obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 i 2 uop, polegającego na nadzorowaniu funkcjonowania obszarów Natura 2000. Brak rzetelnego nadzoru Ministra właściwego przyczynił się do tego, że nie zostały ustanowione dokumenty planistyczne dla 241 obszarów Natura 2000, tj. 25,5% wszystkich obszarów, w terminie 6 lat od daty zatwierdzenia przez KE obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty (w przypadku OSO) oraz w dacie klasyfikacji obszaru (w przypadku SOO). Ponadto dla 105 SOO, 15 OSO oraz 2 połączonych SOO i OSO ustanowiono PZO z przekroczeniem terminów określonych dla SOO w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej oraz dla OSO w art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej. Powyższe skutkowało skierowaniem 9 czerwca 2021 r. przez KE zarzutów formalnych wobec RP na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹ w związku z uchybieniem ww. zobowiązań RP określonych w dyrektywie siedliskowej i dyrektywie ptasiej. Minister właściwy nie ustanowił, w ramach sprawowanego nadzoru, skutecznego systemu monitorowania celów i zadań Generalnego Dyrektora dotyczących pozyskiwania i wykorzystywania informacji o konieczności wprowadzenia zmian w sieci obszarów Natura 2000, co jest niezbędne dla realizacji celu określonego w art. 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Niepełna realizacja przez Generalnego Dyrektora zadań związanych z identyfikacją i tworzeniem sieci Natura 2000 skutkowała uzasadnioną opinią KE²⁰ z grudnia 2024 r. wskazującą na niekompletność sieci Natura 2000 w Polsce. W obszarze nadzoru Ministra właściwego nad Generalnym Dyrektorem stwierdzono również nierzetelne działania polegające na:

¹⁶ Art. 7 dyrektywy siedliskowej stanowi, że obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2-4 tej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy 79/409/EWG w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania niniejszej dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez Państwo Członkowskie na mocy dyrektywy 79/409/EWG, gdy ta ostatnia data jest późniejsza. Dyrektywa 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa została ujednolicona dyrektywą 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”.

¹⁷ Klasyfikacja, zgodnie z pkt. 1.7 *Data wskazania oraz objęcia formą ochrony/klasyfikacji terenu* Standardowych Formularzy Danych (dalej: „SDF”) jest jednocześnie datą ogłoszenia rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie OSO.

¹⁸ Dalej: „Generalny Dyrektor” lub „GDOŚ”.

¹⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: „TFUE”.

²⁰ Dalej: „KE”.

- nieustanowieniu skutecznych mechanizmów monitorowania realizacji przez Generalnego Dyrektora, powierzonych pełnomocnictwami, zadań Ministra właściwego związanych z prowadzeniem procesu uzgodnień projektów aktów wykonawczych, o których mowa w art. 29 ust. 3 uop, co przyczyniło się do wydłużenia procesu ich procedowania, a w przypadku projektu PO dla obszaru Natura 2000 Ostoja Nietoperzy Powiatu Gorlickiego zaniechaniem dalszych prac nad jego ustanowieniem;
- nieustanowieniu skutecznego systemu działań nadzorczych Ministra właściwego nad GDOŚ;
- nieegzekwowaniu składania przez GDOŚ kwartalnych sprawozdań w zakresie procedowanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000 w odniesieniu do poszczególnych województw;
- umożliwieniu stosowania praktyki polegającej na przystępowaniu do sporządzania PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami parku narodowego dopiero po ustanowieniu PO dla PN, co było niezgodne z art. 28 ust. 5 uop i skutkowało brakiem dokumentów planistycznych na obszarach Natura 2000.

Minister właściwy, jako organ sprawujący nadzór nad gospodarką leśną i jednocześnie organ, któremu podlega GDOŚ (sprawujący nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000), nie zapewnił właściwej koordynacji wykonywania zadań. W latach 2019-2024 Minister właściwy zatwierdził plan urządzania lasu²¹ dla nadleśnictwa Mircze na lata 2019-2028, pomimo posiadania negatywnej opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska²² w zakresie zaplanowanej w nim gospodarki leśnej na obszarach Natura 2000. Tym samym Minister właściwy zaakceptował postanowienia PUL dopuszczające działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszarów Natura 2000. Minister właściwy, w ramach nadzoru nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe²³, nie zapewnił ciągłości obowiązywania PUL, jako dokumentów stanowiących podstawę prowadzenia gospodarki leśnej, w tym w granicach obszarów Natura 2000, co skutkowało dopuszczeniem do naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁴. Ponadto Minister właściwy, według stanu na 20 stycznia 2025 r., nie wydał rozstrzygnięcia w sprawie zażalenia Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku na postanowienie RDOŚ w Gdańsku w sprawie odmowy uzgodnienia projektu PUL dla nadleśnictwa Kościerzyna na lata 2019-2028 w zakresie zgodnym z art. 28 ust. 10 uop, co stanowiło naruszenie art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁵ oraz skutkuje pozostawieniem organu w bezczynności od blisko sześciu lat.

Nieprawidłowe były również działania Ministra właściwego w obszarze nadzoru nad parkami narodowymi²⁶, z uwagi na:

- nieustanowienie ani niedokonanie odmowy ustanowienia (z uwagi na niezgodność z celami ochrony przyrody) 10 projektów PO, pomimo

²¹ Dalej: „PUL”.

²² Dalej: „RDOŚ”.

²³ Dalej: „PGL LP”.

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 530.

²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: „kpa”.

²⁶ Dalej: „PN”.

upływu określonego w art. 19 ust. 5 uop terminu 6 miesięcy na ich ustanowienie lub odmowę ustanowienia. Według stanu na 20 stycznia 2025 r. okres 6 miesięcy na ustanowienie lub odmowę ustanowienia projektów PO został przekroczony nawet o 123 miesiące (dotyczy to Narwiańskiego PN);

- ustanowienie, w latach 2019-2024, PO dla 8 PN z przekroczeniem określonego w art. 19 ust. 5 uop terminu 6 miesięcy, a także po upływie terminu wskazanego w art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw²⁷;
- dopuszczenie do wykazywania przez Magurski PN oraz PN „Ujście Warty” wielkości powierzchni niezgodnej z faktyczną oraz niepodjęcie skutecznych działań w celu ustalenia prawidłowej powierzchni tych parków;
- ustanowienie zadań ochronnych dla Magurskiego PN na lata 2019-2024, na działkach znajdujących się poza granicami Parku.

Pozostałe nieprawidłowości polegały na:

- nieterminowym wyznaczeniu 97,6% specjalnych obszarów ochrony siedlisk, a opóźnienie w wyznaczaniu tych obszarów przekroczyło nawet 9 lat;
- nieprzekazaniu szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym, co było niezgodnie z art. 27 ust. 3 pkt 2 uop.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej²⁸ kontrolowanej działalności

1. Tworzenie obszarów Natura 2000

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Minister właściwy wykonywał zadania, o których mowa w art. 27 ust. 3 i art. 27a ust. 1 uop, przy pomocy Generalnego Dyrektora, udzielając mu pełnomocnictw:

- nr 258 z 22 lipca 2009 r.²⁹ oraz 43 z 15 maja 2020 r.³⁰ do realizacji zadań, o których mowa w art. 27 ust. 3 uop, tj. do opracowania szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym; uzgodnienia z członkami Rady Ministrów ww. szacunku, a także listy proponowanych OZW oraz listy OSO, a następnie uzgodnienia (z członkami Rady Ministrów, szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz z Rządowym Centrum Legislacji) projektu uchwały Rady Ministrów zatwierdzającej ww. dokumenty;

²⁷ Dz.U. Nr 201, poz. 1237.

²⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁹ Pełnomocnictwo nr 258 z 22 lipca 2009 r. do realizacji zadań, o których mowa w art. 27 ust. 3 uop, wydane na podstawie § 6 ust. 3 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, ze zm.).

³⁰ Pełnomocnictwo nr 43 z 15 maja 2020 r. do realizacji zadań, o których mowa w art. 27 ust. 3 uop, wydane na podstawie § 20 ust. 2 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.)

- nr 39 z 15 maja 2020 r.³¹ do opracowania i prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania projektów aktów wykonawczych wydawanych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 27a ust. 1 uop, tj. rozporządzeń Ministra właściwego wyznaczających SOO lub OSO, dokonujących zmiany ich granic lub ich likwidacji. Ponadto sekretarz stanu, Główny Konserwator Przyrody (od 14 lutego 2018 r. do 12 grudnia 2023 r.³²) poleciła³³ (24 kwietnia 2022 r.) Generalnemu Dyrektorowi prowadzenie prac nad projektami rozporządzeń, o których mowa w art. 27a ust. 1 uop, w odrębnym trybie polegającym na: 1) odstąpieniu od uzgadniania OSR wewnątrzresortowo; 2) odstąpieniu od uzgadniania projektu wewnątrzresortowo, z wyjątkiem uzgadniania z Departamentem Ochrony Przyrody³⁴; 3) odstąpieniu od przedstawiania projektu wraz z uzasadnieniem do akceptacji kierownictwa MKiŚ.

Wyjaśniając przyczyny wydania tego polecenia była sekretarz stanu, GKP podała, że *chodziło o przyspieszenie procesu nadrabiania zaległości po poprzednikach tak, by dotrzymać harmonogramu wskazanego KE.*

W odpowiedzi³⁵ RP na zarzuty formalne KE, wystosowane w trybie art. 258 TFUE, dotyczące uchybienia zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 4 oraz art. 6 dyrektywy siedliskowej oraz art. 2 i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej (naruszenie nr 2021/2025) za zasadny uznano zarzut KE, że RP uchybiła wymogom prawnym wynikającym z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w zakresie 655 z 845 OZW, ponieważ upłynął termin ich wyznaczenia i przedstawiła harmonogram prac legislacyjnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 306, 339-343, 671, 953, 997, 1366)

Generalny Dyrektor opracował, na podstawie art. 27 ust. 1 uop, projekty list obszarów Natura 2000 i przekazał je do dyrektora DOP. Listy te, po weryfikacji, Minister właściwy przekazywał Radzie Ministrów. W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) Rada Ministrów podjęła 5 uchwał w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie KE dokumentu dotyczącego zmian w sieci obszarów Natura 2000, które stanowiły załączniki do tych uchwał. Zmiany w sieci objęły 234 obszary Natura 2000. W ich wyniku zwiększono powierzchnię sieci *per saldo* o 18 034,88 ha. W ramach tych działań utworzono 19 nowych obszarów o powierzchni 4 424,94 ha oraz zmieniono granice 215 obszarów, zwiększając ich powierzchnię *per saldo* o 13 609,94 ha. Zmiany 37 obszarów (dotyczące 18 nowych i 19 istniejących) wynikały z zobowiązania Rządu RP, zawartego w odpowiedzi na zarzuty formalne KE, wystosowane w trybie art. 258 TFUE. KE wskazała (26 lipca 2019 r.³⁶) na naruszenie przez Polskę art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej oraz wezwała do usunięcia uchybienia, polegającego na niezaproponowaniu i nieprzekazaniu w wyznaczonym terminie wyczerpującego wykazu obszarów wraz z informacjami o każdym z obszarów

³¹ Pełnomocnictwo nr 39 z 15 maja 2020 r. do realizacji zadań, o których mowa w art. 27a ust. 1 uop wydane na podstawie § 20 ust. 2 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

³² Małgorzata Golińska, dalej: „była sekretarz stanu, GKP”.

³³ Na podstawie § 2 ust. 3 załącznika nr 1 do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 10 i 27).

³⁴ Dalej: „DOP”.

³⁵ Udzielonej pismem z 9 sierpnia 2021 r.

³⁶ Data wpływu do Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej pisma KE z 25 lipca 2019 r. – wezwania do usunięcia naruszenia nr 2019/2137.

oraz nieprzyczynianiu się w ten sposób do utworzenia sieci Natura 2000 proporcjonalnie do reprezentacji na jej terytorium typów siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy siedliskowej (naruszenie nr 2019/2137).

(akta kontroli str. 385-632)

Pismem z 20 września 2024 r. Generalny Dyrektor przekazał do DOP projekt uchwały Rady Ministrów wraz z listą zmian w sieci obszarów Natura 2000, która uwzględniała m.in. utworzenie 2 nowych obszarów Natura 2000 (Murawy nad Dolną Narwią i Tunel w Szklarach) oraz powiększenie już istniejącego obszaru Dolina Iny, jako wypełnienie zobowiązań wynikających z wezwania KE z 2019 r. Zmiany te zostały uwzględnione w liście zmian w sieci obszarów Natura 2000 stanowiącej załącznik do uchwały nr 7 Rady Ministrów z 24 stycznia 2025 r.³⁷

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił: *W myśl art. 127 ust. 1 pkt 3 i 9 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 środowisko³⁸ [...] wykonywanie zadań związanych z siecią Natura 2000, o których mowa w uop [...], jak również gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci Natura 2000 należy do zadań Generalnego Dyrektora [...]. Co do zasady wyznaczanie sieci obszarów Natura 2000 w Polsce zostało zakończone, za wyjątkiem realizacji zadań wynikających z naruszenia nr 2019/2137. Polska w związku z wystosowanym przez KE [...] wezwaniem do usunięcia naruszenia zobowiązała się do uzupełnienia sieci Natura 2000 poprzez utworzenie 20 nowych obszarów (z dopuszczeniem ewentualnego powiększenia istniejących) oraz powiększenie 22 już istniejących obszarów [...].*

(akta kontroli str. 341-342, 1130-1146)

W sprawie uzyskania od Generalnego Dyrektora lub RDOŚ informacji o braku potrzeb wyznaczania nowych obszarów Natura 2000 i podstawy do przyjęcia zaprezentowanego przez zastępcę dyrektora DOP stanowiska – dyrektor DOP wyjaśniła: *W 2010 r. odbyło się Bilateralne Seminarium Biogeograficzne weryfikujące kompletność sieci specjalnych obszarów ochrony siedlisk w Polsce; uznano ją wówczas za zakończoną (informacja na stronie GDOS: <https://www.gov.pl/web/gdos/historia-powstania>). Jednak w ciągu kolejnych lat nadal prowadzone były prace uzupełniające w tym zakresie. W szczególności uzyskiwane nowe dane przyrodnicze skutkowały zmianami granic wielu utworzonych już obszarów, ale także utworzeniem nowych obszarów. Ze względu na pojawiające się pojedyncze zastrzeżenia KE, z uwagi na ustawową odpowiedzialność, GDOŚ prowadził rozmowy z KE na poziomie eksperckim dotyczące zakresu ewentualnych zmian w sieci.*

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił również: *Poza zmianami w sieci Natura 2000 objętymi naruszeniem, inne ujmowane na listach zmiany wynikają z konieczności objęcia ochroną terenów w ramach nałożonego w wydanych decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach obowiązku wykonania kompensacji przyrodniczej lub z potrzeb zgłaszanych przez sprawujących nadzór nad obszarami*

³⁷ Uchwała nr 7 Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „lista zmian w sieci obszarów Natura 2000”, M.P. poz. 87.

³⁸ Dz. U. z 2024 r., poz. 1112, ze zm., dalej: „uuoś”.

Natura 2000, tj. przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w związku z pozyskaniem nowej wiedzy o występowaniu siedlisk przyrodniczych lub gatunków. Informacje na temat tych potrzeb są pozyskiwane w cyklach corocznych i są to działania podejmowane przez GDOŚ w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 i inicjacji prac nad opracowaniem corocznej propozycji zmian w sieci obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 341-342, 642, 645-646)

Wraz z udzieleniem Generalnemu Dyrektorowi pełnomocnictw nr 258 z 22 lipca 2009 r. oraz nr 43 z 15 maja 2020 r. Minister właściwy nie zapewnił sobie skutecznego systemu monitorowania realizacji celów i zadań, związanych z wprowadzaniem zmian w sieci obszarów Natura 2000, realizowanych przez GDOŚ.

KE wezwała Polskę do usunięcia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wynikającym z art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej (naruszenie nr 2019/2137). Przedmiotem tego wezwania było m.in. niewyznaczenie obszarów Natura 2000 dla czterech gatunków³⁹ i dwóch siedlisk⁴⁰, których obecność potwierdzono w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska⁴¹. Minister Klimatu w piśmie z 26 listopada 2019 r. odpowiedział na naruszenie nr 2019/2137 uznając za zasadne i proponując usunięcie uchybień Polski m.in. w odniesieniu do:

- 1) siedliska – suche wrzosowiska, wskazując termin usunięcia naruszenia do 2020 r.⁴²;
- 2) siedliska – brzegi lub osuszane dna zbiorników wodnych, wskazując termin usunięcia naruszenia do 2020 r.⁴³;
- 3) gatunku – mopek, wskazując termin usunięcia naruszenia do 2020 r.⁴⁴;
- 4) gatunku – nocek orzęsiony, wskazując termin usunięcia naruszenia do 2021 r.⁴⁵;
- 5) gatunku – nocek duży, wskazując termin usunięcia naruszenia do 2020 r.⁴⁶;
- 6) gatunku – sasanka otwarta, wskazując termin usunięcia naruszenia do 2020 r.⁴⁷

KE ponownie, w uzasadnionej opinii z 16 grudnia 2024 r., wskazała, że: *W odniesieniu do wielu typów siedlisk i gatunków do tej pory nie zaproponowano najważniejszych obszarów, na których znajduje się duży odsetek całkowitej powierzchni danego typu siedliska lub duży odsetek populacji danego gatunku (na poziomie krajowym lub regionalnym)* i wykazała w tej opinii 107 kodów siedlisk i siedlisk gatunków, dla których sieć obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty jest w różnym stopniu niewystarczająca. W 107 siedliskach i gatunkach ujęto ww. cztery gatunki i dwa siedliska potwierdzone wynikami

³⁹ Mopek, nocek duży, nocek orzęsiony, sasanka otwarta.

⁴⁰ Suche wrzosowiska, brzegi lub osuszane dna zbiorników wodnych ze zbiorowiskami z *Littorelletea*, *Isoëto-Nanojuncetea*.

⁴¹ Dalej: „PMŚ”.

⁴² Załącznik nr 2 do pisma Ministra Klimatu DP-WPUE.073.11.2019.MK (pkt 13, str. 5).

⁴³ Załącznik nr 2 do pisma Ministra Klimatu DP-WPUE.073.11.2019.MK (pkt 4, str. 1).

⁴⁴ Załącznik nr 3 do pisma Ministra Klimatu DP-WPUE.073.11.2019.MK (pkt 13, str. 7).

⁴⁵ Załącznik nr 3 do pisma Ministra Klimatu DP-WPUE.073.11.2019.MK (pkt 14, str. 8).

⁴⁶ Załącznik nr 3 do pisma Ministra Klimatu DP-WPUE.073.11.2019.MK (pkt 15, str. 9).

⁴⁷ Załącznik nr 3 do pisma Ministra Klimatu DP-WPUE.073.11.2019.MK (pkt 20, str. 11).

PMŚ⁴⁸. Powyższe, zdaniem NIK, wskazuje, że Minister właściwy nie spełnił standardu określonego w pkt 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”, części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁹ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 385-632)

Minister właściwy, zgodnie z art. 27 ust. 3 pkt 1 i 3 uop, był zobowiązany do przekazywania KE listy proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty i listy obszarów specjalnej ochrony ptaków – po uzyskaniu zgody Rady Ministrów. Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że *Minister nie przekazuje do KE listy, informuje jedynie KE, za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa RP, o przekazaniu polskiej bazy danych obszarów Natura 2000 (i aktualizacji) w Centralnym Repozytorium Danych (CDR) EIONET, po uzyskaniu stosownego potwierdzenia z GDOŚ.*

Pismami z 17 lutego 2022 r. i 8 lutego 2023 r. dyrektor DOP poinformował Dyрекcję Generalną ds. Środowiska KE o umieszczeniu w bazie danych zmian obszarów Natura 2000 oraz załączył raporty potwierdzające umieszczenie zmian w bazie. Mailem z 18 lutego 2022 r. przedstawiciel KE potwierdził otrzymanie informacji. Nie przedłożono dowodów potwierdzających przekazanie KE trzech (z pięciu) list proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty oraz obszarów specjalnej ochrony ptaków po uzyskaniu zgody Rady Ministrów (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 343-344, 633-641)

Na podstawie art. 27 ust. 3 pkt 2 uop Minister właściwy przedstawiając KE listę proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty oraz listę obszarów specjalnej ochrony ptaków zobowiązany był przekazać także szacunek dotyczący współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym. Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że *MKIŚ nie posiada takich informacji – istnieją w formie baz danych pozostających w gestii GDOŚ.* Wyjaśnił także, że szacunki dotyczące współfinansowania przez Unię Europejską ochrony obszarów ujętych na liście zawierają uzasadnienia do projektów uchwał Rady Ministrów w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „Lista zmian w sieci obszarów Natura 2000”.

W uzasadnieniach projektów uchwał Rady Ministrów do podstawowych kosztów wynikających z przeprowadzenia zmian granic obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty oraz obszarów specjalnej ochrony ptaków zaliczono:

- 1) koszty zarządzania proponowanymi obszarami Natura 2000, z tego (a) koszty administracyjne, (b) koszty opracowania dokumentów planistycznych dla obszarów (planu zadań ochronnych lub planów ochrony wraz z zapewnieniem szerokich konsultacji społecznych), (c) koszty realizacji

⁴⁸ W 107 siedliskach i gatunkach ujęto 4 gatunki i 2 siedliska wykazywane już w naruszeniu z 2019 r., tj. łąka ozdobna, mopek, nocek duży, nocek orzęsiony, sasanka otwarta, europejskie suche wrzosowiska, brzegi lub osuszane dna zbiorników wodnych ze zbiorowiskami z Littorelletea, Isoëto-Nanojuncetea.

⁴⁹ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84, dalej: „standardy kontroli zarządczej”.

działań wynikających z planów zadań ochronnych (ochrona czynna) i (d) koszty nadzoru nad obszarem Natura 2000, obejmujące monitoring realizacji zadań ochronnych, monitoring wykonywania warunków środowiskowych określonych dla inwestycji realizowanych w obszarach mających znaczenie dla Wspólnoty, monitoring siedlisk i gatunków, stanowiących przedmiot ochrony na obszarze;

- 2) koszty społeczne proponowanych obszarów Natura 2000, z tego (a) koszty odszkodowań za utracone korzyści dla właścicieli nieruchomości, (b) koszty sporządzania raportów oddziaływania na środowisko dla inwestycji mogących w sposób znaczący wpływać na cele ochrony na obszarach Natura 2000 oraz (c) koszty dostosowania dokumentów planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego przez jednostki samorządowe.

W uzasadnieniach tych podano, że korekty granic nie będą miały wpływu na wydatki budżetu państwa w stosunku do funkcjonujących obszarów Natura 2000 lub wpływ ten będzie znikomy, z uwagi na marginalne zmiany nowych lub korygowanych obszarów w stosunku do całej sieci. W uzasadnieniach projektów uchwał z 8 lutego 2019 r.⁵⁰, 10 grudnia 2019 r.⁵¹, 5 stycznia 2021 r.⁵², 25 stycznia 2022 r.⁵³ i 30 stycznia 2023 r.⁵⁴ wskazano przewidywane koszty opracowania dokumentów planistycznych lub/i koszty realizacji działań ochrony czynnej. Stwierdzono, że wszelkie dodatkowe koszty ochrony czynnej na terenach włączanych w granice obszarów Natura 2000 będą pokrywane z dostępnych środków w ramach funduszy i instrumentów finansowych UE, takich jak: Program LIFE, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 oraz ze środków krajowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Koszty nadzoru związane z potrzebą monitorowania terenów włączanych uznano

⁵⁰ Do kosztów opracowania dokumentów planistycznych zaliczono koszt umieszczenia w gazecie ogłoszenia o zmianie planu w wysokości 90,0 tys. zł (średni koszt ogłoszenia określono na 1,0 tys. zł dla 90 obszarów); koszty realizacji działań ochrony czynnej zostały oszacowane dla 20 obszarów na kwotę 4 433,5 tys. zł - w oparciu o metodykę przyjętą w „Priorytetowych Ramach Działań na rzecz sieci Natura 2000” na lata 2014-2020” na 3 lata, tj. do zakończenia perspektywy finansowej.

⁵¹ Dla 9 obszarów koszt umieszczenia informacji o zmianie planu w gazecie oszacowano na 9,0 tys. zł (po ok. 1,0 tys. zł dla obszaru). Z uwagi na procedurę akceptacji zmian obszarów Natura 2000 pierwsze działania ochronne z zakresu ochrony czynnej będą realizowane w ramach kolejnej perspektywy finansowej. Łączny koszt roczny związany z utrzymaniem siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków na powierzchni 130,9 ha włączanych w granice obszarów oszacowano w wysokości ok. 610,0 tys. zł.

⁵² Do kosztów opracowania dokumentów planistycznych zaliczono koszt umieszczenia w gazecie lokalnej informacji o zmianie planu dla 15 obszarów i koszt sporządzenia planów zadań ochronnych dla 12 obszarów (600,0 tys. zł, 50,0 tys. zł – średni koszt dla planu); koszty realizacji działań ochrony czynnej nie zostały oszacowane dla 33 obszarów, gdyż tereny włączane do sieci Natura 2000 były już w części objęte obowiązkiem prowadzenia działań ochrony czynnej i nie wiązało się z dodatkowymi obowiązkami.

⁵³ Kosztami opracowania dokumentów planistycznych objęto koszt umieszczenia w lokalnej prasie informacji o zmianie planu dla 6 obszarów i koszt sporządzenia dokumentacji dla 1 obszaru w cenie ok. 20,0-30,0 tys. zł. Nie oszacowano kosztów dla 25 obszarów, gdyż tereny włączane do sieci Natura 2000 były już w części objęte obowiązkiem prowadzenia działań ochrony czynnej i nie wiązało się z dodatkowymi obowiązkami.

⁵⁴ Wskazano, że konieczne będzie przygotowanie dokumentów planistycznych oraz przeprowadzenie formalnych procedur, w tym konsultacje z podaniem informacji w gazecie dla 2 obszarów po 50,0 tys. zł dla każdego. Koszty realizacji działań ochrony czynnej nie zostały określone, gdyż wpływ zmian na ogólną powierzchnię sieci Natura 2000 oceniono jako niewielki.

za nieistotne. Nie oszacowano także kosztów społecznych, wskazano natomiast możliwe źródła ich powstania. Z uwagi na niewielki udział nowych terenów w całej sieci obszarów Natura 2000 oraz fakt, że włączane do sieci powierzchnie to przede wszystkim tereny leśne lub rolnicze, bez presji inwestycyjnej, ryzyko dodatkowych kosztów z tym związane uznano za niewielkie. Natomiast w przypadku zaistnienia konieczności wprowadzenia zmian do dokumentów planistycznych, w projekcie uchwały z 8 lutego 2019 r. średni koszt ich opracowania oszacowano na 75,0 tys. zł za dokument.

Pomimo wskazania możliwych do wystąpienia kosztów w uzasadnieniach zawartych w projektach uchwał, Generalny Dyrektor (realizujący zadania Ministra właściwego na podstawie pełnomocnictwa) nie określił szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów dla żadnej listy. Minister właściwy również samodzielnie nie ustalił i nie przekazał tego szacunku do KE (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 385-632)

Spośród 1013 obszarów Natura 2000 znajdujących się w wykazie obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty Minister właściwy wyznaczył 1012 obszarów Natura 2000. Do 20 stycznia 2025 r. nie wyznaczono obszaru Murawy w Mielniku, który KE zatwierdziła 9 lutego 2024 r. decyzją wykonawczą 2024/433 z 2 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia siedemnastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na kontynentalny region biogeograficzny (notyfikowana jako dokument C(2024) 543).

W terminie do 6 lat od dnia zatwierdzenia obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty⁵⁵ przez KE Minister właściwy utworzył 21 specjalnych obszarów ochrony siedlisk. Po upływie tego terminu wyznaczył 846 specjalnych obszarów ochrony siedlisk, z których 658 – dopiero po wszczęciu przez KE procedury naruszeniowej przeciwko Polsce i przekazaniu zarzutów formalnych w piśmie z 9 czerwca 2021 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 12-13, 224-225, 226-246, 356-358, 747-851)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister właściwy nie ustanowił skutecznego systemu monitorowania realizowanych przez Generalnego Dyrektora celów i zadań związanych z wprowadzaniem zmian w sieci obszarów Natura 2000, w tym nie zapewnił skutecznego wykorzystania danych z PMŚ do tworzenia sieci obszarów Natura 2000 i wyznaczania SOO proporcjonalnie do występowania na terytorium Polski typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków. Tym samym Minister właściwy nie zachował standardu B6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” standardów kontroli zarządczej „Cele i zarządzanie ryzykiem”, zgodnie z którym w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane.

Minister właściwy powierzył (na podstawie pełnomocnictw nr 258 z 22 lipca 2009 r. oraz nr 43 z 15 maja 2020 r.) Generalnemu Dyrektorowi realizację zadań związanych z uzgodnieniami list proponowanych OZW oraz list OSO.

⁵⁵ Dalej: „OZW”.

Minister właściwy nie zapewnił jednak sobie bieżącej informacji i nie monitorował realizacji zadań związanych z rozwojem sieci. Potwierdzają to ustalenia KE zawarte w naruszeniu nr 2019/2137 oraz w uzasadnionej opinii z 16 grudnia 2024 r., a także fakt, że Minister nie przedłożył dokumentacji dotyczącej planowanego (w latach 2019-2024, do 30 czerwca) rozwoju sieci Natura 2000, w tym wykazu zadań zaplanowanych do realizacji w tym okresie, ani dokumentacji dotyczącej działań podjętych w celu uzyskania aktualnej informacji w zakresie tworzenia obszarów Natura 2000. Informacje były przekazywane na bieżąco podczas bezpośrednich, cyklicznych spotkań GKP z Generalnym Dyrektorem.

W warunkach nieustanowienia przez Ministra właściwego, jako podmiotu nadrzędnego, systemu monitorowania celów i zadań GDOŚ w zakresie tworzenia nowych i zmiany dotychczasowych obszarów Natura 2000, Polska 16 grudnia 2024 r. otrzymała od KE pismo, na podstawie art. 258 TFUE, w związku z uchybieniem zobowiązaniom wynikającym z art. 3 ust. 2 oraz art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, w którym KE stwierdziła, że – pomimo znacznych postępów od czasu wezwania do usunięcia uchybienia – sieć obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty w Polsce pozostaje niewystarczająca do zapewnienia integralności sieci. KE wskazała 107 kodów siedlisk i siedlisk gatunków, należących do Regionu alpejskiego, Regionu kontynentalnego i Regionu Morza Bałtyckiego w Polsce, dla których sieć obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty jest w różnym stopniu niewystarczająca. W 107 siedliskach i gatunkach ujęto cztery gatunki⁵⁶ i dwa siedliska⁵⁷ potwierdzone wynikami PMŚ. Dane te nie zostały wykorzystane do rozwoju sieci obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 341-343)

W sprawie nieokreślenia w DOP i zarazem w Ministerstwie planu rozwoju sieci Natura 2000 wraz z terminami tworzenia obszarów Natura 2000, który był realizowany w latach 2019-2024:

- dyrektorzy DOP (od 30 stycznia 2018 r. do 28 kwietnia 2020 r. oraz od 4 maja 2020 r. do 12 stycznia 2024 r.), a także była sekretarz stanu, GKP wyjaśnili: *W 2010 r. odbyło się Bilateralne Seminarium Biogeograficzne weryfikujące kompletność sieci specjalnych obszarów ochrony siedlisk w Polsce. Podczas spotkania strona polska odebrała gratulacje od Komisji Europejskiej za znaczne przyspieszenie prac w tym zakresie. Sieć Natura 2000 uznano wówczas za zakończoną (z zastrzeżeniem dot. toczącego się postępowania). Jednak w ciągu kolejnych lat nadal prowadzone były prace uzupełniające w tym zakresie. W szczególności uzyskiwane nowe dane przyrodnicze skutkowały zmianami granic wielu utworzonych już obszarów, ale także utworzeniem nowych obszarów. Ze względu na pojawiające się pojedyncze zastrzeżenia KE, z uwagi na ustawową odpowiedzialność GDOŚ prowadził rozmowy z KE na poziomie eksperckim odnośnie do zakresu ewentualnych zmian w sieci⁵⁸;*
- była Minister wyjaśniła: *Nie było konieczności przyjmowania takich planów,*

⁵⁶ Mopek, nocek duży, nocek orzęsiony, sasanka otwarta.

⁵⁷ Suche wrzosowiska, brzegi lub osuszane dna zbiorników wodnych ze zbiorowiskami z Littorelletea, Isoëto-Nanojuncetea.

⁵⁸ Informacja o zakończeniu tworzenia sieci znajduje się na stronie GDOŚ (<https://www.gov.pl/web/gdos/historia-powstania>).

żadna obowiązująca legislacja nie zobowiązuje resortu do tworzenia takich planów. Przyjęte metody ewaluacji były wystarczające, a jedyną przyczyną opóźnień była beczynność poprzedniego rządu i duże obciążenie resortu realizacją zadania.

(akta kontroli str. 341-343, 649, 656, 660, 669, 683, 689, 1076, 1369)

W sprawie przyczyn niezapewnienia odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań przez GDOŚ wraz z przekazaniem zadań do realizacji Generalnemu Dyrektorowi na podstawie pełnomocnictw i poleceń:

- była sekretarz stanu, GKP wyjaśniła: *NIK zakłada, że monitorowanie realizacji celów i zadań przez GDOŚ było niewłaściwe, z czym nie mogą się zgodzić. GDOŚ sprawozdawał się co roku w oparciu o zestawy mierników, które pozwalały na ocenę pracy tej instytucji. Mierniki pozwalały na ocenę realizacji założonych wartości dla wydanych rozstrzygnięć administracyjnych, rozporządzeń ustanawiających soo, sprawozdań do instytucji finansujących projekty (w tym te dot. Natury 2000), wsparcia w zakresie ocen oddziaływania na środowisko etc. Niejasne zatem jest dlaczego uznano, że ten system monitorowania był niewłaściwy;*
- była Minister wyjaśniła: *Wdrożony i obowiązujący standard i sposób monitorowania celów i zadań jednostki był wystarczający i adekwatny. Przedstawiona opinia jest subiektywna i nie poparta faktami.*

(akta kontroli str. 997, 1075-1376, 1369)

W sprawie przyczyn niewdrożenia mechanizmów monitorowania realizacji przez GDOŚ obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 1 uop w odniesieniu do ww. gatunków chronionych oraz przyczyn nieutworzenia obszarów Natura 2000 dla tych gatunków była Minister wyjaśniła: *Wdrożone i realizowane mechanizmy nadzoru były wystarczające i adekwatne w tym, jak i w innych obszarach nadzoru nad GDOŚ, o czym świadczy liczba ustanowionych obszarów i ochrony gatunków w krótkim czasie. Komisja Europejska, z którą pozostawaliśmy w stałym dialogu, nie zauważyła nieprawidłowości w sposobie implementacji. W Polsce istnieją obszary chronione takie jak parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu. Nie ma potrzeby powielania obszarów i dokumentów. Według mojej wiedzy Komisja Europejska przychyliła się do tej interpretacji po przedstawieniu pierwszego raportu z transpozycji dyrektywy.*

(akta kontroli str. 642-650, 656-657, 660-661, 669-670, 684, 689-690, 1147-1362)

NIK nie podziela stanowiska, że wdrożony i obowiązujący standard i sposób monitorowania celów i zadań GDOŚ był wystarczający i adekwatny. W ocenie NIK brak skutecznego systemu monitorowania celów i zadań i niepodejmowanie działań zaradczych przez Ministra właściwego doprowadził do niewywiązania się przez Polskę z celów i zadań wynikających z dyrektyw, na co wskazała KE w naruszeniu nr 2019/2137 oraz uzasadnionej opinii z 16 grudnia 2024 r.⁵⁹ Rada Ministrów uznała część

⁵⁹ Potwierdzają to również pozostałe stwierdzone przez NIK nieprawidłowości wskazujące na brak wystarczającego i adekwatnego systemu monitorowania pozwalającego na korygowanie niewłaściwej realizacji przez GDOŚ obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących oraz pełnomocnictw udzielonych przez Ministra właściwego.

zarzutów KE za zasadne, zobowiązując się⁶⁰ do utworzenia co najmniej 17⁶¹ nowych obszarów Natura 2000, powiększenia co najmniej 20⁶² obszarów oraz do dalszych analiz⁶³ w odniesieniu do nowych obszarów lub powiększeń istniejących obszarów. Zdaniem NIK działania związane z zarządzaniem siecią Natura 2000 wymagają zarówno planowania, jak i monitorowania postępów ich realizacji. Ustanowienie systemu monitorowania warunkuje realizację przez Generalnego Dyrektora celów i zadań związanych z wprowadzaniem zmian w sieci obszarów Natura 2000, w tym skuteczne wykorzystanie danych z PMŚ do tworzenia obszarów Natura 2000 i wyznaczania ich proporcjonalnie do występowania na terytorium Polski typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków oraz zapewniłoby prawidłowe wypełnienie obowiązków wynikających z dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej. Tymczasem Minister właściwy nie zapewnił sobie nawet dostępu do bazy będącej w gestii GDOŚ, zawierającej wszystkie niezbędne dane na temat tworzonej sieci Natura 2000.

W ocenie NIK przekazanie GDOŚ zadań do realizacji nie zwalnia Ministra właściwego z obowiązków wyznaczonych mu w art. 27 ust. 3 uop, zatem braki w ich realizacji przez GDOŚ oznaczają w istocie niewykonanie obowiązku Ministra właściwego. NIK ocenia, że stanowiło to nierzetelne wypełnienie przez Ministra dyspozycji tego przepisu.

2. Minister właściwy pomimo corocznego uzyskiwania zgody Rady Ministrów na przekazanie KE listy zmian dotyczących obszarów Natura 2000⁶⁴, nie przekazał KE szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę

⁶⁰ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne KE z 26 listopada 2019 r.

⁶¹ Obszary Natura 2000: Jaskinia Oblica (dla 8310), Murawy nad Dolną Narwią (dla 6120), Turowiec (dla 6210), Kłocie Raciąskie (dla 7230), Myszków (7230 oraz 1903 i 6216), Sławków (7230 oraz 1903 i 6216), Jaskinie Grudziądzkie (dla 8310), Jaskinie Bajka (dla 8310), obszaru w Nadleśnictwie Grodziec (dla 91T0), obszaru Stawy Pluderskie (dla 1082), Mopki w Naruszewie (dla 1308), Kościół w Sławkowie (dla 1321 i 1324), Zbiornik na Oruni (dla 1324), Drzesno (dla 1903), Kirszniter (dla 1903), Sikory Juskie (dla 1903), Torfowisko Serafin (dla 1903 i 6216).

⁶² Obszary Natura 2000: Czarna Orawa (dla 7230), Mierzeja Sarbska (dla 2170), Uroczyska Puszczy Drawskiej (dla 3140 i nocka dużego), Ostoja Nadbużańska (dla 6210), Dolna Odra (dla 6210), Dolina Debrzynki (dla 7230), Sandr Wdy (dla 7230), Dolina Miały (dla 7230), Dolina Bielawy (dla 7230), Lipienniki w Dąbrowie (dla 7230 i lipiennika Loesela), Ostoja Czarnorzecka (dla 8310), Ostoja Pilska (dla mopka i nocka dużego), Karkonosze (dla mopka), Ujście Warty (dla mopka i nocka dużego), Forty Modlińskie (dla mopka), Wzgórza Strzelińskie (dla nocka dużego), Uroczyska Lasów Janowskich (dla sasanki otwartej), Jeziora Chośnickie (dla elismy wodnej), Dolina Iny koło Recza (dla minoga rzeczno) i Ostoja Goleniowska (dla minoga rzeczno), a także pośrednio 2 obszary: Łabowa (dla 3220) i Nawojowa (dla 3220).

⁶³ Dla 3130, 3260, 4030, 40A0, 6210 oraz mopka (1308) – zobowiązanie to skutkowało utworzeniem trzech nowych obszarów: Bledzew (dla 4030), Różanki (dla 4030), Wożuczyn (dla mopka) oraz powiększeniem dwóch obszarów: Ostoja Kozubowska (dla 40A0) i Terespol (dla mopka). Odstąpiono jednak od powiększenia obszaru Wzgórza Strzelińskie.

⁶⁴ Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „Lista zmian granic obszarów Natura 2000” (M.P. poz. 208); uchwała nr 155 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „Lista zmian w sieci obszarów Natura 2000” (M.P. poz. 1179); uchwała nr 5 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „Lista zmian w sieci obszarów Natura 2000” (M.P. poz. 45); uchwała nr 9 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „Lista zmian w sieci obszarów Natura 2000” (M.P. poz. 111); uchwała nr 14 Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „Lista zmian w sieci obszarów Natura 2000” (M.P. poz. 182).

ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym. Było to niezgodne z art. 27 ust. 3 pkt 2 uop. W MKiŚ za wypełnienie tego obowiązku uznano opis zawarty w uzasadnieniach do projektów list o różnych rodzajach możliwych do wystąpienia kosztów bez ich sumarycznego oszacowania.

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił: *Na wstępie należy wskazać, że w ramach UE nie funkcjonuje odrębny instrument finansowania sieci Natura 2000. Pozyskanie środków na ochronę i zarządzanie siecią Natura 2000 w ramach współfinansowania zależne jest od tego, jaka część budżetu UE zostanie przydzielona Polsce w ramach podziału środków unijnych na wszystkie kraje członkowskie. Działanie, jakie podejmuje każdy kraj członkowski, przed rozpoczęciem nowego okresu finansowania w UE, to opracowanie tzw. dokumentu PAF⁶⁵. Jest to dokument analityczny wysyłany do KE określający szacunkowe koszty wdrożenia i zarządzania siecią Natura 2000 w danym okresie finansowania; wykorzystywany przez KE na etapie przygotowywania danej perspektywy finansowej i negocjacji z państwami członkowskimi. Ma on za zadanie wskazać konkretne zadania lub działania, które należy zrealizować w danym kraju członkowskim, by zapewnić właściwą ochronę obszarom Natura 2000 wraz z kosztami ich wykonania i potencjalnymi źródłami ich finansowania ze środków unijnych i krajowych. Co istotne samo złożenie dokumentu PAF do KE nie gwarantuje uzyskania przez kraj członkowski jakiegokolwiek dofinansowania w ramach budżetu UE. To jak KE odpowie na te potrzeby, jest niezależne do państw członkowskich.*

W sprawie przyczyn nieustalenia i nieprzekazania KE szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt oznaczeniu priorytetowym, o których mowa w uchwałach Rady Ministrów:

- dyrektor DOP (od 5 kwietnia 2020 r. do 12 stycznia 2024 r.) oraz sekretarz stanu w MŚ i MKiŚ (od 14 lutego 2018 r. do 12 grudnia 2023 r.) wyjaśnili: *KE nie wymaga dostarczania informacji o finansowaniu sieci Natura 2000, poza danymi ujętymi w PAF. Należy wskazać, iż obecne zapisy ustawy o ochronie przyrody odnoszą się do sytuacji sprzed wprowadzeniem nowych rozwiązań przez KE, dlatego przygotowano zmiany w tym zakresie, nie były one jednak procedowane;*
- dyrektor DOP (od 30 stycznia 2018 r. do 28 kwietnia 2020 r.) wyjaśniła: *Pełnomocnictwo nr 258 z dnia 22 lipca 2009 roku dla GDOŚ obejmowało także opracowanie szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów oraz uzgodnienie szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów siedliskowych jak również uzgodnienie z członkami Rady Ministrów projektu uchwały Rady Ministrów zatwierdzającej szacunek współfinansowania przez Wspólnotę ochrony tych obszarów. Po wykonaniu tych czynności GDOŚ przekazała informację do KE poprzez istniejącą bazę danych. MKiŚ nie powiełał działania GDOŚ;*
- była Minister wyjaśniła: *Informuję, iż przekazałam KE wszystkie niezbędne*

⁶⁵ Priorytetowe Ramy działań dla sieci Natura 2000 w Polsce dla Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027.

i wymagane informacje. Nie przypominam sobie faktu, by Komisja wzywała ministerstwo do uzupełnień we wskazanej sprawie.

(akta kontroli str. 1076, 1369)

Analiza PAF na lata 2021-2027, opracowanego przez GDOŚ i przekazanego KE w 2019 r. jako preliminarz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, wykazała, że dokument ten zawiera szacunkowe zapotrzebowanie na środki finansowe, określone w oparciu o prognozowane, uśrednione koszty funkcjonowania sieci Natura 2000 w latach 2021-2027. Tym samym, w ocenie NIK, ani w uzasadnieniu do projektu listy, ani w PAF 2021-2027 nie zawarto kwoty stanowiącej szacunek dotyczący współfinansowania przez wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym. Dokumenty nie stanowiły źródła informacji o wysokości kosztów wynikających ze zmian dokonywanych przedmiotowymi listami. Minister właściwy nie przekazał szacunku do KE, co stanowiło niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 3 pkt 2 uop.

3. Minister właściwy nie dochował terminu wyznaczenia 846 spośród 867 (97,6%) specjalnych obszarów ochrony siedlisk. Było to niezgodne z art. 27a ust. 4 uop, który stanowi, że specjalne obszary ochrony siedlisk Minister właściwy wyznacza po uzgodnieniu z KE w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia tego obszaru przez KE jako obszar mający znaczenie dla Wspólnoty. Opóźnienie w wyznaczaniu obszarów Natura 2000 wyniosło od prawie 7 miesięcy⁶⁶ do ponad 9 lat i 10 miesięcy. Najdłużej, tj. 15 lat 10 miesięcy i 8 dni, trwało wyznaczanie trzech obszarów Natura 2000 Puszcza Kampinoska, Torfowisko pod Zieleńcem i Jeziorka Chośnickie, co nastąpiło dopiero 23 listopada 2023 r., podczas gdy KE zatwierdziła te obszary 15 stycznia 2008 r.

(akta kontroli str. 12-13, 224-225, 226-246, 747-851)

W sprawie przyczyn opóźnionego wyznaczania 846 z 867 specjalnych obszarów ochrony siedlisk:

- dyrektor DOP⁶⁷ wyjaśniła: *Bez wątpienia opóźnienia spowodowane były znacznym zakresem prac koniecznych do wykonania, jak również licznymi konsultacjami szablonu projektu rozporządzenia i koniecznością uzgadniania projektów rozporządzeń z ministrem właściwym ds. rolnictwa. Nie bez znaczenia były również braki kadrowe w GDOŚ;*
- byli dyrektorzy⁶⁸ wyjaśnili, że działania związane z wyznaczaniem sieci były prowadzone bez zbędnej zwłoki, a opóźnienia spowodowane były znacznym zakresem prac koniecznych do wykonania, jak również licznymi konsultacjami szablonu projektu rozporządzenia i koniecznością uzgadniania projektów rozporządzeń z ministrem właściwym ds. rolnictwa. Ustanawianie pierwszych obszarów siedliskowych w drodze rozporządzeń ministra właściwego ds. środowiska miało miejsce w 2018 r., po uprzednim pilotażowym

⁶⁶ Dotyczy obszaru Różanki zatwierdzonego przez KE 7 lutego 2023 r. i wyznaczonego przez Ministra Klimatu i Środowiska 1 września 2023 r.

⁶⁷ Od 1 lutego 2024 r.

⁶⁸ Od 4 maja 2020 r. do 12 stycznia 2024 r. i od 30 stycznia 2018 r. do 28 kwietnia 2020 r.

procesie legislacyjnym. Do tego roku jednak nie zostało ustanowione żadne rozporządzenie siedliskowe, nie trwały też intensywne prace legislacyjne zmierzające do rozwiązania tej niezgodności z prawem UE. Proces tworzenia sieci obszarów Natura 2000, a zwłaszcza długi proces legislacyjny wynikał z przedłużających się uzgodnień z członkami Rady Ministrów, a zwłaszcza z ministrem właściwym do spraw rolnictwa.

W sprawie przyczyn wyznaczenia większości specjalnych obszarów ochrony siedlisk dopiero po wszczęciu procedury naruszeniowej w czerwcu 2021 r. dyrektor DOP i byli dyrektorzy DOP⁶⁹ wyjaśnili, że prace nad wyznaczeniem obszarów w drodze rozporządzenia rozpoczęto przed 2021 r. *Po tym okresie, mając uzgodniony szablon oraz ścieżkę akceptacji możliwe było przyspieszenie prac. Tym samym, m.in. dzięki sprawnej współpracy i odpowiedniemu nadzorowi, udało się zakończyć wyznaczanie obszarów do końca 2023 r. Tworzenie sieci Natura 2000 uznano za zakończone w roku 2010 (Seminarium Biogeograficzne), niemniej jednak w ciągu kolejnych 10 lat nadal prowadzone były prace uzupełniające w tym zakresie. W szczególności uzyskiwane nowe dane przyrodnicze skutkowały zmianami granic wielu utworzonych już obszarów, ale także utworzeniem nowych obszarów. Jednocześnie trwały uzgodnienia dotyczące szablonu rozporządzenia oraz ścieżki akceptacji. Po ukończeniu tych prac wyznaczanie obszarów przebiegało sprawnie. Przyczynił się do tego także sprawnie realizowany nadzór nad GDOŚ. Poza tym władze polskie pozostawały w kontaktach z KE w sposób ciągły i zobowiązały się do zaproponowania w kolejnych latach obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty w odniesieniu do niektórych z wymienionych typów siedlisk i gatunków lub do przeprowadzenia dalszych badań w celu przeanalizowania potrzeby wyznaczenia dalszych obszarów. Władze polskie informowały służby Komisji, że w przypadku niektórych gatunków (w szczególności gatunków morskich) nie zamierzają proponować żadnych dodatkowych obszarów z powodu braku wystarczających dowodów naukowych, ale również ze względu na czynniki ekonomiczne. Ponadto w 2019 r. dokonano aktualizacji bazy obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty. W aktualizacji tej wymieniono 853 obszary mające znaczenie dla Wspólnoty, w tym sześć obszarów, które w pełni pokrywają się z obszarami specjalnej ochrony ptaków zgodnie z dyrektywą ptasią, tj. tzw. obszary typu C.18. W dalszej korespondencji z KE władze polskie zobowiązały się do wyznaczenia nowych obszarów Natura 2000 lub powiększenia istniejących lub włączenia gatunku/typu siedliska jako przedmiotu ochrony do istniejącego obszaru Natura 2000. Polska zgodziła się również z koniecznością przeprowadzenia dalszych badań w wybranych przypadkach lub skorygowania/uzupełnienia informacji na temat gatunków/ siedlisk w przypadku niektórych obszarów. W niektórych przypadkach władze stwierdziły, że sieć Natura 2000 jest kompletna i nie uznały wyznaczenia dodatkowych obszarów za uzasadnione. Władze przedstawiły szczegółowe wyjaśnienia dotyczące wszystkich wymienionych siedlisk i gatunków objętych wezwaniem do usunięcia uchybienia. Prace nad uzupełnianiem sieci trwały ciągle, a KE była informowana zarówno w 2016 r., jak i 2019 r. o podjętych działaniach.*

(akta kontroli str. 642, 645, 648, 652, 654, 659, 663-668)

⁶⁹ Od 4 maja 2020 r. do 12 stycznia 2024 r. i od 30 stycznia 2018 r. do 28 kwietnia 2020 r..

Była sekretarz stanu, GKP wyjaśniła, że opóźnienia były już sytuacją przeze mnie zastaną w resorcie ds. środowiska. Wskazywał na nie w roku 2016 ówczesny minister ds. środowiska ŚP. Prof. Jan Szyszko, w tzw. Audycie wykonanym po objęciu przez Niego urzędu w 2015 roku. Wtedy przystąpiono też do opracowywania szczegółów właściwej na to reakcji. Trudności w bardzo szybkim ich nadrobieniu spowodowane były znacznym zakresem prac koniecznych do wykonania, jak również licznymi konsultacjami szablonu projektu rozporządzenia i konieczność uzgadniania projektów rozporządzeń z ministrem właściwym ds. rolnictwa. Należy jednak podkreślić, że ustanawianie pierwszych obszarów siedliskowych w drodze rozporządzeń ministra właściwego ds. środowiska miało miejsce w 2018 r., po uprzednim pilotażowym procesie legislacyjnym. Prace więc nad wyznaczeniem obszarów w drodze rozporządzenia rozpoczęto przed 2021 r. Po tym okresie, mając uzgodniony szablon oraz ścieżkę akceptacji możliwe było przyspieszenie prac. Tym samym, m.in. dzięki sprawnemu nadzorowi, udało nam się zakończyć wyznaczanie obszarów do końca 2023 r.

(akta kontroli str. 681-682, 689)

Była Minister wyjaśniła: Wskazane 867 specjalnych obszarów ochrony siedlisk zostało wykonane przeze mnie i moich poprzedników z rządów PiS jako jedno z działań, które miało nadrobić zaległości i bezczynność poprzedniego rządu. Była to tytaniczna praca. Każdy z planów wymagał pełnej ścieżki legislacyjnej. Domniemam, iż żaden z resorów żadnego z rządów historycznie nie zrealizował takiej liczby legislacji w tak krótkim czasie. Największa intensywność i skuteczność tych działań miała miejsce w czasie sprawowania przeze mnie funkcji (vide liczba wydanych rozporządzeń). Nie zgadzam się z niesprawiedliwą tezą, iż był to długi czas.

(akta kontroli str. 1075, 1368-1369)

Zdaniem NIK zakres prac niezbędnych do wykonania w celu wyznaczenia SOO, na co wskazywano w przytoczonych powyżej wyjaśnieniach, nie uzasadnia przekroczenia terminu realizacji tego obowiązku. W ocenie NIK przekroczenie 6-letniego terminu na wyznaczenie 97,6% obszarów specjalnych obszarów ochrony siedlisk o nawet ponad 9 lat stanowi oczywiste naruszenie art. 27a ust. 4 uop. Niewyznaczenie specjalnych obszarów ochrony siedlisk skutkowało nieokreśleniem celów i przedmiotów ochrony i stwarzało ryzyko niezachowania szczególnie cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej.

4. Minister właściwy nie przedłożył dowodów potwierdzających przekazanie KE trzech (z pięciu) list, którymi dokonano zmian w sieci obszarów Natura 2000.

Minister właściwy przekazał KE informacje o listach przyjętych uchwałami Rady Ministrów z 25 stycznia 2022 r. i 30 stycznia 2023 r. Nie udostępniono do kontroli dowodów na przekazanie do KE informacji o zmianach w sieci obszarów Natura 2000 dokonanych na podstawie trzech uchwał Rady

Ministrów – dwóch podjętych w 2019 r.⁷⁰ i jednej w 2021 r.⁷¹ Niezapewnienie śladu rewizyjnego z realizacji obowiązku określonego w art. 27 ust. 3 pkt 1 i 3 uop stanowi wyraz braku nierzetelności.

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił: *Zasady przekazywania dokumentów do KE w latach wcześniejszych nie są znane pracownikowi odpowiedzialnemu obecnie za koordynację tego zadania w DOP. Nie jest również możliwe ustalenie tego na podstawie analizy spraw zarejestrowanych na znakach DOP oraz że Przekazanie projektu Listy zmian w sieci Natura 2000 odbywa się poprzez Centralne Repozytorium Danych (CDR) EIONET. System po wprowadzeniu danych generuje potwierdzenie. GDOŚ jako organ odpowiedzialny za zasilanie systemu w polską bazę danych obszarów Natura 2000 jest w posiadaniu stosownej dokumentacji potwierdzającej przekazanie list. [...] Co do pozostałych potwierdzeń, ich identyfikacja w zasobach spraw departamentu jest utrudniona z uwagi na nieobecność pracowników prowadzących sprawy w tamtym okresie oraz obowiązek archiwizacji spraw.*

W sprawie braku dowodów przedłożenia listy z 2021 r. dyrektor DOP wyjaśnił: *Według dostępnych informacji lista ta została przekazana do KE. Należy przy tym po raz kolejny podkreślić, że lista [...] to de facto baza danych. Baza ta znajduje się w gestii GDOŚ i tylko GDOŚ może fizycznie ją przesłać. Zapisy uop w tym zakresie są anachroniczne (odnosząc się do sytuacji sprzed utworzenia GDOŚ), dlatego też przygotowano projekt zmiany w tym zakresie.*

W sprawie braku dowodów przedłożenia dwóch list z 2019 r. dyrektor DOP wyjaśniła, że *listy te zostały przekazane do KE. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że lista obszarów uzupełniana jest w bazie danych, która obsługiwana jest przez GDOŚ. Stąd też organem przekazującym listy do KE był GDOŚ.*

Była sekretarz stanu, GKP wyjaśniła: *Nie przypominam sobie, by jakieś dokumenty nie zostały przekazane do KE.*

Była Minister (od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.) wyjaśniła: *Informuję, iż przekazałam KE wszystkie niezbędne i wymagane informacje. Nie przypominam sobie faktu, by Komisja wzywała ministerstwo do uzupełnień we wskazanej sprawie.*

(akta kontroli str. 343-344, 633-641, 649, 654-655, 660, 668, 682-683, 689, 1076, 1369)

Z powyższych wyjaśnień wynika, że za wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 3 pkt 1 i 3 uop uznano wprowadzenie w latach 2019-2021 do bazy przez GDOŚ danych zawartych w trzech listach, którymi dokonano zmian w sieci obszarów Natura 2000. Tymczasem wprowadzenie powyższych danych do bazy nie jest równoznaczne z ich przekazaniem KE, a Minister właściwy jako organ odpowiedzialny za realizację przedmiotowego obowiązku, powinien dysponować potwierdzeniem jego wykonania. Dopiero w latach 2022-2023 Minister prawidłowo poinformował

⁷⁰ Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „Lista zmian granic obszarów Natura 2000” (M.P. poz. 208); uchwała nr 155 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „Lista zmian w sieci obszarów Natura 2000” (M.P. poz. 1179).

⁷¹ Uchwała nr 5 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „Lista zmian w sieci obszarów Natura 2000” (M.P. poz. 45).

KE o dokonanych dwóch zmianach w sieci obszarów Natura 2000 poprzez przekazanie informacji do Dyrekcji Generalnej KE ds. środowiska wraz z wydrukami z tej bazy, otrzymanymi z GDOŚ i potwierdzającymi wprowadzenie tych zmian do bazy.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Ministra właściwego w zakresie tworzenia obszarów Natura 2000. Podstawę oceny stanowi nieustanowienie, w ramach sprawowanego nadzoru, skutecznego systemu monitorowania zadań realizowanych przez Generalnego Dyrektora w ramach pozyskiwania i wykorzystywania informacji o konieczności wprowadzenia zmian w sieci obszarów Natura 2000, wyznaczania SOO proporcjonalnie do występowania na terytorium Polski typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, co jest kluczowe dla realizacji celu określonego art. 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Niepełna realizacja przez Generalnego Dyrektora zadań związanych z identyfikacją i tworzeniem sieci Natura 2000 skutkowało uzasadnioną opinią KE z grudnia 2024 r. wskazującą na niekompletność sieci Natura 2000. Minister właściwy nieterminowo wyznaczył 97,6% specjalnych obszarów ochrony siedlisk, nie przekazał szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym, a także nie przedłożył dowodów potwierdzających przekazanie KE, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów, trzech (z pięciu) list, którymi dokonano zmian w sieci obszarów Natura 2000.

OBSZAR

2. Zarządzanie obszarami Natura 2000

Opis stanu faktycznego

W planie działalności Ministra Środowiska na rok 2019, w ramach celu pn. *Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska*, zdefiniowano miernik pn. *Procent obszarów Natura 2000 posiadających planistyczne dokumenty zarządzania (%) obszary posiadające wyłącznie plany zadań ochronnych ustanowione zarządzeniem rdoś*, którego wartość zaplanowano na poziomie 62,8% (620/987 szt.), a osiągnięto (na 31 grudnia 2019 r.) na poziomie 57,1% (564/987 szt.). W pozostałych latach objętych kontrolą, tj. 2020-2024 w planach działalności (dla działu administracji rządowej Środowisko) nie definiowano mierników odnoszących się do obszarów Natura 2000 ani nie uwzględniano w celach zadań związanych z obszarami Natura 2000.

(akta kontroli str. 26, 34-37, 42-45, 209-212c)

Zgodnie z art. 20 ust. 5 uop PO dla PN w części pokrywającej się z obszarem Natura 2000 powinien uwzględniać zakres PZO (o którym mowa w art. 28) albo zakres PO dla obszaru Natura 2000 (o którym mowa w art. 29). Według stanu na 20 stycznia 2025 r. Minister właściwy ustanowił, w drodze rozporządzenia, PO dla 12⁷² (z 23) PN, w tym w latach 2019-2024 ustanowił osiem⁷³ PO. Wszystkie osiem PO Minister właściwy ustanowił z przekroczeniem określonego w art. 19 ust. 5 uop terminu 6 miesięcy – opóźnienie wyniosło od 23 do 127 miesięcy. Tylko w przypadku czterech⁷⁴ PN Minister właściwy ustanowił PO do 15 listopada 2018

⁷² PN „Bory Tucholskie”; Pieniński PN; Białowiecki PN; Roztoczański PN; Babiogórski PN; Poleski PN; Karkonoski PN; Ojcowski PN; Tatrzański PN; Gorczański PN; Bieszczadzki PN; PN Gór Stołowych.

⁷³ Babiogórski PN, Poleski PN; Karkonoski PN; Ojcowski PN; Tatrzański PN; Gorczański PN; Bieszczadzki PN; PN Gór Stołowych.

⁷⁴ PN „Bory Tucholskie”; Pieniński PN; Białowiecki PN; Roztoczański PN.

r., tj. zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw⁷⁵, w myśl którego dla PN utworzonych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, dla których nie ustanowiono PO, plan ten należało sporządzić w terminie 10 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do 15 listopada 2018 r. Pozostałe osiem PO Minister właściwy ustanowił po upływie tego terminu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 130-137)

Ministrowi właściwemu nie został przedłożony⁷⁶ projekt PO dla Wolińskiego PN. W ramach kontroli planowej przeprowadzonej (przez zespół kontrolny MKiŚ) w Wolińskim PN w 2021 r.⁷⁷ stwierdzono, że w 2014 r. został przygotowany projekt PO na lata 2014-2030, lecz nie został on skierowany do publicznych konsultacji, zaopiniowania przez rady gmin, ani przekazania Ministrowi właściwemu w celu jego ustanowienia. W wystąpieniu pokontrolnym⁷⁸ negatywnie oceniono *brak skutecznych działań parku w zakresie przygotowania projektu planu ochrony, czego konsekwencją może być m.in. konieczność przeprowadzenia na nowo wszystkich czynności niezbędnych do przygotowania projektu w wyniku dezaktualizacji obecnych dokumentów* i wnioskowano o podjęcie działań mających na celu opracowanie PO dla parku.

Dyrektor Wolińskiego PN wskazał (w odpowiedzi na pismo byłej sekretarz stanu, GKP z 25 października 2022 r.), że planuje przesłać projekt PO do Ministra właściwego w grudniu 2024 r., a następnie termin ten przesunął na grudzień 2026 r. Podsekretarz stanu, GKP⁷⁹ oraz dyrektor DOP wyjaśnili, że Woliński PN jest w trakcie opracowywania projektu PO, dla części obszaru Natura 2000 Wolin i Uznam, znajdującego się w granicach Wolińskiego PN – park przystąpi do realizacji projektu pn. „Prace na potrzeby i sporządzenie projektu planu ochrony dla Wolińskiego Parku Narodowego uwzględniające zakres planów dla obszarów Natura 2000 obejmujących teren Parku”, który to projekt decyzją Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 15 kwietnia 2024 r. został zidentyfikowany i uzyskał status projektu uprawnionego do wyboru w sposób niekonkurencyjny w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027. Będzie to zatem oznaczało poniesienie kolejnych nakładów na opracowanie dokumentu, na który poniesiono już wydatki i nie uzyskano odpowiedniego efektu. Niewyegzekwowanie przedłożenia przez Woliński PN projektu PO wskazuje, w ocenie NIK, na brak skutecznego nadzoru Ministra właściwego nad PN (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 251-255, 1047-1052, 1430-1434)

Siedem (z 10) projektów PO dla PN, których Minister właściwy nie ustanowił⁸⁰ w formie rozporządzenia (ani nie odmówił ich ustanowienia), zostało przekazanych Ministrowi właściwemu przed 2019 r., a trzy projekty PO przedłożono Ministrowi właściwemu w latach 2023-2024. W przypadku każdego

⁷⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 201 poz. 1237., zmieniony art. 4 ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 985).

⁷⁶ Do 20 stycznia 2025 r.

⁷⁷ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

⁷⁸ Znak: BKA-RI.0831.1.2021.WG z 18 sierpnia 2022 r.

⁷⁹ Mikołaj Dorożala, dalej: „obecny podsekretarz stanu, GKP”.

⁸⁰ Według stanu na 20 stycznia 2025 r.

z 10⁸¹ przedmiotowych projektów PO upłynął termin 6 miesięcy na ich ustanowienie określony w art. 19 ust. 5 uop (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 130-137, 159-160)

Zaawansowanie prac nad projektami PO⁸² przedstawiało się następująco:

- Biebrzański PN – Dyrektor Biebrzańskie Parku Narodowego przedłożył projekt PO 1 grudnia 2023 r. Według stanu na 1 stycznia 2025 r. projekt był weryfikowany przez DOP;
- Drawieński PN – Dyrektor Drawieńskiego Parku Narodowego przedłożył projekt PO 7 listopada 2018 r. DOP przekazał uwagi do projektu 25 sierpnia 2022 r., tj. po 3 latach i 9 miesiącach od wpływu projektu. Dyrektor Drawieńskiego PN przekazał kolejny projekt 25 kwietnia 2023 r. W dniu 27 marca 2024 r. DOP przekazał pismo z prośbą o dokonanie korekt i uzupełnień. Do 20 stycznia 2025 r. Dyrektor Parku nie ustosunkował się do uwag DOP. Projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Ministra właściwego;
- Kampinoski PN – z pisma Dyrektora Kampinoskiego Parku Narodowego (z 1 kwietnia 2022 r.) wynika, że pierwszy projekt PO przedłożono Ministrowi właściwemu w 2012 r. Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że [...] *nie odnaleziono dokumentu przekazania pierwszej wersji projektu PO dla Kampinoskiego Parku Narodowego z 2012 r. Ostatni zarejestrowany w zasobach DOP projekt PO dla Kampinoskiego PN został przekazany do ministerstwa właściwego ds. środowiska 29 grudnia 2016 r.* 1 kwietnia 2022 r. Dyrektor Kampinoskiego PN zwrócił się do Ministra właściwego o zawieszenie prac nad projektem do zakończenia przez PN prac nad aktualizacją projektu PO uwzględniającą dane uzyskane w ramach inwentaryzacji terenowej (przeprowadzonej w latach 2022-2023, w ramach projektu „Aktualizacja projektu planu ochrony Kampinoskiego Parku Narodowego oraz planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 PLC 140001 Puszcza Kampinowska z wykonaniem operatu ochrony ekosystemów leśnych i nieleśnych”). Termin przekazania projektu do Ministra właściwego określono na IV kwartał 2024 r. Do 20 stycznia 2025 r. projekt nie został jednak przekazany Ministrowi właściwemu;
- Magurski PN – Dyrektor Magurskiego Parku Narodowego przedłożył projekt PO 27 czerwca 2015 r. Pismem z 13 stycznia 2016 r. ówczesny GKP zwrócił się do Dyrektora Magurskiego PN o przekazanie projektu do konsultacji społecznych. GKP zwracał się do Dyrektora Magurskiego PN (8 grudnia 2016 r., 19 czerwca 2017 r.) o informacje nt. stanu prac nad projektem. Pismami z 16 grudnia 2016 r. i 3 lipca 2017 r. Dyrektor Magurskiego PN przekazał informacje o czynnościach podjętych w ramach prac nad projektem PO, a 7 września 2023 r. przekazał projekt PO uwzględniający uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych. Do 20 stycznia 2025 r. DOP nie zajął stanowiska wobec projektu PO;
- Narwiański PN – Dyrektor Narwiańskiego Parku Narodowego przekazał projekt PO w dniu 2 czerwca 2014 r. Pierwsze uwagi do projektu DOP

⁸¹ Biebrzański PN; Drawieński PN; Kampinoski PN; Magurski PN; Narwiański PN; Słowiński PN; Świętokrzyski PN; PN „Ujście Warty”; Wielkopolski PN; Wigierski PN.

⁸² Według stanu na 20 stycznia 2025 r.

przekazał 5 listopada 2019 r. (po ponad 5 latach od otrzymania projektu PO), a kolejne 9 marca 2022 r. Dyrektor Narwiańskiego PN przekazał projekt 28 listopada 2022 r., a następnie w związku z uwagami DOP (przekazanymi 12 kwietnia 2023 r.) złożył projekt 8 września 2023 r. Do 20 stycznia 2025 r. DOP nie zajął stanowiska do przekazanego projektu;

- Słowiński PN – Dyrektor Słowińskiego Parku Narodowego przedłożył Ministrowi właściwemu pierwszy projekt PO 3 kwietnia 2023 r. po sporządzeniu oceny skutków regulacji projekt ten przekazano (7 kwietnia 2023 r.) do uzgodnień wewnątrzresortowych, a 24 maja 2023 r. wpisano do wykazu prac legislacyjnych Ministerstwa. Według stanu na 1 stycznia 2025 r. (tj. 1 rok, 8 miesięcy i 29 dni od przekazania projektu PO) DOP nie przekazał uwag do projektu PO;
- Świętokrzyski PN – Dyrektor Świętokrzyskiego Parku Narodowego przekazał pierwszy projekt PO 2 sierpnia 2017 r. W latach 2018-2029 w MKiŚ opracowano i zatwierdzono ocenę skutków regulacji dla przedmiotowego projektu. Dnia 20 lutego 2023 r. Dyrektor Świętokrzyskiego PN przekazał projekt PO uwzględniający uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych, do którego DOP przekazał uwagi w czerwcu 2023 r.;
- PN „Ujście Warty” – Dyrektor Parku Narodowego przekazał projekt PO 13 czerwca 2024 r. Według stanu na 1 stycznia 2025 r. (przez 6 miesięcy i 19 dni) nie zajęto stanowiska do projektu;
- Wielkopolski PN – Minister właściwy otrzymał pierwszy projekt PO 5 marca 2015 r. Projekt ten 8 grudnia 2020 r. został skierowany do uzgodnień wewnątrzresortowych (przed skierowaniem projektu do uzgodnień wewnątrzresortowych Minister właściwy nie podejmował żadnych działań dotyczących projektu), a następnie 24 lutego 2021 r. do uzgodnień międzyresortowych. Po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych przekazano (5 lipca 2023 r.) Dyrektorowi Wielkopolskiego PN pismo z wykazem zmian do naniesienia w projekcie PO. Do 20 stycznia 2025 r. do Ministerstwa nie wpłynął poprawiony projekt;
- Wigierski PN – pierwszy projekt przekazał 24 czerwca 2016 r. W latach 2018-2019 prowadzono prace nad oceną skutków regulacji, a 1 grudnia 2021 r. wpisano projekt do wykazu prac legislacyjnych Ministra właściwego. W dniu 9 stycznia 2023 r. DOP przekazał Dyrektorowi Wigierskiego PN uwagi do projektu PO. Według stanu na 20 stycznia 2025 r. Minister właściwy nie podejmował skutecznych działań w celu wyegzekwowania poprawionego projektu od dyrektora PN.

(akta kontroli str. 42-45, 157-158, 251-255, 935-938, 1027-1030, 1109-1112)

W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej DOP za lata 2019, 2020, 2021, 2022 r. jako zastrzeżenie dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w roku ubiegłym wskazano m.in. na przedłużający się/długi okres prowadzenia prac nad rozporządzeniami w sprawie ustanowienia PO dla PN. Działania, które (zgodnie z oświadczeniami o stanie kontroli zarządczej DOP za rok 2019, 2020, 2021, 2022, 2023) zostały podjęte w związku z tym zastrzeżeniem, to m.in.: przygotowanie harmonogramów poszczególnych projektów PO, bieżący monitoring prac wykonywanych przez PN w ramach opracowywania PO (w tym monitorowanie tych prac przez kierownictwo DOP i Zespół ds. Prawnych), monitorowanie stanu realizacji poszczególnych etapów legislacyjnych projektów w DOP, wzmocnienie współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi MKiŚ

współpracującymi przy realizacji zadań, a także wzmocnienie obsady kadrowej DOP.

(akta kontroli str. 330-332, 1113-1115)

Jako potwierdzenie działań podjętych w związku z długim okresem przygotowywania projektów PO przedłożono:

- cztery pisma byłej sekretarz stanu, GKP⁸³ skierowane, w latach 2022-2023, do PN z prośbą o informację nt. bieżącego stanu prac nad przygotowaniem projektów PO oraz szczegółowego harmonogramu dalszych prac lub korektą projektu PO (w związku z uwagami przekazanymi przez DOP) i planowanym terminie przesłania projektu PO Ministrowi właściwemu;
- notatkę dla byłej sekretarz stanu, GKP nt. stanu prac nad PO dla PN – której ostatnia aktualizacja miała miejsce 13 kwietnia 2023 r.;
- tabelę z wykazem prac legislacyjnych Ministra właściwego (jako narzędzie wspomagające proces monitorowania prac nad PO dla PN).

(akta kontroli str. 247-255, 1109-1112, 1027-1030, 1430-1434)

Powyższe działania nie przyniosły jednak rezultatu w postaci zakończenia prac nad projektami PO dla PN, co potwierdza ustalony stan zaawansowania nad tymi dokumentami, w tym stwierdzenie, że Minister właściwy nie ustanowił ani nie odmówił ustanowienia 10 projektów PO, pomimo upływu określonego w art. 19 ust. 5 upo terminu 6 miesięcy na ich ustanowienie lub odmowę ustanowienia.

W latach 2019-2022 (do 1 sierpnia) oraz od 8 maja 2024 r. zadania związane z prowadzeniem spraw dotyczących PO i zadań ochronnych w PN oraz spraw wynikających z wykonywania nadzoru nad obszarami Natura 2000 położonymi w granicach PN znajdowały się we właściwości DOP - Wydziału do spraw Parków Narodowych⁸⁴, natomiast od 2 sierpnia 2022 r. do 7 maja 2024 r. zadania te realizował Wydział do spraw Ochrony Przyrody w Parkach Narodowych⁸⁵. Według stanu na 1 stycznia 2019 r. stan zatrudnienia w Wydziale do spraw Parków Narodowych wynosił 11 osób (na 12 etatów), a według stanu na 30 czerwca 2024 r. 12 osób (na 12 etatów).

(akta kontroli str. 1092-1108)

W zakresie stanu zatrudnienia w Wydziale do spraw Parków Narodowych Dyrektor DOP wyjaśniła: *[...] w latach 2019-2024 zatrudniono 4 pracowników. Należy jednak wziąć pod uwagę, że z uwagi na osiągnięcie wieku emerytalnego oraz fluktuację kadr związaną ze zmianą miejsca zatrudnienia z Wydziału odeszły 3 osoby. Aktualnie został zakończony nabór na stanowisko naczelnika Wydziału ds. Parków Narodowych oraz sfinalizowano obsadę wakatu (przeniesienie pracownika z innego ministerstwa). Analizując kwestię liczby pracowników i wpływu tego aspektu na stanowienie planów ochrony należy jednak wziąć pod uwagę nie tylko liczbę pracowników zatrudnionych w wydziale, ale także ich obciążenie pracą. W 2024 r. (do 18 grudnia 2024 r.) do Wydziału Parków Narodowych skierowano ponad 2300*

⁸³ Pismo z 23 sierpnia 2022 r. skierowane do 5 PN; dwa pisma z 25 października 2022 r. - jedno skierowane do 7 PN, a drugie do 3, pismo z 10 maja 2023 r. skierowane do 7 PN.

⁸⁴ Zgodnie z § 11 pkt. 1 i 3 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Przyrody z 2 kwietnia 2021 r. oraz § 11 pkt 2 i 4 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Przyrody z 8 maja 2024 r. oraz § 11 pkt 2 i 4 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Przyrody z 11 września 2024 r.

⁸⁵ Zgodnie z § 12 pkt 1 i 3 Wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Przyrody z 2 sierpnia 2022 r. oraz z § 12 pkt 1 i 3 Wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Przyrody z 7 marca 2023 r. oraz z § 12 pkt 1 i 3 Wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Przyrody z 9 maja 2023 r.

pism (wysłano w ramach realizacji zadań blisko 2500 szt. korespondencji), dla porównania w 2023 r. do Wydziału wpłynęło blisko 1800 pism (wysłano w ramach realizacji zadań blisko 2300 pism). To wszystko ma istotny wpływ na procedowanie projektów planów ochrony, [...].

(akta kontroli str. 1060-1064)

Minister właściwy, zgodnie z art. 22 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 uop, dla PN nieposiadających PO ustanowił, w drodze zarządzenia, zadania ochronne. W okresie objętym kontrolą ustanowiono zadania ochronne dla 19⁸⁶ PN. Zadania ochronne dla PN uwzględniały zakres, o którym mowa w art. 22 ust. 3 uop.

(akta kontroli str. 296-301, 1109-1112)

Obecny podsekretarz stanu, GKP w zakresie równoczesnego prowadzenia prac nad PO i zadaniami ochronnymi dla Magurskiego PN wyjaśnił: [...] *Plany ochrony dla parków narodowych, w tym dla Magurskiego Parku Narodowego są procedowane, jednak ograniczone zasoby kadrowe oraz duża liczba realizowanych zadań bieżących nie pozwalają na ich szybkie prowadzenie. Z tego powodu, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody, konieczne było opracowanie zadań ochronnych dla Magurskiego PN.*

(akta kontroli str. 1085-1091)

Minister właściwy akceptował wykazywanie przez PN (w opracowywanych przez nie dokumentach planistycznych) wielkości powierzchni niezgodnej z rzeczywistością oraz dopuścił do przekazania na potrzeby statystyki publicznej nieprawidłowych danych dotyczących powierzchni PN (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 889-897, 1031-1033, 1047-1052)

Zgodnie z art. 20 ust. 5 uop PO dla PN w części pokrywającej się z obszarem Natura 2000 powinny uwzględniać zakres PZO (o którym mowa w art. 28) albo zakres planu ochrony dla obszaru Natura 2000 (o którym mowa w art. 29). Szczegółowe badanie 12 ustanowionych PO wykazało, że w przypadku 11⁸⁷ (z 12) PN, dla których ustanowiono PO, w dokumencie tym zawarto wszystkie elementy wynikające z ww. przepisów. PO dla PN „Bory Tucholskie” został ustanowiony rozporządzeniem z dnia 15 grudnia 2008 r., tj. miesiąc po wejściu w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła obowiązek uwzględnienia w planie ochrony dla PN w części pokrywającej się z obszarem Natura 2000 zakresu planu zadań ochronnych (o którym mowa w art. 28) albo zakresu planu ochrony dla obszaru Natura 2000 (o którym mowa w art. 29). W związku z brakiem w ustanowionym PO dla PN, zakresu PZO wskazanego w art. 28 ust. 10 uop lub PO wskazanego w art. 29 ust. 8 uop, RDOŚ w Gdańsku ustanowił PZO dla obszarów Natura 2000: Wielki Sandr Brdy i Sandr Brdy⁸⁸.

⁸⁶ Babiogórski PN; Biebrzański PN; Bieszczadzki PN; Drawieński PN; Gorczański PN; PN Gór Stołowych; Kampinoski PN; Karkonoski PN; Magurski PN; Narwiański PN; Ojcowski PN; Poleski PN; Słowiński PN; Świętokrzyski PN; Tatrzański PN; PN „Ujście Warty”; Wielkopolski PN; Wigierski PN; Woliński PN.

⁸⁷ Pieniński PN; Białowiecki PN; Roztoczański PN; Babiogórski PN; Poleski PN; Karkonoski PN; Ojcowski PN; Tatrzański PN; Gorczański PN; Bieszczadzki PN; PN Gór Stołowych.

⁸⁸ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Wielki Sandr Brdy PLB220001 z dnia 31 marca 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1142); zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że: *Projekt planu ochrony dla Parku Narodowego „Bory Tucholskie” został przygotowany w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody, które nie uwzględniały art. 20 ust. 5 tej ustawy w obecnym brzmieniu. Przepis ten został dodany ustawą z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1237). Ustawa ta weszła w życie miesiąc przed ustanowieniem planu ochrony dla Parku Narodowego „Bory Tucholskie”. Niestety nie mam wiedzy dotyczącej tego, dlaczego ten plan został ustanowiony w takim brzmieniu. Projekt ten był procedowany przez osoby, które nie pracują już w Ministerstwie.*

Plan ten, niezgodny z art. 20 ust. 5 uop obowiązywał w całym okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 247-254, 286-288)

Minister właściwy, w ramach sprawowanego nadzoru nad GDOŚ, nie zakwestionował stosowania praktyki polegającej na ustanowieniu PZO dla tych obszarów Natura 2000, które wykraczają poza obszar PN, dopiero po ustanowieniu PO dla PN. Praktyka ta była niezgodna z art. 28 ust. 5 uop, a konsekwencją jej akceptowania był brak dokumentów planistycznych na obszarach Natura 2000. Nieustanowienie dokumentów planistycznych⁸⁹ w terminach określonych w dyrektywie siedliskowej było przyczyną przedstawienia 9 czerwca 2021 r. przez KE zarzutów formalnych wobec RP wystosowanych na podstawie art. 258 TFUE dotyczących uchybienia zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 4 i art. 6 dyrektywy siedliskowej oraz art. 2 i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej⁹⁰. Brak dokumentów planistycznych na obszarach Natura 2000 uniemożliwiał przeprowadzenie procedury oceny oddziaływania na środowisko (z uwagi na konieczność uwzględnienia w niej celów działań ochronnych). Spowodowało to konieczność wdrożenia doraźnych działań zaradczych, w tym określenia celów ochrony dla obszarów Natura 2000 w formie tymczasowych celów ochrony, których nie przewidziano w uop (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 921-924)

Dyrektorzy Urzędów Morskich⁹¹ przedłożyli Ministrowi właściwemu projekty PO dla łącznie 11 (z 27)⁹² morskich obszarów Natura 2000. Z tego osiem projektów PO przedłożył Dyrektor UM w Gdyni (6 w 2015 r.⁹³, 1 w 2023 r.⁹⁴, 1 w 2024 r.⁹⁵), a trzy projekty PO przedłożył DUM w Szczecinie (dwa w 2016 r.⁹⁶ oraz jeden w 2020 r.⁹⁷).

w Gdańsku z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Sandr Brdy PLH220026 (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4493).

⁸⁹ Jako dokumenty planistyczne należy rozumieć PO, PZO, PUL z zakresem PZO.

⁹⁰ INFR(2021)2025 C(2021)2179, dalej: „naruszenie 2021/2025”.

⁹¹ Dalej: „UM”.

⁹² Obszary morskie zidentyfikowane w toku kontroli, na podstawie rozporządzeń wyznaczających te obszary w części lub całości jako obszary morskie.

⁹³ Pismem znak: IOW-MZ-7800-N-10/15 z 24 czerwca 2015 r. PLH 220032 Zatoka Pucka i Półwysep Helski PLB 220005 Zatoka Pucka, PLH 220044 Ostoja w Ujściu Wisły, PLB 220004 Ujście Wisły, PLH 280007 Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana, PLB 280010 Zalew Wiślany.

⁹⁴ Pismem znak: IOW1.815.32.2023.MZI z 4 sierpnia 2023 r. Klify i Rafy Kamienne Orłowa PLH220105, bezpośrednio do GDOŚ, pismem znak: WOPII.010.1.2020.KD z 16 października 2020 r. Minister potwierdził upoważnienia dla Generalnego Dyrektora.

⁹⁵ Pismem znak: IOW1.815.42.2024.MZI z 29 listopada 2024 r., Dolina Słupi PLH220052.

⁹⁶ Pismem znak: OW-IV-070/001/01/16 z 7 stycznia 2016 r., Zatoka Pomorska PLB990003, Ostoja na Zatoce Pomorskiej PLH990002.

⁹⁷ Pismem znak: OW.5220.7.20.DSz (1) z 26 listopada 2020 r., Ławica Słupska PLC990001.

Minister właściwy, na podstawie uprzednio udzielonych GDOŚ pełnomocnictw (nr 126 z 29 lipca 2016 r. oraz nr 40 z 15 maja 2020 r.⁹⁸), przekazał wszystkie projekty do GDOŚ celem dalszych prac w następujących terminach: 16 stycznia 2017 r. – osiem projektów (w tym sześć przekazanych przez UM w Gdyni i dwa przekazane przez UM w Szczecinie, tj. odpowiednio ok. 1 rok i 6 miesięcy oraz ok. 1 rok od ich otrzymania), 7 grudnia 2020 r. – projekt PO dla obszaru Ławica Słupska (11 dni po jego otrzymaniu); 6 grudnia 2024 r. – projekt dla obszaru Dolina Słupi (7 dni od jego otrzymania). Projekt PO dla obszaru Klify i Rafy Kamienne Orłowa dyrektor UM w Gdyni przekazał (4 sierpnia 2023 r.) bezpośrednio do GDOŚ, który 11 sierpnia 2023 r. przekazał projekt zgodnie z właściwością do MKiŚ. Minister właściwy przekazał projekt PO dla obszaru Klify i Rafy Kamienne Orłowa do GDOŚ celem dalszych prac 4 października 2024 r. (54 dni od jego otrzymania).

Przekazanie Generalnemu Dyrektorowi projektów PO dla obszarów Zatoka Pucka i Półwysep Helski, Zatoka Pucka, Ostoja w Ujściu Wisły, Ujście Wisły, Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana, Zalew Wiślany po upływie ok. 1,5 roku od ich wpływu do Ministra właściwego wynikało z uzgadniania z dyrektorem UM w Gdyni oceny skutków regulacji dla projektów PO dla tych obszarów.

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że: *[...] opracowanie dokumentu OSR bez udziału organu opracowującego projekt dokumentu, którego skutki społeczno-gospodarcze ocenia się w dokumencie OSR wydaje się niezgodne z dobrą praktyką. Opracowanie OSR bez konsultacji i udziału DUM mogłoby skutkować uwagami na etapie uzgodnień międzyresortowych, co miałoby faktyczne przełożenie na wydłużenie procesu legislacyjnego [...].*

(akta kontroli str. 164-167, 187-196, 1391-1415)

W przypadku projektów PO dla obszarów Natura 2000 Zatoka Pomorska oraz Ostoja na Zatoce Pomorskiej zostały one przekazane do GDOŚ 12 stycznia 2016 r., a następnie zwrócone przez GDOŚ z uwagi na stwierdzenie właściwości Ministra właściwego. Dopiero po upoważnieniu (na podstawie pełnomocnictwa nr 126 z 29 lipca 2016 r.) GDOŚ do opracowania i prowadzenia procesu uzgodnień dla projektów aktów wykonawczych przewidzianych do wydania na podstawie upoważnienia zawartego w art. 29 ust. 3 uop, projekty te ponownie przekazano do GDOŚ (pismem z 16 stycznia 2017 r.). Do 24 lutego 2025 r. PO dla tych obszarów nie zostały ustanowione.

(akta kontroli str. 195-196, 1391-1394, 1399-1400)

W dniu 5 czerwca 2020 r. GDOŚ przedłożył Ministrowi właściwemu projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia PO dla obszaru Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLH280007) wraz z raportami z konsultacji publicznych i opiniowania oraz protokołami rozbieżności w celu dalszego ich procedowania, a 28 czerwca 2021 r. GDOŚ przedłożył projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia PO dla obszaru Zalew Wiślany (PLB280010). Minister właściwy ustanowił w drodze rozporządzenia PO dla obszarów: PLH 280007 Zalew Wiślany i Mierzeja

⁹⁸ Na podstawie pełnomocnictw Minister upoważnił GDOŚ do opracowania i prowadzenia procesu uzgodnień (w tym wewnątrzresortowych), konsultacji publicznych oraz opiniowania, łącznie z prowadzeniem konferencji uzgodnieniowej dla projektów aktów wykonawczych przewidzianych do wydania na podstawie upoważnienia zawartego w art. 29 ust. 3 uop.

Wiślana⁹⁹, PLB 280010 Zalew Wiślany¹⁰⁰ odpowiednio: 7 grudnia 2022 r. oraz 18 października 2023 r., tj. po upływie 7 lat i niespełna 6 miesięcy oraz 8 lat i niespełna 4 miesięcy od otrzymania projektów tych planów. Nastąpiło to odpowiednio 2,5 roku oraz 2 lata i niespełna 4 miesiące od ich przekazania przez GDOŚ. Oba ustanowione PO dla obszarów Natura 2000 zawierają wszystkie wymagane elementy określone w art. 29 ust. 8 uop.

(akta kontroli str. 164-167, 195-196, 1109-1112)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że wpływ na terminy prac nad projektami miały uzgodnienia z Ministrem Infrastruktury i Ministrem Finansów, w tym w szczególności proces uzgadniania oraz usuwania rozbieżności pomiędzy stanowiskami tych resortów oraz resortu środowiska. Długotrwały jest również etap uzgodnień z Rządowym Centrum Legislacji. Prace nad sporządzeniem projektów PO są na bardzo różnych etapach zaawansowania.

(akta kontroli str. 161-167, 195-196, 1109-1112)

PO dla pozostałych dziewięciu morskich obszarów Natura 2000 nie zostały (do 24 lutego 2025 r.) ustanowione. Minister właściwy nie przedłożył dowodów na monitorowanie prowadzenia przez GDOŚ procesu ich uzgodnień (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Pracownicy DOP uczestniczyli w spotkaniu zorganizowanym przez Ministerstwo Infrastruktury (22 maja 2024 r.), którego celem było omówienie aktualnej sytuacji dotyczącej części morskiej obszarów Natura 2000 nadzorowanej przez UM oraz ustalenie dalszego postępowania w celu ustanowienia PO dla obszarów Natura 2000. Ustalono dalsze etapy postępowania dla 15 obszarów morskich Natura 2000 oraz działania do wykonania dla poszczególnych jednostek wraz z ramowymi terminami. MKiŚ zobowiązało się do uzgodnienia OSR dla obszaru Ostoja w Ujściu Wisły PLH280010 oraz Klify i Rafy Kamienne Orłowa PLH220004. OSR dla obszaru Klify i Kamienne Orłowa został uzgodniony. Generalny Dyrektor nie przekazał Ministrowi właściwemu (wg stanu na 20 stycznia 2025 r.) zweryfikowanego OSR dla obszaru Ostoja w Ujściu Wisły PLH 280010.

(akta kontroli str. 1034-1038, 1060-1064, 1109-112)

Obecny podsekretarz stanu, GKP w zakresie PO dla morskich obszarów Natura 2000 wyjaśnił: [...] *Z uwagi na okres sprawowania przeze mnie urzędu, nie mogę odpowiedzieć na pytanie dotyczące przyczyn długotrwałego procedowania PO dla morskich obszarów Natura 2000 dla których Dyrektorzy UM sporządzili projekty PO i które są procedowane w GDOŚ. W okresie sprawowania przeze mnie urzędu nie było potrzeby zwracania się do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej o podjęcie działań w związku z brakiem opracowania projektów PO dla morskich obszarów Natura 2000. 22 maja 2024 r. odbyło się spotkanie [...] z udziałem przedstawicieli MI, MKiŚ, GDOŚ oraz UM poświęcone projektom planów ochrony dla morskich obszarów Natura 2000, które dyrektorzy urzędów morskich przekazali do przyjęcia przez Ministra Klimatu i Środowiska. Celem spotkania była wymiana informacji dotyczących dotychczasowych kroków podjętych przez resorty w tym zakresie oraz robocze ustalenie dalszych kroków i zasad współpracy między*

⁹⁹ Rozporządzenie z dnia 7 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla specjalnego obszaru ochrony siedlisk Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLH280007), Dz.U. z 2022 r. poz. 2691.

¹⁰⁰ Rozporządzenie z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla obszaru specjalnej ochrony ptaków Zalew Wiślany (PLB280010), Dz.U. z 2023 r. poz. 2556.

organami. Na spotkaniu uzgodniono podział zadań między uczestnikami spotkania, pozostających w zakresie kompetencji poszczególnych organów [...].

(akta kontroli str. 1039-1052)

Była sekretarz stanu, GKP w zakresie długotrwałego ustanawiania PO dla morskich obszarów Natura 2000 wyjaśniła: [...] ustanawianie planów ochrony dla obszarów morskich to proces skomplikowany nie tylko z uwagi na samą materię (badania terenowe, uzgodnienia z interesariuszami), ale także ze względu na fakt, że sprawującymi nadzór nad tymi obszarami są jednostki niepodlegające pod ministra właściwego ds. środowiska. Powoduje to przedłużanie się niemal wszystkich etapów tworzenia dokumentów planistycznych [...].

(akra kontroli str. 685-690)

W zakresie działań w ramach monitorowania przebiegu procedowania PO dla morskich obszarów Natura 2000 po przekazaniu ich do GDOŚ Dyrektor DOP wyjaśniła: [...] Informacje na temat statusu prac DOP pozyskiwał m.in. w ramach bieżących kontaktów Dyrekcji DOP z GDOŚ, na podstawie korespondencji kierowanej przez GDOŚ do dyrektorów urzędów morskich (kierowanej do wiadomości tutejszego departamentu¹⁰¹) oraz przy okazji aktualizacji statusu na potrzeby udzielenia odpowiedzi na wystąpienia [...].

(akta kontroli str. 1034-1038, 1060-1064)

W okresie objętym kontrolą Minister właściwy nie podejmował działań w celu przedłożenia przez UM w Gdyni i Szczecinie PO dla pozostałych obszarów morskich Natura 2000. Dyrektor DOP w tym zakresie wyjaśniła: [...] należy zaznaczyć, że nadzór nad urzędami morskimi sprawuje Minister Infrastruktury, tym samym minister właściwy do spraw środowiska, a tym bardziej dyrektorzy komórek organizacyjnych tutejszego urzędu mają ograniczone możliwości wpływania na ww. jednostki. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jako organ nadzorujący funkcjonowanie obszarów Natura 2000 - któremu przyznano w ustawie o ochronie przyrody uprawnienia z zakresu nadzoru wskazane w art. 32 ust. 2 ustawy – podejmował (cyklicznie), za wiedzą DOP, działania mające na celu kontrolę i egzekucję zobowiązań UM [...].

(akta kontroli str. 1060-1064, 1109-1112)

Na podstawie pełnomocnictwa nr 126 z 29 lipca 2016 r. Minister właściwy przekazał (w styczniu 2018 r.¹⁰²) do GDOŚ, celem dalszych prac, projekt PO dla obszaru Natura 2000 Ostoja Nietoperzy Powiatu Gorlickiego PLH120094, który został mu przedłożony 27 grudnia 2017 r. Pismem z 21 lutego 2023 r. RDOŚ w Krakowie zwrócił się do MKiŚ o informację na temat stanu zaawansowania prac nad ustanowieniem PO oraz o rozważenie, czy nie lepszym rozwiązaniem byłaby rezygnacja z dalszych prac nad PO na rzecz sporządzenia projektu PZO dla tego obszaru Natura 2000. W piśmie tym RDOŚ w Krakowie podał, że Ostatnie informacje dotyczące legislacji tego planu ochrony otrzymaliśmy z Biura Prawnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w 2018 roku. Wskazywały one, iż projekt Oceny Skutków Regulacji rozporządzenia w sprawie planu ochrony dla obszaru Natura 2000 Ostoje Nietoperzy Powiatu Gorlickiego jest na zaawansowanym etapie i w najbliższych dniach zostanie skierowany do zaopiniowania przez Zespół do spraw

¹⁰¹ Pisma znak: DZP-WP.6323.2.2021.AL.2 z 8 września 2021; DZP-WP.6323.2.2021.AL.4 z 24 września 2021 r.; DZP-WP.6323.2.2021.AL.5 z 24 maja 2022 r.; DZP-WP.600.27.2023.JB z 2 sierpnia 2023 r.; DZP-WP.6323.2.2021.AL.10 z 26 kwietnia 2024 r.; DZP-WP.6321.9.2020.JB z 27 listopada 2020 r.

¹⁰² Znak: OP.6320.4.2023.JK.

OSR Ministerstwa Środowiska. W odpowiedzi, pismem z 8 marca 2023 r., dyrektor DOP poinformował RDOŚ w Krakowie, że: [...] z wyjaśnień, jakie uzyskał tut. departament z GDOŚ wynika, że w 2019 r. ustalono, iż projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia planu ochrony nie będzie procedowany, a na podstawie posiadanej dokumentacji ma zostać sporządzony plan zadań ochronnych.

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że: Projekt PO dla obszaru Natura 2000 Ostoje Nietoperzy Powiatu Gorlickiego (PLH120094) nie został ustanowiony w drodze rozporządzenia Ministra właściwego z powodu rezygnacji z dalszego procedowania na rzecz sporządzenia planu zadań ochronnych.

(akta kontroli str. 1389-1413)

W ocenie NIK powyższe wskazuje, że Minister właściwy nie monitorował realizacji przez GDOŚ zadań powierzonych na podstawie pełnomocnictwa nr 126 z 29 lipca 2016 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Podstawę do prowadzenia gospodarki leśnej na wszystkich obszarach leśnych, w tym w granicach obszarów Natura 2000, stanowi PUL. Jest to podstawowy dokument gospodarki leśnej, opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. W okresie objętym kontrolą opracowano 213 PUL, z czego 203 zostały zatwierdzone przez Ministra właściwego. Z 213 zatwierdzonych PUL 208 obejmowało swoim zakresem obszary Natura 2000, a 47 zawierało zakres zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 lub jego części pokrywającego się w całości lub w części z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa. Jeden PUL, pierwotnie zawierający zakres zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, ostatecznie został przedłożony Ministrowi właściwemu do zatwierdzenia bez zakresu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000¹⁰³.

(akta kontroli str. 999-1000)

Szczegółowej analizie poddano osiem PUL (dla nadleśnictw: Chotyłów, Mircze, Kościerzyna, Krasnystaw, Tomaszów, Józefów, Żednia oraz Zwierzyniec). Wszystkie projekty ww. PUL zostały zaopiniowane, w trybie art. 46 ust. 1 w związku z art. 54 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 środowisko¹⁰⁴, przez RDOŚ, z czego w przypadku sześciu opinie te zawierały istotne uwagi (wskazujące m.in. na ryzyko pogorszenia stanu siedliska z uwagi na działania gospodarcze), a dwa projekty PUL zostały zaopiniowane negatywnie. W jednym przypadku opinia negatywna została jednak zmieniona na pozytywną¹⁰⁵. W pięciu przypadkach, pomimo opinii RDOŚ negatywnej¹⁰⁶ lub z licznymi istotnymi uwagami¹⁰⁷, Minister właściwy zatwierdził PUL. Natomiast w dwóch przypadkach zgłoszenia przez RDOŚ uwag w opinii do projektu PUL¹⁰⁸, do 24 lutego 2025 r. dokumenty te nie zostały zatwierdzone przez Ministra właściwego, pomimo że poprzedni PUL obowiązywał w obu przypadkach do 2023 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

¹⁰³ PUL dla Nadleśnictwa Kościerzyna na lata 2019-2028.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm., dalej: „uuioś”.

¹⁰⁵ PUL dla Nadleśnictwa Żednia na lata 2019-2028.

¹⁰⁶ PUL dla Nadleśnictwa Mircze na lata 2019-2028.

¹⁰⁷ PUL dla: Nadleśnictwa Kościerzyna na lata 2019-2028, Nadleśnictwa Krasnystaw na lata 2020-2029, Tomaszów na lata 2020-2029 oraz Józefów na lata 2020-2029.

¹⁰⁸ PUL dla: Nadleśnictwa Chotyłów na lata 2024-2033 oraz Nadleśnictwa Zwierzyniec na lata 2024-2033.

(akta kontroli str. 1124-1129)

W przypadku PUL dla Nadleśnictwa Kościerzyna na lata 2019-2028 pierwotnie zawierał on zakres zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 lub jego części pokrywającego się w całości lub w części z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa. W wyniku odmowy uzgodnienia projektu PUL przez RDOŚ w Gdańsku¹⁰⁹, PGL LP złożyło do Ministra Środowiska zażalenie na postanowienie RDOŚ w Gdańsku¹¹⁰, a także wystąpiło do Ministra właściwego z wnioskiem o zatwierdzenie PUL bez zakresu PZO. Minister Środowiska pismem z dnia 2 września 2020 r. zatwierdził PUL bez zakresu PZO, natomiast do chwili obecnej (według stanu na 20 stycznia 2025 r.) nie rozpatrzył zażalenia dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych¹¹¹ w Gdańsku na postanowienie RDOŚ w Gdańsku, które wpłynęło do Ministra Środowiska 20 marca 2019 r., czym naruszył art. 35 kpa, pozostając w bezczynności od blisko sześciu lat (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1119-1121, 1124-1129)

Od momentu wygaśnięcia PUL dla nadleśnictw: Mircze, Kościerzyna, Krasnystaw, Tomaszów, Józefów oraz Żednia do momentu zatwierdzenia nowego PUL upłynęło odpowiednio: 408 dni, 609 dni, 525 dni, 525 dni, 525 dni oraz 252 dni. W przypadku nadleśnictw Chotyłów oraz Zwierzyniec poprzedni PUL obowiązywał do końca 2023 r., a Minister właściwy nie zatwierdził nowego, pomimo wniosków Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych¹¹² o zatwierdzenie PUL odpowiednio z 25 sierpnia 2024 r. i 9 sierpnia 2024 r.

Dla nadleśnictw: Białowieża, Browsk, Hajnówka PUL przestały obowiązywać z końcem 2021 r., dla nadleśnictw Suwałki oraz Pomorze – z końcem 2022 r., a dla nadleśnictwa Szczebra z końcem 2023 r. Według stanu na 20 stycznia 2025 r. Minister właściwy nie otrzymał wniosku o zatwierdzenie PUL dla tych nadleśnictw. Minister właściwy, w ramach sprawowanego nadzoru nad gospodarką leśną, nie podjął żadnych działań w celu wyegzekwowania od DGLP przedłożenia wniosków o zatwierdzenie PUL dla ww. nadleśnictw (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 902-912)

Minister właściwy był informowany o zawieraniu przez GDOŚ i PGL LP porozumień regulujących współpracę tych jednostek w zakresie przygotowania dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 obejmujących tereny będące w zarządzie PGL LP. Porozumieniami tymi trzykrotnie zmieniano podejście odnośnie do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie tych dokumentów planistycznych. I tak na mocy porozumienia z 30 sierpnia 2016 r. ustalono, że PGL LP opracuje dokumenty planistyczne dla części obszarów Natura 2000 będących w zarządzie PGL LP, a RDOŚ dla pozostałej części. Jednak ze względu na trudności w skoordynowaniu działań RDLP i RDOŚ, brak realizacji przez PGL LP ustaleń, na prośbę Zastępcy GDOŚ (skierowaną 6 lutego 2018 r. do Ministra Środowiska) 51 obszarów Natura 2000 w części będących w zarządzie PGL LP zostało włączonych do projektu pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”. W 2023 r. powrócono do ustaleń z 2016 r. i na mocy porozumienia z 26 maja 2023 r. ustalono, że jednostki PGL

¹⁰⁹ Postanowienie z dnia 7 marca 2019 r., znak: RDOŚ-Gd-WOC.6320.1.2019.BF.3.

¹¹⁰ Z dnia 13 marca 2019 r., znak: ZS.6004.1.2017.KR.

¹¹¹ Dalej: „RDLP”.

¹¹² Dalej: „DGLP”.

LP przygotowują PUL z zakresem PZO dla 73 obszarów Natura 2000 wskazanych w załączniku do tego porozumienia w terminach umożliwiających RDOŚ ustanowienie PZO dla części obszarów Natura 2000 niebędących w zarządzie PGL LP, zgodnie z terminami określonymi w art. 28 uop. Natomiast pismem z 9 października 2024 r. GDOŚ skierował do 5 RDOŚ prośbę o zmianę systemowego podejścia do planowania ochrony dla obszarów Natura 2000 polegającej na opracowywaniu PZO wyłącznie przez sprawującego nadzór nad obszarem i dokonanie analizy możliwości włączenia 45 obszarów do projektu pn. „Aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringów”.

Minister właściwy, jako organ nadzorujący gospodarkę leśną i sprawujący nadzór nad GDOŚ, nie podejmował żadnych działań w związku z dokonywanymi przez podległe mu jednostki zmianami ustaleń co do zakresu odpowiedzialności przy opracowaniu dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000. Zmiany podejścia odnośnie do podmiotu odpowiedzialnego za sporządzenie dokumentu planistycznego obejmującego tereny będące w zarządzie PGL LP wymusiły na RDOŚ dokonanie zmian zakresu rzeczowego i kalkulacji kosztów w zawartych z wykonawcami PZO umowach, co nie pozostawało bez wpływu na terminy opracowania i ustanawiania przez RDOŚ PZO (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Obecny podsekretarz stanu, GKP w odniesieniu do braku działań w związku z powyższymi zmianami podejścia do opracowywania dokumentów planistycznych wyjaśnił, że: *[...] W celu uniknięcia dublowania prac i podwójnego wnioskowania o środki unijne na realizację projektów przez PGL LP oraz GDOŚ, zaistniała potrzeba aktualizacji porozumienia, która jednoznacznie precyzowałaby obszar działań ww. instytucji w zakresie realizacji ochrony czynnej. Stosowny zapis został zamieszczony w aneksie z dnia 8 sierpnia 2023 r.*

(akta kontroli str. 1534-1548, 1085-1091)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister właściwy nie ustanowił ani nie odmówił ustanowienia 10 projektów PO dla PN, pomimo upływu określonego w art. 19 ust. 5 uop terminu 6 miesięcy na ich ustanowienie lub odmowę ustanowienia.

Według stanu na 20 stycznia 2025 r. okres 6 miesięcy na ustanowienie lub odmowę ustanowienia projektów PO został przekroczony o:

PN „Ujście Warty” – ponad 1 miesiąc (projekt złożono 13 czerwca 2024 r.);
Biebrzański PN – niemal 7 miesięcy (projekt złożono 1 grudnia 2023 r.);
Drawieński PN – ponad 69 miesięcy (projekt złożono 7 listopada 2018 r.);
Magurski PN – ponad 10 miesięcy (projekt złożono 7 września 2023 r.);
Narwiański PN – ponad 123 miesiące (projekt złożono 2 czerwca 2014 r.);
Słowiński PN – niemal 25 miesięcy (projekt złożono 3 kwietnia 2023 r.);
Świętokrzyski PN – niemal 84 miesiące (projekt złożono 2 sierpnia 2017 r.);
Wielkopolski PN – ponad 114 miesięcy (projekt złożono 5 marca 2015 r.);
Wigierski PN – ponad 98 miesięcy (projekt złożono 24 czerwca 2016 r.);
Kampinoski PN – ponad 92 miesiące (projekt złożono 29 grudnia 2016 r.).

(akta kontroli str. 159-160)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że długotrwałość prac nad projektami PO wynika z niewystarczającej obsady kadrowej oraz obciążenia pracą. Wskazał

również, że: [...] Biorąc pod uwagę czas trwania procedury legislacyjnej termin ten jest niezwykle trudny do dotrzymania [...] Procedura legislacyjna przewiduje poszczególne kroki niezbędne do ustanowienia rozporządzenia [...] każdy z tych etapów prac jest niezbędny w procedurze i ma określony czas trwania [...]. Do tego należy doliczyć czas niezbędny do korekty projektu, zarówno wersji przesyłanej przez PN, jak i w wyniku wnoszonych uwag. W Ministerstwie Klimatu i Środowiska podejmowano próby zmiany tego terminu, jednak nie zakończyły się one sukcesem. Ostatnia próba dotyczyła projektu ustawy o parkach narodowych procedowanego w latach 2021-2023 (informacje na stronach Rządowego Centrum Legislacji, zakładka Rządowy Proces Legislacyjny projekt o numerze UD214). Ponadto w latach 2014-2015 w ówczesnym Ministerstwie Środowiska opracowano projekt założeń do ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody, w którym zawarto potrzebę zmiany wskazanego terminu (umieszczony na stronie Rządowego Centrum Legislacji <https://legislacja.gov.pl/projekt/218436/katalog/218442#218442>). Projekty te uległy dyskontynuacji z uwagi na zmiany Rady Ministrów [...].

(akta kontroli str. 251-255, 1057-1059)

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że DOP podejmuje działania na rzecz ustanowienia PO dla PN, jednak ograniczone zasoby kadrowe oraz duża liczba realizowanych zadań nie pozwalają na szybkie prowadzenie tych prac, co powoduje opóźnienia w stanowieniu tych aktów prawnych. Należy zwrócić uwagę, że oprócz stanowienia planów ochrony, w Departamencie prowadzone są także inne prace związane z nadzorem nad PN (inne niż plany ochrony prace legislacyjne, finansowanie parków narodowych, w tym zmiany planów finansowych, przyznawania i rozliczanie dotacji budżetowych, wydawanie zgód na rozporządzanie nieruchomościami, etc.) jak również wydawaniem rozstrzygnięć administracyjnych (decyzje lub postanowienia) w sprawach dotyczących obywateli (zezwolenia na odstępstwo od zakazów obowiązujących w parku narodowym, zezwolenia na odstępstwo od zakazów obowiązujących w parku narodowym w odniesieniu do gatunków roślin, zwierząt lub grzybów objętych ochroną gatunkową, rozpatrywanie zażaleń na postanowienia dyrektorów parków narodowych w sprawie uzgodnień projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) [...]. Tym samym zaangażowanie pracowników Departamentu w tak szerokie spektrum prac, przy ograniczonym zasobie kadrowym powoduje wydłużanie terminu stanowienia planów ochrony. Proces ten jest monitorowany. Dodatkowo, od lutego 2025 r. Departament zostanie wzmocniony dwoma osobami, które będą realizowały zagadnienia dotyczące nadzoru nad parkami narodowymi. Powyższe powinno przyczynić się do przyspieszenia realizacji zadań, w tym w zakresie stanowienia planów ochrony.

(akta kontroli str. 1047-1052)

NIK nie podziela argumentu podniesionego przez GKP, obecnego podsekretarza stanu, że ograniczone zasoby kadrowe oraz szerokie spektrum spraw znajdujących się we właściwości DOP mogą stanowić uzasadnienie tak znacznego, tj. sięgającego nawet ok. 123 miesięcy, opóźnienia w ustanawianiu PO dla PN. Zdaniem NIK opóźnienia te dowodzą, że wykazane przez MKiŚ działania realizowane w ramach monitorowania procesu ustanawiania PO dla PN okazały się nieskuteczne, a zadeklarowane w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej działania zaradcze podjęte w związku z przedłużającym się/długim procedowaniem rozporządzeń

w sprawie ustanowienia PO dla PN były nieadekwatne. W ocenie NIK opóźnienia w ustanawianiu PO dla PN uniemożliwiają długoterminowe planowanie działań ochronnych na obszarach Natura 2000 i monitorowanie efektów ich realizacji, a także skutkują koniecznością tymczasowego zarządzania ochroną przyrody na podstawie zarządzeń Ministra właściwego w sprawie zadań ochronnych ustanawianych na okres od 1 do 5 lat.

Podkreślenia wymaga, że na problem prowadzenia prac nad projektami PO przez okres dłuższy niż 6 miesięcy, tj. z naruszeniem art. 19 ust. 5 uop, NIK wskazała już w ramach kontroli P/21/052 *Ochrona przeciwpożarowa w parkach narodowych*, w wyniku której wnioskowano o *podjęcie skutecznych działań w celu doprowadzenia w możliwie najkrótszym czasie do ustanowienia planów ochrony dla tych parków narodowych, w przypadku których projekty planów ochrony procedowane są przez okres dłuższy niż 6 miesięcy*. NIK dostrzega, że od zakończenia niniejszej kontroli ustanowiono PO dla sześciu PN¹¹³, jednak w dalszym ciągu nieustanowionych pozostaje 10 projektów PO, a Woliński PN nie przedłożył projektu PO. W związku z tym nie można uznać, że Minister właściwy zrealizował wskazany wniosek pokontrolny.

(akta kontroli str. 130-131, 1060-1064)

2. Minister właściwy nie wyegzekwował, w ramach sprawowanego nadzoru nad PN, przedłożenia projektu PO przez Woliński PN.

Była sekretarz stanu, GKP, w wyniku kontroli przeprowadzonej przez zespół kontrolny MKiŚ w Wolińskim PN, wniosła¹¹⁴ m.in. o podjęcie działań mających na celu opracowanie PO dla PN. Do 20 stycznia 2025 r. Ministrowi właściwemu nie został przedłożony projekt PO dla tego PN. Dyrektor Wolińskiego PN, w odpowiedzi na pisma byłej sekretarz stanu, GKP (z sierpnia 2022 r. oraz 10 maja 2023 r.) z prośbą o informacje nt. bieżącego stanu prac nad opracowaniem projektu PO dla PN oraz planowanego terminu przekazania projektu do dalszych prac u Ministra właściwego, wskazał, że planuje przesłać projekt PO dla PN do Ministra właściwego w grudniu 2024 r., a następnie termin ten przesunął na grudzień 2026 r. Nie przedłożono innych dowodów na podejmowanie przez MKiŚ działań w celu wyegzekwowania przedłożenia projektu przez PN, co w ocenie NIK dowodzi braku skutecznego nadzoru Ministra właściwego nad procesem opracowywania projektu PO przez PN.

(akta kontroli str. 1430-1434, 1460-1463)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że: *Informacja o zmianie terminu przekazania przez Woliński Park Narodowy projektu planu ochrony w terminie do grudnia 2024 r. została powzięta w związku z prowadzoną korespondencją dotyczącą możliwości dofinansowania prac nad tym projektem ze środków programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko. Proces przygotowania i procedowania projektów planów ochrony był monitorowany na bieżąco, przy czym część informacji było pozyskiwana w ramach kontaktów roboczych. Informacje te były aktualizowane w notatce [...]*.

(akta kontroli str. 1433-1434)

¹¹³ Dla Karkonoskiego Parku Narodowego, Ojcowskiego Parku Narodowego, Gorczańskiego Parku Narodowego, Tatrzańskiego Parku Narodowego, Bieszczadzkiego Parku Narodowego oraz Parku Narodowego Gór Stołowych.

¹¹⁴ Wystąpienie pokontrolne znak: BKA-RI.0831.1.2021.WG z 18 sierpnia 2022 r.

MKiŚ wprawdzie wskazał, jakie podejmował działania uznawane za bieżący monitoring – były to pisma kierowane przez byłą sekretarz stanu, GKP do PN z prośbą o informacje nt. postępów prac nad opracowaniem projektów PO, notatka dla byłej sekretarz stanu, GKP nt. postępu prac nad opracowaniem PO, przez PN (notatka ta nie była aktualizowana od 18 kwietnia 2023 r.) oraz tabela z wykazem prac legislacyjnych Ministra właściwego – jednak czynności te były nieskuteczne. Nie doprowadziły bowiem do przekazania przez PN projektu PO, a wykonanie tego obowiązku będzie się wiązało z poniesieniem dodatkowych kosztów.

(akta kontroli str. 935-938, 1060-1064, 1109-1112, 1460-1463)

3. Minister właściwy nie zapewnił ustanowienia PO dla PN w terminach określonych w przepisach prawa. I tak:

- a) w latach 2019-2024 Minister właściwy ustanowił PO dla ośmiu PN z przekroczeniem określonego w art. 19 ust. 5 uop terminu 6 miesięcy, a także po upływie terminu wskazanego w art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw.

Wskazany w art. 19 ust. 5 uop termin 6 miesięcy na ustanowienie PO został przekroczony od niemal 24 do ponad 127 miesięcy. I tak w przypadku Ojcowskiego PN od daty wpływu projektu PO do dnia jego ustanowienia upłynęło 714 dni, tj. niemal 24 miesiące; Babogórskiego PN 1054 dni, tj. ponad 35 miesięcy; Karkonoskiego PN – 1267 dni, tj. ponad 42 miesiące; Poleskiego PN – 1553 dni, tj. niemal 52 miesiące; Gorczańskiego PN – 1650 dni, tj. ponad 55 miesięcy; Tatrzańskiego PN – 1923 dni, tj. ponad 64 miesiące; Bieszczadzkiego PN – 3610 dni, tj. ponad 120 miesięcy; PN Gór Stołowych – 3 822 dni, tj. ponad 127 miesięcy.

(akta kontroli str. 42-45, 157-158, 935-938, 1109-1112, 1027-1030)

- b) Minister właściwy ustanowił PO dla 8 PN po 15 listopada 2018 r., tj. niezgodnie z art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, w myśl którego dla PN utworzonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, dla których nie ustanowiono planu ochrony, plan ten należało sporządzić w terminie 10 lat od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. do 15 listopada 2018 r. Opóźnienie wyniosło dla: Babogórskiego PN ponad 8 miesięcy, Poleskiego PN ponad 10 miesięcy, Karkonoskiego PN niemal 29 miesięcy, Ojcowskiego PN ponad 32 miesiące, Tatrzańskiego PN ponad 32 miesiące, Gorczańskiego PN niemal 38 miesięcy, Bieszczadzkiego PN ponad 45 miesięcy, PN Gór Stołowych ponad 61 miesięcy.

(akta kontroli str.157-160)

Zastępca dyrektora DOP oraz obecny podsekretarz stanu, GKP jako powód długotrwałej procedury ustanawiania PO dla PN, oprócz dużego obłożenia pracą oraz trudności kadrowych, wskazali objętość projektów PO dla PN (w niektórych przypadkach nawet kilkaset stron), przygotowanie ostatecznej wersji projektu oraz jego dalsze uzgodnienia (m.in. z parkiem narodowym na etapie weryfikacji przesłanego projektu, poddanie konsultacjom społecznym oraz uzgodnieniom międzyresortowym). Podkreślili również, że oprócz stanowienia PO w DOP prowadzone są inne prace związane z nadzorem

nad PN, w tym inne niż związane z ustanawianiem PO dla PN prace legislacyjne.

(akta kontroli str. 247-255, 1047-1052, 1057-1059)

Była sekretarz stanu, GKP w zakresie opóźnień w ustanawianiu PO dla PN wyjaśniła, że obejmując funkcję Sekretarza Stanu oraz GKP zastała zaległości w tworzeniu PO. W ramach nadrobienia zastanych zaległości ustanowiono w latach 2021-2023 PO dla kolejnych PN: Karkonoskiego, Ojcowskiego, Gorczańskiego, Tatrzańskiego, Bieszczadzkiego, Gór Stołowych. Zdaniem byłej sekretarz stanu, GKP trudności w terminowym opracowywaniu PO dla PN wynikały [...] z ogromnej ilości materiału składającego się na taki plan, w tym konieczności lokalnych konsultacji oraz przeświadczenia sporządzających taki dokument, że ma być on aktem szczegółowym obowiązującym przez kolejne 20 lat. Wskazuję, że mając tą świadomość planowałam zmienić ustawowo cały system, wprowadzając dokument będący strategią ochrony parku narodowego – krótki zwięzły plan wskazujący podstawowe zasady i cele ochrony [...].

(akta kontroli str. 672-690)

W zakresie działań podejmowanych na rzecz poprawy w ustanawianiu PO dla PN była sekretarz stanu, GKP wyjaśniła: [...] *Moje działania polegały na stałym kontakcie z kierownictwem DOP (a nawet dokonaniu zmiany kadrowej dyrektora departamentu, później wicedyrektora – osoby nadzorującej zakres funkcjonowania PN oraz na funkcji naczelnika wydziału PN), utworzeniu (w 2022 r.) Wydziału Nadzoru i Sprawozdawczości Parków Narodowych oraz podjęciu działań w celu wzmocnienia obsady kadrowej Departamentu, także spotkań z kierownictwem Parków Narodowych. W konsekwencji część zastanych przez mnie opóźnień zostało nadrobionych [...].*

(akta kontroli str. 1363-1366)

Była Minister w zakresie opóźnień w ustanawianiu PO dla PN wyjaśnia, że stan zatrudnienia stanowi stały i strukturalny problem w całej administracji państwowej i dotyczy zarówno stanu zatrudnienia, jak i poziomu wynagrodzeń, który na ten stan ma wpływ oraz iż resort przeze nią prowadzony nadrobił wieloletnie zaniedbania poprzedniego rządu w zakresie ustanawiania PO. Wyjaśniła również, że każdy z PN posiada dokumenty planistyczne, których kluczowym elementem są zadania ochronne dzięki którym realizowane były cele ochronne.

(akta kontroli str. 1367-1370)

W odniesieniu do wskazanych w wyjaśnieniach trudności kadrowych i zbyt dużego obciążenia pracą pracowników, jako przyczyn niezapewnienia ustanowienia PO dla PN w terminach określonych w przepisach prawa, NIK stwierdza, że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Wynika to ze standardu A3 standardów kontroli zarządczej. Obecny podsekretarz stanu, GKP – w ramach powierzonego, na podstawie zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 lipca 2024 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹¹⁵, nadzoru nad pracami DOP oraz uprawnienia do określania szczegółowych zadań tego departamentu, powinien zapewnić ustanowienie takich rozwiązań organizacyjnych, które umożliwią realizację zadań pozostających we właściwości tego departamentu, w tym zapewnią

¹¹⁵ Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 52

procedowanie projektów PO w sposób umożliwiający ich ustanowienie przez Ministra właściwego w terminie wynikającym z uop.

4. Minister właściwy ustanowił zadania ochronne dla Magurskiego PN na lata 2019-2024 na obszarze wykraczającym poza teren tego parku.

Zadania ochronne na lata 2019-2024 (ustanowione zarządzeniami Ministra Środowiska w sprawie zadań ochronnych dla Magurskiego Parku Narodowego na lata 2019-2021 oraz 2022-2024, odpowiednio z 17 października 2018 r.¹¹⁶ oraz z 28 listopada 2021 r.¹¹⁷) obejmowały obszar 19 400 ha, w tym 943 ha poza Magurskim PN. Stanowiło to naruszenie art. 22 ust. 2 pkt 1 uop, który daje podstawę prawną Ministrowi właściwemu wyłącznie do ustanowienia zadań ochronnych dla PN.

Obecny podsekretarz stanu, GKP oraz dyrektor DOP wyjaśnili, że: *W zadaniach ochronnych określone są działania, których podjęcie jest istotne z punktu widzenia ochrony przyrody, zarówno ochrony siedlisk przyrodniczych, jak i gatunków roślin, zwierząt lub grzybów. Działania, o których mowa, były realizowane na nieruchomościach będących we władaniu Magurskiego Parku Narodowego i były spójne z działaniami ochronnymi dotyczącymi siedlisk przyrodniczych i gatunków w Magurskim Parku Narodowym. Zdaniem obecnego podsekretarza stanu, GKP: Ich określenie w zadaniach ochronnych pozwalało Magurskiemu Parkowi Narodowemu prowadzić spójne działania na zarządzanych przez siebie obszarach, tak by w sposób kompleksowy chronić cenne wartości przyrodnicze tych obszarów.*

(akta kontroli str. 889-897, 1047-1052)

Zdaniem NIK organy państwa mogą działać wyłącznie na podstawie prawa i w granicach prawa. Ustanowienie działań ochronnych dla ww. terenu powinno być poprzedzone zmianą granic parku.

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

W okresie objętym kontrolą GDOŚ¹¹⁸ zwracał się do dyrektora DOP z prośbą o informacje dotyczące planowanych terminów ustanowienia PO dla PN, wskazując, że dokumenty te są niezbędne do ustanowienia przez RDOŚ PZO. Odwoływał się przy tym do art. 28 pkt 11 uop, wskazując, że PZO nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części, dla którego ustanowiono PO dla PN, zawierający zakres PZO. W związku z tym, dopiero po wejściu w życie PO dla PN RDOŚ będzie mógł ustanowić PZO tych

¹¹⁶ Dz. Urz. Min. Środ. poz. 55.

¹¹⁷ Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 90.

¹¹⁸ Pismo z 13 lutego 2023 r. (DZP-WP.600.7.2023.DK) dot. obszarów Natura 2000 Przybrzeżne wody Bałtyku (PLB990002), Pobrzeże Słowińskie (PLB220003) i Ostoja Słowińska (PLH220023) w części poza granicami parku narodowego i projektu PO dla Słowińskiego PN; pismo z 7 kwietnia 2024 r. (DZP-WP.6323.3.2024.DK) dot. obszaru Natura 2000 Ujście Warty (PLC080001) w części poza granicami parku narodowego i projektu PO dla PN „Ujście Warty”; pismo z 16 września 2024 r. (DZP-WP.6323.8.8.2024.DK) dot. obszarów Natura 2000 Bagienna Dolina Narwi (PLB200001), Narwiańskie Bagna (PLH200002), Ostoja Wigierska (PLH200004), Puszcza Augustowska (PLB200002), Dolina Biebrzy (PLH200008) i Ostoja Biebrzańska (PLB200006) w części poza granicami parku narodowego i projektów PO dla Narwiańskiego PN, Wigierskiego PN i Biebrzańskiego PN.

obszarów Natura 2000, dla terenów poza granicami PN. Dyrektor DOP nie zakwestionował prezentowanego przez GDOŚ poglądu, że ustanowienie PZO dla obszarów Natura 2000 dla terenów poza granicami PN jest możliwe dopiero po ustanowieniu w drodze rozporządzenia PO dla PN.

Zgodnie z art. 27a ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 uop sporządzenie PZO dla obszaru Natura 2000 należy do zadań RDOŚ, który jest organem sprawującym nadzór nad obszarem, a pierwszy projekt PZO należy sporządzić w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez KE jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków, o czym stanowi art. 28 ust. 1 uop. RDOŚ, na podstawie art. 28 ust. 5 uop, ustanawia PZO, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Stosownie do art. 28 ust. 11 pkt 2-3 uop PZO nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części pokrywającego się w całości lub w części z obszarem PN, dla którego ustanowiono PO lub zadania ochronne uwzględniające zakres, o którym mowa w art. 28 ust. 10 uop. Projekt PO dla PN sporządza dyrektor parku na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 1 uop. PO ustanawia Minister właściwy w terminie 5 lat od dnia utworzenia parku, o czym stanowi art. 18 ust. 2 uop. Zgodnie z art. 28 ust. 12 uop akt prawa miejscowego w formie zarządzenia RDOŚ, o którym mowa w ust. 5, traci moc w przypadku ustanowienia PO, o którym mowa w art. 29 uop.

Dyrektor DOP wyjaśniła, że: *[...] plany ochrony dla obszaru Natura 2000 pokrywającego się w części lub w całości z obszarem parku narodowego powinny być spójne z planami zadań ochronnych dla tego samego obszaru w części wykraczającej poza obszar parku narodowego. Tym samym termin ich wejścia w życie powinien być skoordynowany. Nie ma przy tym znaczenia (ustawa o ochronie przyrody nie wskazuje kolejności), który z tych dokumentów będzie ustanowiony jako pierwszy. [...] Należy także zwrócić uwagę, że z uwagi na konieczność zachowania spójności działań na rzecz ochrony przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000 w obszarze parku i poza nim, jak również na stopień zaawansowania prac, zasadne jest by plany ochrony dla parków narodowych były ustanowione wcześniej. Ich treści są bowiem istotne dla brzmienia dopiero opracowywanych dokumentów. Kwestie kolejności stanowienia planów ochrony dla parków narodowych oraz planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, w każdym przypadku powinny być rozpatrywane indywidualnie.*

(akta kontroli str. 256-260)

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że: *[...] Powoływanie w parkach narodowych obszarów Natura 2000 należy uznać za działanie wtórne. Tym samym na tym obszarze pierwszeństwo powinien mieć plan ochrony dla parku narodowego, szczególnie że rdoś nie ma kompetencji by ingerować w materię parku narodowego. Plany ochrony dla obszaru Natura 2000 pokrywającego się w części lub w całości z obszarem parku narodowego powinny być spójne z planami zadań ochronnych dla tego samego obszaru w części wykraczającej poza obszar parku narodowego. Tym samym termin ich wejścia w życie powinien być skoordynowany, przy czym ustawa o ochronie przyrody w art. 28 ust. 11 pkt 2 stwierdza, iż planu zadań ochronnych nie sporządza się*

dla obszaru Natura 2000 lub jego części pokrywającego się w całości lub w części z obszarem parku narodowego (...), dla którego ustanowiono plan ochrony uwzględniający zakres, o którym mowa w art. 28 ust. 10. Oznacza to, że najpierw należy ustanowić plan ochrony dla parku narodowego wraz z pzo, a następnie pzo dla pozostałej części obszaru natura 2000. Stąd w ramach planowanej zmiany ustawy o ochronie przyrody proponuje się możliwość ustanowienia pzo dla części obszaru Natura 2000 co niezależni terminowo pzo od planu ochrony parku narodowego. [...].

(akta kontroli str. 927-931)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK stwierdza, że w uop wprost określono obowiązki dla każdego z podmiotów sprawujących nadzór nad obszarem Natura 2000, tj. dyrektora PN – dla obszaru Natura 2000 znajdującego się w granicach PN oraz dla RDOŚ – dla obszaru znajdującego się poza granicami PN. Z uop wynika również zobowiązanie dla każdego z tych podmiotów do opracowania w wyznaczonym czasie dokumentów planistycznych. Prowadzenie prac nad przygotowaniem do ustanowienia PO lub zadań ochronnych dla PN obejmującego obszar Natura 2000 lub jego część nie wyłączało obowiązku wynikającego z art. 28 ust. 1 uop sporządzenia projektu PZO. Tym bardziej nie wyłączało takiego obowiązku w odniesieniu do części obszaru Natura 2000 pozostającego poza granicami PN. Tymczasem ustalenia kontroli przeprowadzonych w GDOŚ i RDOŚ wskazują, że dla ww. form ochrony przyrody nie zostały ustanowione dokumenty planistyczne. Na obszarach zarówno PN, jak i obszarach Natura 2000 wykraczających poza granice PN, nie funkcjonują PZO albo PO, pomimo przekroczenia terminów na ich ustanowienie. Wobec powyższego NIK nie podziela stanowiska zarówno dyrektora DOP, jak i obecnego podsekretarza stanu, GKP, że PO dla PN powinny być ustanowione przed PZO dla pozostałej części obszaru Natura 2000.

W ocenie NIK brak PO nie jest przesłanką do wstrzymania się w ustanowieniu PZO przez RDOŚ. W wyniku akceptowania podejścia, że wydanie przez RDOŚ zarządzenia w sprawie ustanowienia PZO jest możliwe dopiero po ustanowieniu PO dla PN nie było w ogóle dokumentów planistycznych na obszarach Natura 2000. Negatywne skutki nieustanowienia celów działań ochronnych dla przedmiotów ochrony na obszarach Natura 2000 RDOŚ ograniczały poprzez określanie tymczasowych celów ochrony, pomimo że w uop ustawodawca nie stworzył podstawy prawnej do takich rozwiązań.

6. Minister właściwy, w ramach sprawowanego nadzoru nad parkami narodowymi, nie zapewnił wykazywania przez Magurski PN oraz PN „Ujście Warty” wielkości powierzchni zgodnej ze stanem faktycznym, a podjęte działania mające na celu ustalenia prawidłowej powierzchni tych parków narodowych były nieskuteczne.

Rzeczywista powierzchnia Magurskiego PN wynosi 18 526 ha¹¹⁹. Natomiast w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia Magurskiego Parku Narodowego¹²⁰ wskazano powierzchnię

¹¹⁹ Z wykonanych przez pracowników Magurskiego PN, w trakcie kontroli NIK, analiz wynika, że powierzchnia rzeczywista Parku (zgodnie z opisem granic w rozporządzeniu w sprawie utworzenia Magurskiego PN) była równa 18 526 ha.

¹²⁰ Dz. U. Nr 126, poz. 618.

19 962 ha, a w zarządzeniach Ministra właściwego w sprawie zadań ochronnych dla Magurskiego Parku Narodowego na lata 2019-2021 oraz 2022-2024 wskazano powierzchnię 19 400 ha (suma z powierzchni ochrony ścisłej, ochrony czynnej oraz ochrony krajobrazowej). Taką samą powierzchnię wskazano w opracowywanym w trakcie kontroli NIK w MKiŚ projekcie zarządzenia w sprawie zadań ochronnych dla Magurskiego PN na lata 2025-2026. Z kolei w rocznikach statystycznych Rzeczypospolitej Polskiej za lata 2019-2023 wskazywano powierzchnię 19 438 ha (od 2020 r. Magurski PN w odpowiedzi na coroczne prośby MKiŚ o uzupełnienie tabel GUS podawał powierzchnię 19 962 ha, tj. z ww. rozporządzenia).

W przypadku PN „Ujście Warty”, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty”¹²¹, powierzchnia Parku wynosi 7 955,86 ha. W sprawozdaniu OS-7 o ochronie przyrody i krajobrazu za 2019 r. wskazano powierzchnię 8 074 ha, a za lata 2020-2023 – 8 098,87 ha. W projekcie PO dla PN „Ujście Warty” podano powierzchnię 8 076,57 ha. Zgodnie z Opisem Przedmiotu Zamówienia na podstawie danych z ewidencji gruntów, w oparciu o narzędzia GIS¹²² powierzchnia Parku wynosi 8 057,57 ha. W planie ochrony przeciwpożarowej terenu PN „Ujście Warty” wskazano powierzchnię 8 074 ha. W przesłanym do MKiŚ projekcie rozporządzenia wraz z załącznikiem (PO) wskazano powierzchnię 8 070,97 ha. Według sprawozdań do Ministra właściwego na potrzeby sprawozdawczości GUS za lata 2019-2023 (Tabela nr 8 *Parki narodowe według form własności*) było to kolejno: 8 102,31 ha, 7 956 ha i 7 955,86 ha.

Problem wykazywania przez PN powierzchni niezgodnej z faktyczną powierzchnią był znany w MKiŚ, co potwierdza korespondencja pomiędzy pracownikami DOP a PN. Uzyskujący od PN dane dotyczące ich powierzchni na potrzeby statystyczne pracownik DOP wskazał, że: *[...] Powierzchnia Parku ogółem to powierzchnia podana w obowiązującym Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie danego Parku. Zdajemy sobie sprawę, że nie zawsze jest to zgodnie z rzeczywistością [...]*.

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił: *[...] powierzchnia parku narodowego jest określana w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie danego parku narodowego (ewentualnie w przypadku niektórych parków narodowych o utworzeniu danego parku narodowego). Tym samym powierzchnią parku narodowego jest powierzchnia określona w ww. rozporządzeniu. Warto przy tym dodać, że parki narodowe posiadają nieruchomości gruntowe także poza granicami określonymi rozporządzeniem Rady Ministrów. Nieruchomości te pozostają w ich użytkowaniu wieczystym lub są ich własnością, niemniej nie stanowią obszaru parku narodowego (znajdują się poza granicami parku narodowego). Tym samym nie powinny być wykazywane jako obszar parku.*

(akta kontroli str. 1031-1033)

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił: *[...] Dane dotyczące powierzchni parków narodowych były podawane z najlepszą posiadaną wiedzą. Rozbieżności, w przypadku niektórych parków narodowych, wynikały m.in. z podawania powierzchni parków narodowych w oparciu o dane z ewidencji gruntów. Należy*

¹²¹ Dz. U. Nr 61, poz. 681.

¹²² System informacji geograficznej.

tu pamiętać, że od utworzenia parków narodowych, dochodziło do zmian w ewidencji gruntów, w tym ich powierzchni, wynikającej choćby z dokładniejszych pomiarów. Biorąc powyższe pod uwagę parki narodowe przekazywały informację według najnowszych danych. [...] W celu wyjaśnienia zagadnienia dotyczącego różnic w powierzchni Magurskiego Parku Narodowego, ówczesny Główny Konserwator Przyrody, wystosował do dyrektora Magurskiego Parku Narodowego pismo w sprawie przygotowania projektu rozporządzenia w sprawie aktualizacji przebiegu granic Parku. [...] Za mojej kadencji (12 marca 2024 r.) Departament Ochrony Przyrody zorganizował robocze spotkanie on-line poświęcone aktualizacji granic Magurskiego Parku Narodowego. W spotkaniu tym uczestniczyli przedstawiciele Magurskiego Parku Narodowego, Departamentu Ochrony Przyrody oraz Departamentu Prawnego MKiŚ. Omówione zostały bieżące sprawy związane ze zmianą granic Parku. Prace w tym zakresie są obecnie prowadzone w Magurskim Parku Narodowym. W przypadku Parku Narodowego „Ujście Warty”, działania takie nie były podejmowane, z uwagi na prace związane z przygotowywaniem projektu planu ochrony, w ramach którego była weryfikowana także ewidencja gruntów. Ponadto w ramach analizy możliwości powiększenia parków narodowych dyrektor Parku podjął wstępne rozmowy w zakresie możliwości powiększenia obszaru Parku, co wiąże się ze zmianą granic i możliwością korekty powierzchni. Skutkiem tego w dokumentach i powszechnie dostępnych bazach danych, dotyczących PN zawierano informacje niezgodne ze stanem faktycznym w zakresie powierzchni, w porównaniu do prawnie obowiązujących granic ww. PN oraz brakiem rzetelnych danych dot. powierzchni Magurskiego PN oraz PN „Ujście Warty”.[...].

(akta kontroli str. 1047-1052)

Niezapewnienie przez Ministra właściwego przekazywania danych odzwierciedlających rzeczywistą powierzchnię PN wskazuje na niedostateczny nadzór nad działalnością PN w tym zakresie. Nieprawidłowe określanie granic PN mogło, zdaniem NIK, prowadzić do niewłaściwej ochrony ekosystemów – obszary o wysokiej wartości przyrodniczej mogły nie być odpowiednio chronione z uwagi na ich nieuwzględnienie w granicach PN, jak również mogło prowadzić do realizacji działań ochronnych poza rzeczywistymi granicami PN. Obowiązek sprawowania nadzoru nad działalnością PN przez Ministra określony został w art. 9 uop.

7. Minister właściwy nie ustanowił skutecznych mechanizmów nadzoru realizacji przez GDOŚ zadań związanych z opracowaniem i prowadzeniem uzgodnień projektów rozporządzeń Ministra właściwego ustanawiających uregulowane w art. 29 ust. 3 uop plany ochrony.

Minister właściwy upoważnił GDOŚ (na podstawie pełnomocnictwa nr 126 z 29 lipca 2016 r. oraz nr 40 z 15 maja 2020 r.) do realizacji zadań polegających na opracowaniu i prowadzeniu procesu uzgodnień¹²³ dla projektów aktów wykonawczych, o których mowa w art. 29 ust. 3 uop i przekazał na podstawie tych pełnomocnictw m.in. 11 projektów PO dla obszarów morskich oraz projekt PO dla obszaru Natura 2000 Ostoja Nietoperzy Powiatu Gorlickiego (nadzorowanego przez RDOŚ w Krakowie). Brak nadzoru Ministra właściwego

¹²³ W tym wewnątrzresortowych, konsultacji publicznych oraz opiniowania, łącznie z prowadzeniem konferencji uzgodnieniowej.

nad realizacją tego zadania przez GDOŚ, w tym niepodejmowanie działań w celu doprowadzenia do usprawnienia realizacji przez GDOŚ procesu uzgodnień przekazanych projektów aktów wykonawczych, spowodowało, że z 11 projektów PO dla obszarów morskich, przekazanych GDOŚ w latach 2017-2024, Minister właściwy otrzymał, celem dalszego procedowania, tylko dwa projekty PO. Ponadto w toku kontroli zidentyfikowano przypadek, gdy GDOŚ nie poinformował RDOŚ w Krakowie o zaprzestaniu prac nad przekazanym mu przez Ministra właściwego w styczniu 2018 r. projektu PO dla obszaru Natura 2000 Ostoja Nietoperzy Powiatu Gorlickiego. Dopiero w marcu 2023 r. Minister właściwy, po uprzednim zasięgnięciu informacji w GDOŚ, przekazał RDOŚ w Krakowie, że już w 2019 r. zdecydowano o zaprzestaniu procedowania tego projektu. W ocenie NIK powyższe dowodzi, że Minister właściwy nie zapewnił sobie dostępu do informacji o zaawansowaniu i postępach prac nad projektami PO dla obszarów Natura 2000 oraz o przyczynach niezrealizowania prac. Tym samym w Ministerstwie nie zachowano standardu D18 kontroli zarządczej, zgodnie z którym należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że: *Informacje były przekazywane na bieżąco podczas bezpośrednich, cyklicznych spotkań Głównego Konserwatora Przyrody z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz podczas spotkań kierownictwa resortu, na których był obecny przedstawiciel GDOŚ. Ponadto, dyrekcja Departamentu Ochrony Przyrody MKiŚ była w stałym kontakcie z dyrekcją Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody GDOŚ, w tym np. w zakresie stanu realizacji obowiązku ustanowienia dokumentów planistycznych czy projektu mającego na celu zachowanie obszarów bagiennych, torfowisk i terenów podmokłych na obszarach Natura 2000.*

(akta kontroli str. 279-285)

W zakresie monitorowania przebiegu procedowania PO dla morskich obszarów Natura 2000 po przekazaniu ich do GDOŚ dyrektor DOP wyjaśniła: *[...] Informacje na temat statusu prac DOP pozyskiwał m.in. w ramach bieżących kontaktów Dyrekcji DOP z GDOŚ, na podstawie korespondencji kierowanej przez GDOŚ do dyrektorów urzędów morskich (kierowanej do wiadomości tutejszego departamentu¹²⁴) [...].*

(akta kontroli str. 1034-1038, 1060-1064)

Była sekretarz stanu, GKP wyjaśniła, że: *Odnosnie kwestii tworzenia planów ochrony dla obszarów morskich DOP był w stałym roboczym kontakcie z Departamentem Zarządzania Zasobami Przyrody GDOŚ, a temat ten był też poruszony podczas spotkań z kierownictwem GDOŚ.*

(akta kontroli str. 685-690)

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że: *Spotkania z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska dotyczyły wszystkich aspektów funkcjonowania sieci Natura 2000 i działań GDOŚ w zakresie kompetencji tego organu. Kontakty z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska mają charakter stały i roboczy. Bezpośredni kontakt umożliwia sprawne uzgadnianie stanowisk w zakresie*

¹²⁴ Pisma znak: DZP-WP.6323.2.2021.AL.2 z 8 września 2021; DZP-WP.6323.2.2021.AL.4 z 24 września 2021 r.; DZP-WP.6323.2.2021.AL.5 z 24 maja 2022 r.; DZP-WP.600.27.2023.JB z 25 sierpnia 2023 r.; DZP-WP.6323.2.2021.AL.10 z 26 kwietnia 2024 r.; DZP-WP.6321.9.2020.JB z 27 listopada 2020 r.

najważniejszych pojawiających się tematów dotyczących zarządzania siecią Natura 2000 i jest wystarczający do sprawniej realizacji zadań. Opracowanie dot. kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych nie ma charakteru wytycznych. Nie widzę konieczności protokolowania ustaleń ze spotkań roboczych. Źródłem wiedzy o działaniach GDOŚ są informacje uzyskiwane od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska podczas spotkań oraz wszystkie przekazywane materiały i dokumenty przez tę instytucję.

(akta kontroli str. 1047-1052)

W ocenie NIK pozostawanie przez DOP w roboczym kontakcie z Departamentem Zarządzania Zasobami Przyrody GDOŚ oraz poruszanie kwestii opracowania projektów PO dla obszarów morskich podczas spotkań z kierownictwem GDOŚ nie zapewniło Ministrowi właściwemu dostępu do informacji o zaawansowaniu i postępach prac nad tymi projektami i możliwości podejmowania działań zaradczych celem usprawnienia realizacji tego procesu przez GDOŚ. Przedłużające się prace Generalnego Dyrektora nad projektami rozporządzeń Ministra właściwego ustanawiającymi PO, o których mowa w art. 29 ust. 3 uop, wskazują na brak ustanowienia przez Ministra skutecznych mechanizmów nadzoru. Ponadto wskazać należy na potrzebę dokumentowania działań administracji, by możliwe było wyciąganie wniosków, naprawianie błędów i weryfikacja przyczyn działań nieprawidłowych.

8. Minister właściwy, jako organ sprawujący nadzór nad gospodarką leśną oraz równocześnie nadzorujący realizację zadań na obszarach Natura 2000, zatwierdził PUL dla Nadleśnictwa Mircze na lata 2019-2028, pomimo że w dokumencie tym zaplanowano działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000, co było działaniem niecelowym i nierzetelnym

RDOŚ w Lublinie wydał negatywną opinię¹²⁵ do ww. projektu PUL w związku z niewskazaniem w prognozie oddziaływania na środowisko przekonujących dowodów na brak istotnie negatywnego oddziaływania projektu PUL dla Nadleśnictwa Mircze na obszary Natura 2000. RDOŚ wskazał w opinii także m.in. na „znaczące negatywne oddziaływanie zaplanowanych działań na stan zachowania” grądu subkontynentalnego¹²⁶. Projekt PUL został przedłożony Ministrowi właściwemu do zatwierdzenia w sierpniu 2019 r., a następnie dokumentacja projektu została uzupełniona o notatkę ze spotkania w listopadzie 2019 r. m.in. przedstawicieli RDLP w Lublinie z RDOŚ w Lublinie, w której zaprezentowano stanowisko RDLP w Lublinie

¹²⁵ Znak: WPN.611.3.2019.JW z 27 maja 2019 r. wydana w trybie art. 54 ust. 1 uoiu.

¹²⁶ RDOŚ wskazał, że: „W Nadleśnictwie Mircze utworzono pięć obszarów Natura 2000, których przedmiotem ochrony jest grąd subkontynentalny. Są to: Zachodniowołyńska Dolina Bugu PLH060035, Lasy Mirczańskie PLH060104, Lasy Dołhobyczowskie PLH060103, Adelina PLH060084, Tarnoszyn PLH060100. Poza obszarem Zachodniowołyńska Dolina Bugu, gdzie lasy Nadleśnictwa Mircze zajmują bardzo małą powierzchnię, w pozostałych obszarach większości wydzieleń, które są grądem we właściwym stanie ochrony (FV) zaprojektowano użytkowanie rębne, większości rębnią IIIb. W obszarze Natura 2000 Tarnoszyn kompleksie Ulików zaprojektowano użytkowanie rębne, większości rębnią IIIb na 77,7% powierzchni typowo wykształconego grądu. Zaplanowana masa drewna tych wydzieleń stanowi 31,3% całkowitej masy grubizny. Aktualnie w tym obszarze grądy w stanie zachowania (właściwy stan ochrony FV) rosną na 73% powierzchni obszaru. Po 10 latach w tym stanie pozostanie kilkanaście procent powierzchni. Bez najmniejszych wątpliwości stanowi to znaczące negatywne oddziaływanie zaplanowanych działań na stan zachowania siedliska.”.

do uwag zgłoszonych w opinii RDOŚ, a następnie wskazano, że „wyjaśnienia zostały zaakceptowane” oraz że „nie ma możliwości wprowadzenia zmian do dokumentu przesłanego do MŚ”. Przedmiotowy PUL został zatwierdzony przez Ministra właściwego 13 lutego 2020 r.

Była sekretarz stanu, GKP wyjaśniła, że w takich sytuacjach wskazywała, że Lasy Państwowe oraz RDOŚ powinny wyjaśnić nawzajem ewentualne rozbieżności.

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że RDOŚ w Lublinie przekazał Ministerstwu Klimatu notatkę ze spotkania roboczego dotyczącego opinii. W notatce tej wskazano, że »wyjaśnienia zostały zaakceptowane«. Tym samym z dokumentacji sprawy wynika, że RDOŚ, w związku z wyjaśnieniami zmienił stanowisko względem projektu planu w porównaniu do zawartego w wydanej opinii – co potwierdza wyżej wskazana notatka.

(akta kontroli str. 672-690, 1363-1366, 1441-1443)

NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach podsekretarza stanu GKP, że RDOŚ zmienił stanowisko zawarte w negatywnej opinii do projektu PUL. W ocenie NIK notatka wskazuje jedynie na zaprezentowanie stanowiska przez RDLP, bez odniesienia się do tego stanowiska przez przedstawiciela RDOŚ w Lublinie. Ponadto z notatki wynika, że nie zostaną wprowadzone zmiany do przekazanego Ministrowi właściwemu projektu PUL, co do którego RDOŚ wyraził negatywną opinię. NIK ocenia, że Minister właściwy, jako organ ochrony przyrody oraz organ nadzorujący gospodarkę leśną, zatwierdzając PUL nie wziął pod uwagę, że realizacja jego postanowień może znacząco negatywnie oddziaływać na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000 znajdujących się na terenie Nadleśnictwa Mircze, co wynikało z opinii RDOŚ. Tym samym Minister właściwy niecelowo zatwierdził działania, których realizacja mogła znacząco negatywnie oddziaływać na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000. Zatwierdzenie PUL dla Nadleśnictwa Mircze na lata 2019-2028, pomimo że w dokumencie tym zaplanowano działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000 NIK ocenia również jako działanie nierzetelne.

9. W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) Minister właściwy zatwierdził PUL dla Nadleśnictw: Kościerzyna na lata 2019-2028, Krasnystaw na lata 2020-2029, Tomaszów na lata 2020-2029 oraz Józefów na lata 2020-2029, pomimo istotnych uwag zawartych w opiniach RDOŚ, jako organów ochrony przyrody. Zatwierdzenie przez Ministra właściwego postanowień w PUL dopuszczających działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszarów Natura 2000, było w ocenie NIK działaniem niecelowym i nierzetelnym.

Sekretarz stanu (w okresie od 2 października 2020 r. do 12 grudnia 2023 r.), w zakresie zatwierdzenia PUL dla nadleśnictwa: Krasnystaw, Tomaszów oraz Józefów wyjaśnił, że: *trudno odnieść się do tego zagadnienia bez dostępu do dokumentów*. Niemniej jednak wskazał, że: *w procesie analizy zgromadzonej dokumentacji uwzględnia się zarówno opinię RDOŚ, jak i odniesienie się do uwag zawartych w tej opinii przez właściwą RDLP i/lub nadleśnictwo. Sam fakt zatwierdzenia PUL w sytuacji, gdy opinia RDOŚ zawiera liczne istotne uwagi nie stanowi naruszenia obowiązujących regulacji prawnych oraz regulaminów wewnętrznych Ministerstwa. Jeśli obawy wynikające z krytycznych uwag RDOŚ są satysfakcjonująco wyjaśnione przez sporządzającego projekt (np. nadleśnictwo*

ustosunkowało się pozytywnie do uwag RDOŚ i zmodyfikowało określone działania, lub wskazało na nieaktualne dane na których oparł się RDOŚ, jednocześnie wskazując, że aktualne dane nie dają podstaw do takich obaw, itp.), to nie ma istotnych przeciwwskazań dla zatwierdzenia PUL. Każdorazowo, w ramach procesu zatwierdzania PUL dokumentacja dotycząca projektu PUL rozpatrywana była wnikliwie z uwzględnieniem specyfiki danego nadleśnictwa.

Minister Środowiska (w okresie od 21 marca do 6 października 2020 r.) nie udzielił wyjaśnień w zakresie zatwierdzenia PUL dla nadleśnictwa Kościerzyna.

Obecny podsekretarz stanu, GKP w zakresie PUL dla nadleśnictw: Kościerzyna, Krasnystaw, Tomaszów i Józefów wyjaśnił, że [...] rozstrzygając o zatwierdzeniu wskazanych planów po rozważeniu uwag zawartych w opiniach RDOŚ i odnoszących się do nich stanowisk dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych uznał, że uwagi te nie mają charakteru uniemożliwiającego zatwierdzenie przedmiotowych planów urządzania lasu. Ponadto podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że [...] w projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody (UD61) przygotowanym w Ministerstwie przewidziano obligatoryjne uzgodnienie każdego PUL przez RDOŚ.

(akta kontroli str. 917-920, 1616-1618)

Z kolei dyrektor DOP wskazał, że zgodnie z aktualną praktyką Departamentu, PUL nie podlega zatwierdzeniu, jeśli RDOŚ ocenia go negatywnie.

Zdaniem NIK Minister właściwy, zatwierdzając PUL powinien mieć pewność, że prowadzona na podstawie tego dokumentu gospodarka leśna nie będzie znacząco negatywnie wpływała na obszary chronione, w tym obszary Natura 2000. Dlatego też opieranie się na ustaleniach „roboczych” pomiędzy RDOŚ, a RDLP oraz na zapewnieniach przedstawicieli RDLP nie jest wystarczające. NIK nie podziela stanowiska Sekretarza stanu (w okresie od 2 października 2020 r. do 12 grudnia 2023 r.) w odniesieniu do pozytywnego ustosunkowania się do uwag RDOŚ i zmodyfikowania określonych działań przez niego kwestionowanych, ponieważ takie zmiany nie były wprowadzane. Zdaniem NIK zatwierdzanie przez Ministra właściwego PUL, do których zgłoszone zostały opinie negatywne lub opinie z licznymi istotnymi uwagami przez RDOŚ, jako organ ochrony przyrody, stanowiło działanie niecelowe i nierzetelne i sprowadzało się do zatwierdzania przez Ministra właściwego postanowień w PUL dopuszczających działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 1085-1091, 1124-1129, 1363-1366, 1371-1375)

10. Minister właściwy nie wydał (według stanu na 20 stycznia 2025 r.), w trybie art. 28 ust. 11b-11c uop, rozstrzygnięcia dotyczącego zażalenia Dyrektora RDLP w Gdańsku na postanowienie RDOŚ w Gdańsku w sprawie odmowy uzgodnienia zakresu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 w projekcie PUL dla nadleśnictwa Kościerzyna na lata 2019-2028, które wpłynęło do Ministra Środowiska 20 marca 2019 r. Stanowiło to naruszenie art. 35 kpa oraz oznaczało pozostawanie organu w bezczynności od blisko sześciu lat. Zgodnie z art. 35 § 3 kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Odpowiedzialna za brak rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej była sekretarz stanu, GKP wyjaśniła, że nie jest w stanie odnieść się do tego zagadnienia bez dostępu do dokumentacji sprawy. Ponadto osoby pełniące kolejno funkcję Ministra właściwego również ponoszą odpowiedzialność za brak wydania rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie.

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że *rozstrzygnięcie w sprawie zostanie przedstawione do akceptacji kierownictwa resortu w najbliższym czasie*.

Zdaniem NIK brak wydania rozstrzygnięcia w sprawie prowadzonej na podstawie kpa przez okres blisko 6 lat poprzez niezastosowania art. 35 kpa stanowi rażące naruszenie tego przepisu.

(akta kontroli str. 1085-1091, 1363-1366)

11. Minister właściwy, w ramach nadzoru nad PGL LP, nie podejmował skutecznych działań w celu zapewnienia ciągłości obowiązywania PUL jako dokumentów stanowiących podstawę prowadzenia gospodarki leśnej, w tym na obszarach Natura 2000, pomimo że zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o lasach Minister właściwy zatwierdza PUL. Niezapewnienie przez Ministra właściwego ciągłości obowiązywania PUL, jako podstawowego dokumentu do prowadzenia gospodarki leśnej na obszarach leśnych, w tym w granicach obszarów Natura 2000, skutkowało dopuszczeniem do naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy o lasach.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o lasach PUL, co do zasady, sporządza się na 10 lat. Stosownie do art. 18 ust. 4 pkt 2 tej ustawy, PUL powinien zawierać m.in. analizę gospodarki leśnej w minionym okresie. Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o lasach trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według PUL lub uproszczonego PUL. W związku z tym prowadzenie gospodarki leśnej i pozyskiwanie drewna bez zatwierdzonego PUL nie można uznać za rozwiązanie prawidłowe. Dlatego też Minister właściwy, w ramach sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną, nie powinien dopuścić do prowadzenia gospodarki leśnej w okresach, w których nie zapewniono aktualnego PUL.

Tymczasem dla nadleśnictw: Mircze, Kościerzyna, Krasnystaw, Tomaszów, Józefów oraz Żednia okresy, w których prowadzona była gospodarka leśna bez zapewnienia aktualnego PUL, wynosiły odpowiednio 408, 609, 525, 525, 525 oraz 252 dni. W przypadku nadleśnictw Chotyłów oraz Zwierzyniec poprzedni PUL obowiązywał do końca 2023 r., a do chwili obecnej (do 20 stycznia 2025 r.) Minister właściwy nie zatwierdził nowego PUL, pomimo wpłynięcia wniosków DGLP o zatwierdzenie PUL odpowiednio z 25 sierpnia 2024 r. i 9 sierpnia 2024 r. Dla nadleśnictw: Białowieża, Browsek, Hajnówka PUL przesłały obowiązywać z końcem roku 2021, dla nadleśnictw Suwałki oraz Pomorze, z końcem roku 2022, a dla nadleśnictwa Szczebra z końcem roku 2023. Do chwili obecnej Minister właściwy nie otrzymał wniosków DGLP o zatwierdzenie PUL dla tych nadleśnictw.

(akta kontroli str. 902-912)

Skutkiem powyższego było dopuszczenie przez Ministra właściwego do prowadzenia przez PGL LP gospodarki leśnej bez zatwierdzonego PUL, w tym na obszarach Natura 2000, co mogło znacząco negatywnie wpływać na stan siedlisk.

Nadleśnictwo Zwierzyniec prowadziło w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2024 r. działania gospodarcze na sześciu obszarach Natura 2000, pomimo

niezatwierdzenia PUL. Działania te były związane m.in. z bieżącymi pracami obejmującymi utrzymanie trwałości drzewostanów w warunkach ich eksploatacji, hodowlą czy ochroną. W projekcie PUL zaplanowano oraz wykonano na obszarze Puszczy Solskiej, Uroczysk Puszczy Solskiej oraz Roztocza wycinki rębnią zupełną¹²⁷ na łącznym obszarze 61,63 ha (z zaplanowanych 65,84 ha w całym okresie obowiązywania PUL, tj. 10 lat), w tym na trzech wydzieleniach, na których od 1 lutego do 31 maja obowiązywała strefa ochrony okresowej głuszca (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt¹²⁸). W ramach trzech wydzieleni leśnych na obszarach Puszcza Sol ska oraz Uroczyska Puszczy Solskiej, na których zaplanowano strefę ochrony okresowej głuszca, wycinkę rębnią zupełną wykonano na obszarze 4,95 ha z zaplanowanych w projekcie PUL 6,12 ha. Działania związane z wycinką drzew prowadzono w 2024 r. od 12 do 21 stycznia (pierwsza tura prac) oraz od 4 września do co najmniej 7 października. RDOŚ w Lublinie negatywnie zaopiniował projekt PUL dla Nadleśnictwa Zwierzyniec m.in. w zakresie niewystarczającej analizy wpływu PUL na stan ochrony obszarów Natura 2000, braku informacji o rozmieszczeniu poszczególnych gatunków oraz zaplanowaniu na 31 wydzieleniach rębni zupełnej¹²⁹. RDOŚ w opinii zwracała uwagę, że *tak duża ingerencja w siedlisko głuszca spowoduje zmniejszenie udziału powierzchni optymalnego siedliska, przez co negatywnie wpłynie na stan przedmiotu ochrony Natura 2000. [...] trudno w prognozie doszukiwać się uzasadnienia pozytywnego wpływu na krajobraz wycięcia w okresie 10 lat kilkuset hektarów starego lasu*¹³⁰.

(akta kontroli str.1476-1533)

Była sekretarz stanu, GKP wyjaśniła, że za gospodarkę leśną nadleśnictwa odpowiada nadleśniczy i tym samym jest zobowiązany działać w oparciu o obowiązujące przepisy o charakterze ogólnym, w tym dotyczące zakazów na obszarach Natura 2000. Brak zatwierdzonego PUL nie zdejmuje z nadleśniczego obowiązku realizacji wymagań ustawowych.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska oraz MKiŚ (od 2 października 2020 r. do 12 grudnia 2023 r.) wyjaśnił, że brak zatwierdzonego PUL nie zdejmuje obowiązku realizacji ustawowych wymagań z nadleśniczego, dyrektora RDLP oraz dyrektora generalnego LP. ponadto wskazał, że *W odniesieniu do obszarów chronionych zlokalizowanych na gruntach w zarządzie PGL LP, nadzór właściwy nad tymi formami ochrony, realizację celów ochrony, projektowanie zadań ochronnych itd. leży w kompetencji właściwych organów administracji i struktur ochrony środowiska (głównie GDOŚ, rdoś). Zatem, obowiązkiem służb LP oraz wskazanych właściwych dyrektorów rdoś – sprawujących bezpośredni nadzór nad ustanowionymi formami ochrony przyrody – pozostaje zagwarantowanie ochrony przedmiotów ochrony w każdym*

¹²⁷ Rębnia polegająca na równoczesnym wycięciu wszystkich drzew na powierzchni zrębowej, z ewentualnym pozostawieniem nasienników, przestojów lub biogrup drzewostanu rębego, i zwykle na sztucznym odnowieniu (źródło: <https://www.lasy.gov.pl/pl/edukacja/slownik/r/rebnia-zupelna-rebnia-calkowita>)

¹²⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 2380.

¹²⁹ Tj. polegająca na równoczesnym wycięciu wszystkich drzew na powierzchni zrębowej, z ewentualnym pozostawieniem nasienników, przestojów lub biogrup drzewostanu rębego, i zwykle na sztucznym odnowieniu.

¹³⁰ Projekt PUL został zaopiniowany 8 marca 2024 r. w części zgłoszone uwagi zostały uwzględnione.

czasie. Niemniej jednak należy odnotować, że w celu eliminacji pewnych kontrowersji, jakie wśród niektórych środowisk i organizacji pozarządowych powodował fakt prowadzenia gospodarki leśnej bez zatwierdzonego PUL oraz dla usprawnienia samego procesu, podjęto odpowiednie działania. Ich efektem jest wprowadzenie zmian w ramach nowelizacji Instrukcji Urządzania Lasu (dalej jako IUL) wprowadzonej do stosowania w grudniu 2023 roku, które obligują podmiot odpowiedzialny za opracowanie nowego planu urządzania lasu (dalej jako PUL) do przekazania projektu PUL wraz z prognozą oddziaływania do właściwego RDOŚ celem zaopiniowania (w ramach procesu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko) w terminie do października ostatniego roku obowiązywania „starego” PUL (§ 161, ust. 2, pkt 7) i 8) obowiązującej IUL). Wydana przez RDOŚ, w odpowiednim czasie (ok. 1-2 miesiące) opinia umożliwia przekazanie do Ministra właściwego ds. środowiska projektu PUL przed wygaśnięciem obowiązującego PUL.

Minister Środowiska (od 21 marca do 6 października 2020 r.) nie udzielił wyjaśnień.

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że Prowadzenie pozyskania drewna bez zatwierdzonego PUL trudno uznać za rozwiązanie prawidłowe. W obecnym stanie prawnym istnieje istotna luka prawna. Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o lasach zatwierdzenie planu urządzania lasu na następny okres następuje dopiero po upływie okresu minionego. Wynika to m.in. z art. 18 ust. 4 pkt 2 ustawy, wedle którego to przepis PUL powinien zawierać w szczególności analizę gospodarki leśnej w okresie »minionym«. W utrwalonej praktyce PGL LP przyjęto odnosić to do okresu 10 lat obowiązywania poprzedniego planu urządzania lasu. Powyższe prowadzi do luki prawnej, ponieważ z jednej strony ustawodawca przyznał ministrowi właściwemu ds. środowiska instrument prawny w postaci aktu zatwierdzenia PUL, uzależniając wywołanie przez plan urządzania lasu skutków prawnych od jego »akceptacji«, a z drugiej – przyjęta praktyka wykładni regulacji prowadzi do przedstawiania PUL do zatwierdzenia po wyekspirowaniu dotychczasowego. Skutkiem luki prawnej jest doprowadzenie do sytuacji nieakceptowalnych z perspektywy racjonalnego ustawodawcy, a zatem okresów, gdy nadleśniczy nie ma podstawy do prowadzenia gospodarki leśnej w zatwierdzonym PUL. Stoję na stanowisku, że interpretacja zwrotu »miniony« jako odnoszącego się do okresu 10-lat obowiązywania wcześniejszego wyekspirowanego PUL rodzi wskazaną sprzeczność prawną, ale jest jednocześnie świadome, że takie rozumienie PGL Lasy Państwowe przyjmowało dotychczas w instrukcji urządzania lasu, co gruntowało wskazaną sprzeczność, a czego konsekwencją są zagrożenia i niepewność opisana. Stąd oczekuję zmiany tej praktyki interpretacyjnej. Ministerstwo Klimatu i Środowiska prowadzi prace w celu przedstawienia propozycji legislacyjnych umożliwiających wyeliminowanie ww. luki prawnej. Oczekuje też zmiany wewnętrznych regulacji PGL Lasy Państwowe w tym zakresie, o co wystąpił Minister Klimatu i Środowiska. Należy być świadomym, że całkowite wykluczenie jakichkolwiek prac gospodarczych bez PUL zrywałoby z zasadą ciągłości gospodarki leśnej, ale także mogło narażać dobra wysoce chronione (np. życie lub zdrowie w sytuacji drzew stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla tych dóbr). Stąd też dopuszczalna może być akceptacja pewnych prac, niecierpiących zwłoki, mając na względzie, że zatwierdzenie planu urządzania lasu wywołuje skutek *ex tunc*, tj. zatwierdzenie PUL powoduje potwierdzenie prawidłowości zasad prowadzenia gospodarki

leśnej w okresie od wyekspirowania poprzedniego PUL do zatwierdzenia PUL na kolejny okres. Tym samym gospodarka leśna prowadzona w okresie pomiędzy datą końcową poprzedniego PUL a datą zatwierdzenia kolejnego planu uwzględniającego strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, zgodna z PUL w kształcie zatwierdzonym przez ministra właściwego do spraw środowiska, jest zgodna z prawem. Prowadzenie gospodarki leśnej w sytuacji wyekspirowania poprzedniego PUL i przed zatwierdzeniem tego planu na kolejny okres, wymaga jednak wstrzeźliwości, zwłaszcza w części, która w świetle dokumentacji zebranej w sprawie może stanowić przedmiot korekty np. z uwagi na wymogi środowiska wskazane w opinii regionalnej dyrekcji ochrony środowiska (RDOŚ) lub dostosowanie do wymagań prawnych właściwych dla lasów ochronnych. Tym samym w takiej sytuacji nadleśniczy nie musi całkowicie zaprzestać gospodarki leśnej przed zatwierdzeniem PUL – byłoby to niezgodne z zasadą ciągłości prowadzenia gospodarki leśnej – lecz stosownie ją ograniczyć w zakresie zakwestionowanym przez RDOŚ lub budzącym uzasadnione zastrzeżenia co do zgodności z reżimem prawnym np. obszarów Natura 2000, lasów ochronnych lub dobrych praktyk leśnych, skupiając się na działaniach, z którymi zwłoka może doprowadzić do skutków stwarzających zagrożenie dla wartości wyższorzędnych.

W ocenie NIK prowadzenie gospodarki leśnej bez zatwierdzonego i obowiązującego PUL jest wprost niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy o lasach, który to przepis wskazuje, że trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według PUL lub uproszczonego PUL. Tymczasem Minister dopuścił do prowadzenia gospodarki leśnej bez obowiązujących PUL, przyjmując – wskazaną w wyjaśnieniach obecnego podsekretarza stanu, GKP – interpretację pojęcia „w minionym okresie”, którą uznać należy za błędną. NIK ocenia, że taka wykładnia przepisu art. 18 ust. 4 pkt 2 ustawy o lasach jest sprzeczna z zasadą wynikającą z art. 7 ust. 1 tej ustawy, w którym ustawodawca jasno wskazał, że gospodarkę leśną prowadzi się według PUL. Nie może zatem budzić wątpliwości, że pod pojęciem „w minionym okresie” należy rozumieć taki okres wcześniejszy, który umożliwi zachowanie ciągłości w obowiązywaniu PUL.

(akta kontroli str. 917-920, 1363-1366, 1371-1375)

12. Minister właściwy, w ramach nadzoru nad GDOŚ oraz PGL LP, nie zapewnił wypracowania spójnych i jednolitych zasad współpracy związanych z przygotowaniem dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 obejmujących tereny będące w zarządzie PGL LP, co miało negatywny wpływ na przebieg procesu planistycznego.

W latach 2018-2024 GDOŚ i PGL LP trzykrotnie zmieniały podejście odnośnie do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie dokumentu planistycznego dla obszaru Natura 2000 obejmującego teren będący w zarządzie PGL LP. Skutkiem tych zmian RDOŚ zmuszone były do modyfikacji zakresu rzeczowego i kalkulacji kosztów w zawartych z wykonawcami PZO umowach, co nie pozostawało bez wpływu na terminy opracowania i ustanawiania przez RDOŚ PZO. Brak trwałych i jednolitych zasad współpracy w tym zakresie pomiędzy PGL LP i GDOŚ utrudnił terminowe opracowywanie dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000.

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że w związku z potrzebą skoordynowania prac z zakresu planowania ochrony oraz wdrażania działań z zakresu ochrony czynnej na obszarach Natura 2000 zostało zawarte

porozumienie z dn. 15 maja 2023 r. w zakresie współpracy na rzecz planowania ochrony oraz wdrażania działań z zakresu ochrony czynnej na obszarach Natura 2000 (dalej: porozumienie), pomiędzy Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych. Wobec właściwości i kompetencji właściwych jednostek PGL Lasy Państwowe i organów ochrony przyrody w tym zakresie forma porozumienia wydaje się wystarczająca. Ponadto wskazał, że zgodnie z zapisami § 4 ust. 2 ww. dokumentu wypracowane porozumienie ma przede wszystkim na uwadze wypełnienie obowiązków wynikających z przepisów ustawy o ochronie przyrody z uwzględnieniem potrzeby efektywnego gospodarowania środkami publicznymi, unikania dublowania prac, terminową i skuteczną wymianę informacji, współpracę nakierowaną na dobro ochrony przyrody i wizerunek resortu środowiska. W celu uniknięcia dublowania prac i podwójnego wnioskowania o środki unijne na realizację projektów przez PGL LP oraz GDOŚ, zaistniała potrzeba aktualizacji porozumienia, która jednoznacznie precyzowałaby obszar działań ww. instytucji w zakresie realizacji ochrony czynnej. Stosowny zapis został zamieszczony w aneksie z dnia 8 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1085-1091, 1534-1548)

W ocenie NIK nieustanowienie jednolitych zasad współpracy przez Ministra właściwego oraz trzykrotne zmiany podejścia do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu dokumentu planistycznego spowodowało utrudnienia w ustanawianiu PZO przez RDOŚ. Nie można podzielić argumentacji podsekretarza stanu, GKP w zakresie wystarczalności porozumienia zawartego w 2023 r., ponieważ każda zmiana podejścia, zidentyfikowana w toku kontroli, wprowadzana była stosownym porozumieniem i nie zapewniła trwałych zasad współpracy między tymi podmiotami.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie zarządzanie przez Ministra właściwego obszarami Natura 2000. Minister właściwy nie ustanowił skutecznego nadzoru nad realizacją przez Generalnego Dyrektora zadań Ministra właściwego związanych z prowadzeniem procesu uzgodnień projektów aktów wykonawczych, o których mowa w art. 29 ust. 3 uop, co zdaniem NIK, przyczyniło się do wydłużenia procesu ich procedowania. Ponadto Minister właściwy, w ramach nadzoru nad GDOŚ oraz PGL LP, nie zapewnił wypracowania spójnych i jednolitych zasad współpracy związanych z przygotowaniem dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 obejmujących tereny będące w zarządzie PGL LP.

Nieprawidłowe były również działania Ministra właściwego w odniesieniu do PN, z uwagi na:

- nieustanowienie ani niedokonanie odmowy ustanowienia (z uwagi na niezgodność z celami ochrony przyrody) 10 projektów PO, pomimo upływu określonego w art. 19 ust. 5 uop terminu 6 miesięcy na ich ustanowienie lub odmowę ustanowienia. Podkreślenia wymaga, że według stanu na 20 stycznia 2025 r., okres 6 miesięcy na ustanowienie lub odmowę ustanowienia projektów PO został przekroczony nawet o 123 miesiące (dotyczy to Narwiańskiego PN);
- niewyegzekwowanie przedłożenia projektu PO przez Dyrektora Wolińskiego PN;
- ustanowienie, w latach 2019-2024, PO dla 8 PN z przekroczeniem określonego w art. 19 ust. 5 uop terminu 6 miesięcy, a także po upływie

terminu wskazanego w art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw;

- niezapewnienie wykazywania przez Magurski PN oraz PN „Ujście Warty” wielkości powierzchni zgodnej ze stanem faktycznym oraz niepodjęcie skutecznych działań w celu ustalenia prawidłowej powierzchni tych parków;
- ustanowienie zadań ochronnych dla Magurskiego PN na lata 2019-2024, na działkach znajdujących się poza granicami Parku.

Minister właściwy umożliwił także przystępowanie do sporządzania PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami PN dopiero po ustanowieniu PO dla PN. Praktyka ta była niezgodna z art. 28 ust. 5 uop i skutkowała brakiem dokumentów planistycznych na obszarach Natura 2000, ustanawiających cele działań ochronnych dla przedmiotów ochrony na obszarach Natura 2000.

Ponadto Minister właściwy, jako organ sprawujący nadzór nad gospodarką leśną i jednocześnie organ, któremu podlega GDOŚ – sprawujący nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, nie zapewnił właściwej koordynacji wykonania zadań. W latach 2019-2024 Minister właściwy zatwierdził jeden PUL, pomimo posiadania negatywnej opinii RDOŚ w zakresie zaplanowanej w nim gospodarki leśnej na obszarach Natura 2000, czym dopuścił działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszarów Natura 2000. Minister właściwy, w ramach nadzoru nad PGL LP, poprzez niezapewnienie ciągłości obowiązywania PUL, dopuścił do prowadzenia przez PGL LP gospodarki leśnej, w tym w granicach obszarów Natura 2000, z naruszeniem art. 7 ust. 1 ustawy o lasach. Ponadto Minister właściwy, nie wydając rozstrzygnięcia w sprawie zażalenia Dyrektora RDLP w Gdańsku na postanowienie RDOŚ w Gdańsku w sprawie odmowy uzgodnienia zakresu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 w projekcie PUL dla nadleśnictwa Kościerzyna na lata 2019-2028, pozostawał w beczynności od blisko sześciu lat.

OBSZAR

3. Nadzorowanie realizacji zadań dotyczących obszarów Natura 2000 i zapewnienie transpozycji przepisów prawa UE do prawa krajowego w zakresie obszarów Natura 2000.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 28 ust. 1 uop dla obszaru Natura 2000 sprawujący nadzór nad obszarem sporządza projekt PZO, biorąc pod uwagę cele ochrony obszaru. Pierwszy projekt sporządza się w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez KE jako OZW lub od dnia wyznaczenia OSO. Zatem 6-letni termin został wskazany w odniesieniu do obowiązku sporządzenia projektu PZO, a nie jego ustanowienia, podczas gdy dla SOO w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej został wskazany obowiązek, aby w terminie nie późniejszym niż 6 lat od uznania przez KE za obszary mające znaczenie dla Wspólnoty, wyznaczyć na tym terenie przedmiotowe cele i środki, zaś dla OSO zgodnie z art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej¹³¹ obowiązek ten należy wykonać w dacie klasyfikacji

¹³¹ Art. 7 dyrektywy siedliskowej stanowi, że obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy 79/409/EWG w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania niniejszej

obszaru¹³². Przepisy uop nie określają terminu wyznaczenia celów i środków dla obszarów, dla których w całości lub w części sporządza się PO, w tym dla obszarów morskich.

Z kolei art. 29 ust. 3 uop stanowi, że Minister właściwy ustanawia, w drodze rozporządzenia, PO dla obszaru Natura 2000 lub jego części na okres 20 lat, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000. W tym przypadku przepisy uop nie regulują terminu na ustanowienie celów i środków ochronnych w postaci planów ochrony, w tym podstawowych dokumentów planistycznych dla obszarów morskich.

Minister właściwy nie podjął działań w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 212d, 1470-1475)

Minister właściwy, w ramach działań nadzorczych w zakresie ochrony obszarów Natura 2000, nie wydał zalecenia wskazującego na konieczność bezpośredniego stosowania: art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO, tj. możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu 6 lat; art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla OSO, tj. w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1470-1475)

W wyniku kontroli przeprowadzonej w GDOŚ stwierdzono, że Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, w okresie objętym kontrolą, nie zapewnił:

- ustanowienia dokumentów planistycznych dla 208¹³³ SOO w terminie 6 lat od ich zatwierdzenia przez KE, o czym stanowi art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej¹³⁴;
- ustanowienia dokumentu planistycznego dla 38¹³⁵ OSO w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji, o czym stanowi art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej¹³⁶;
- terminowego ustanowienia PZO dla 105 SOO, 15 OSO oraz 2 połączonych SOO i OSO, gdyż zostały one ustanowione z przekroczeniem dla SOO 6-letniego terminu określonego w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej oraz dla

dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez Państwo Członkowskie na mocy dyrektywy 79/409/EWG, gdy ta ostatnia data jest późniejsza. Dyrektywa 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa została ujednolicona dyrektywą 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.).

¹³² Klasyfikacja, zgodnie z pkt. 1.7 *Data wskazania oraz objęcia formą ochrony/klasyfikacji terenu* Standardowych Formularzy Danych jest jednocześnie datą ogłoszenia rozporządzenia Ministra właściwego w sprawie OSO.

¹³³ W tym 203 SOO i 5 połączonych OSO i SOO.

¹³⁴ Dokumentów planistycznych nie ustanowiono do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

¹³⁵ W tym 33 OSO i 5 połączonych OSO i SOO.

¹³⁶ Dokumentów planistycznych nie ustanowiono do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

OSO w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji, o czym stanowi art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej;

- ustanowienia dokumentów planistycznych dla 140 obszarów Natura 2000 (według stanu na 12 listopada 2024 r.), pomimo że projekty dokumentów dla tych obszarów zostały opracowane i odebrane w ramach projektu POIS.02.04.00-00-0193/16 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”¹³⁷. Koszt opracowania PZO dla ww. 140 nieustanowionych obszarów wyniósł 11 633,6 tys. zł.

Powyższe, w ocenie NIK dowodzi, że Minister właściwy nie sprawował właściwego nadzoru nad Generalnym Dyrektorem w zakresie realizacji obowiązku Generalnego Dyrektora wynikającego z art. 32 ust. 1 uop, polegającego na nadzorowaniu funkcjonowania obszarów Natura 2000 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1470-1475)

Zgodnie z ppkt 2.1 *Działania nadzorcze* Polityki nadzorczej Ministra Środowiska stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska¹³⁸ właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa opracowują i realizują działania nadzorcze Ministra Środowiska w zakresie poszczególnych obszarów jego działalności, które stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie Polityki nadzorczej i obejmują swoim zakresem najistotniejsze aspekty i zagadnienia dotyczące funkcjonowania poszczególnych jednostek lub grup jednostek podległych lub nadzorowanych. Działania nadzorcze wymagają akceptacji właściwego członka kierownictwa resortu. Obowiązek opracowania działań nadzorczych wynikał również z ppkt 3.1 *Działania nadzorcze* Polityki nadzorczej Ministra Klimatu i Środowiska stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia nadzoru przez Ministra Klimatu i Środowiska¹³⁹. W Polityce nadzorczej z 2021 r. dodatkowo wskazano, że działania nadzorcze Ministra właściwego wymagają wprowadzenia w drodze zarządzenia Ministra właściwego. Minister właściwy nie ustanowił dokumentu regulującego działania nadzorcze Ministra nad Generalnym Dyrektorem, co było niezgodne z przywołanymi powyżej zapisami Polityki nadzorczej z 2015 r. oraz Polityki nadzorczej 2021 r.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, Minister właściwy nie planował i nie przeprowadzał kontroli realizacji przez GDOŚ zadań na obszarach Natura 2000, pomimo, że zgodnie z Polityką nadzorczą z 2015 r. i 2021 r. w ramach nadzoru w obszarze pozafinansowym (merytorycznym) właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa wykonują kontrolę funkcjonalną oraz bieżący monitoring realizacji zadań jednostki podległej lub nadzorowanej. Przyjęte rozwiązania nadzorcze nie wykluczają możliwości przeprowadzenia przez te komórki kontroli doraźnych¹⁴⁰.

¹³⁷ Projekt ten był realizowany przez GDOŚ wspólnie z 12 RDOŚ w latach 2019-2023. W ramach projektu GDOŚ, jako beneficjent, odpowiadał za jego koordynację, natomiast RDOŚ biorące udział w projekcie były podmiotami upoważnionymi do ponoszenia wydatków kwalifikowanych. Zasady współpracy określono w porozumieniach zawartych pomiędzy GDOŚ a RDOŚ.

¹³⁸ Dz. Urz. Min. Środ. poz. 79., dalej: „Polityka nadzorcza z 2015 r.”

¹³⁹ Dz. Urz. Min. Klim i Środ. poz. 14, ze zm., dalej: „Polityka nadzorcza z 2021 r.”

¹⁴⁰ Ppkt 24 pkt 2.4 *Nadzór w obszarze pozafinansowym (merytorycznym)* Polityki nadzorczej stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 lutego 2015 r. oraz ppkt 30 pkt 3.4 *Nadzór w obszarze pozafinansowym (merytorycznym)* Polityki nadzorczej stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r.

Nieustanowienie przez Ministra właściwego dokumentu regulującego działania nadzorcze Ministra nad Generalnym Dyrektorem oraz nieplanowanie i nieprzeprowadzanie kontroli realizacji przez GDOŚ zadań na obszarach Natura 2000 dowodzi nieustanowienia systemu działań nadzorczych Ministra właściwego wobec Generalnego Dyrektora. (akta kontroli str. 26, 119-121, 209-212d, 308-309)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że działania nadzorcze wobec GDOŚ były realizowane na podstawie dokumentu pn. Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który został zaakceptowany i podpisany przez Podsekretarza Stanu, GKP w listopadzie 2012 r.¹⁴¹

(akta kontroli str. 137, 878-881)

Minister właściwy nie egzekwował składania przez GDOŚ kwartalnych sprawozdań w zakresie procedowanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000 (w tym także ogłaszania przetargów na wykonanie PZO) w odniesieniu do poszczególnych województw, pomimo obowiązku wynikającego z Działań nadzorczych z 2012 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 209-212c)

W pkt 4 *Nadzór w obszarze pozafinansowym* lit. B. *Działania nadzorcze w zakresie ochrony obszarów Natura 2000* Działań nadzorczych z 2012 r. wskazano, że uzupełnieniem działań nadzorczych będą wytyczne i zalecenia Ministra Środowiska odnoszące się ochrony obszarów Natura 2000. Minister właściwy nie wydawał takich wytycznych ani zaleceń.

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że: *W opinii DOP formułowanie wytycznych i zaleceń jest konieczne i wskazane w sytuacji, gdy realizacja zadań tego wymaga – szczególnie w sytuacji pojawiających się wątpliwości bądź nieprawidłowości. W kwestii działalności GDOŚ DOP nie widział potrzeby wydawania wytycznych z uwagi na właściwą realizację zadań przez tę jednostkę w zakresie objętym kontrolą.*

(akta kontroli str. 209-212e)

Kontrolującym nie przekazano wykazu działań zrealizowanych w latach 2019-2024 (do 30 czerwca) przez Ministra właściwego oraz właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa w ramach nadzoru nad zarządzaniem przez GDOŚ obszarami Natura 2000, w szczególności w zakresie opracowywania i wdrażania planów ochrony albo planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000. Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że: *Informacje były przekazywane na bieżąco podczas bezpośrednich, cyklicznych spotkań Głównego Konserwatora Przyrody z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska. Ponadto, dyrekcja Departamentu Ochrony Przyrody MKiŚ była w stałym kontakcie z dyrekcją Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody GDOŚ, a także: Dokument nadzorczy nad GDOŚ nie wymaga tworzenia i gromadzenia materiałów dokumentujących przebieg spotkań roboczych z jednostką nadzorowaną. Ponadto, robocze kontakty Głównego Konserwatora Przyrody z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska odbywały się bez obecności pracowników DOP, stąd w zasobach departamentu nie ma materiałów z tych spotkań [...].*

¹⁴¹ Dalej: „Działania nadzorcze z 2012 r.”.

(akta kontroli str.140-144)

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że: *Jak już wielokrotnie informowano kontrolerów, bieżący nadzór nad GDOŚ był sprawowany poprzez cykliczne spotkania Głównego Konserwatora Przyrody z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz podczas spotkań kierownictwa resortu, na których był obecny przedstawiciel GDOŚ, jak również na bazie bieżącego kontaktu Generalnego Dyrektora, jak również dyrekcji właściwej komórki merytorycznej GDOŚ (Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody) z dyrekcją Departamentu Ochrony Przyrody MKiŚ.*

(akta kontroli str. 209-212e)

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 uop nadzór Ministra właściwego nad działalnością PN obejmuje zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych¹⁴² wynikających z PO dla PN lub zadań ochronnych. W latach 2019-2021 Minister właściwy nie wyegzekwował od wszystkich PN przedłożenia, celem zatwierdzenia, RZR wynikających z PO dla PN lub zadań ochronnych. W 2019 r. i 2020 r. RZR nie przedłożyło 11 PN, a w 2021 r. – pięć PN. Powyższe było przedmiotem kontroli NIK P/21/052 *Nadzór ministra właściwego do spraw środowiska nad realizacją przez parki narodowe zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej ekosystemów*, w wyniku której NIK wniosowała do Ministra właściwego o *podjęcie w ramach nadzoru skutecznych działań w celu zapewnienia przekazywania przez wszystkie parki narodowe rocznych zadań rzeczowych do zatwierdzenia, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 uop.*

(akta kontroli str. 104-106, 310-317)

Zastępca dyrektora DOP wskazał następujące działania, które podjęto celem usprawnienia procesu pozyskiwania i zatwierdzania RZR: w 2022 r. wprowadzono jednolity wzór RZR, co ułatwiło analizę tych dokumentów; corocznie do PN kierowano pismo przypominające o obowiązku przesłania RZR na następny rok, wraz ze wzorem RZR oraz wskazaniem daty realizacji; zadanie związane z zatwierdzaniem RZR powierzono głównemu specjalście w DOP.

(akta kontroli str. 327-328)

W latach 2022-2024 wszystkie PN przedłożyły Ministrowi właściwemu RZR i wszystkie RZR zostały zatwierdzone przez Ministra właściwego. W 2024 r. Biebrzański PN złożył RZR 15 maja, a Woliński PN 8 maja i zostały one zatwierdzone przez Ministra właściwego odpowiednio: 8 lipca oraz 16 maja. Dyrektor DOP wyjaśniła, że opóźnienie w przekazaniu przez ww. parki RZR do zatwierdzenia przez Ministra właściwego wynikało m.in. z późniejszego ustanowienia dla tych PN zadań ochronnych na 2024 r.

(akta kontroli str. 38-41, 104-105, 146-152, 333-338, 893)

Zgodnie z art. 9 ust. 3 uop Minister właściwy sporządzał, na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych PN, roczne sprawozdania zbiorcze z działalności PN. Do 2021 r. sprawozdania te miały formę zestawienia danych z rocznych sprawozdań z wykonania planów działalności PN, ze wskazaniem m.in. planowanych i zrealizowanych zadań, przyczynach nieosiągnięcia mierników na planowanym poziomie, zidentyfikowanych kluczowych ryzyka nieosiągnięcia celu/zadań, podjętych działaniach zapobiegawczych. Od 2022 r. sprawozdanie rozszerzono m.in. o informacje związane z wykonaniem przez PN budżetu.

(akta kontroli str. 38-41, 104-106, 109-112b, 119-121, 310-319)

¹⁴² Dalej: „RZR”.

Stan zaawansowania prac nad projektami PO dla PN opisano w obszarze 2. Zarządzanie obszarami Natura 2000.

W kwestii posiadanych informacji o wysokości kosztów i źródeł finansowania projektów PO przez PN zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że: *Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie dysponuje danymi dotyczącymi kosztów opracowania planów ochrony. Parki opracowywały plany ochrony ze środków EU i środków własnych, w ramach samodzielnie składanych projektów.*

(akta kontroli str. 105, 275-276m, 322-325b)

Dyrektor DOP wyjaśniła m.in., że: *Coroczna dotacja przyznawana parkom przeznaczona jest na realizację ich celów statutowych, w tym na działania związane z ochroną zasobów przyrodniczych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy (...) o ochronie przyrody to dyrektor parku narodowego odpowiada za sporządzenie projektu planu ochrony, a więc także za zabezpieczenie środków na działania niezbędne do jego opracowania. Dlatego dane dotyczące kosztów opracowania planów ochrony dla parków narodowych, których plany ochrony nie zostały jeszcze ustanowione pozyskane zostały z parków narodowych w listopadzie 2024 r. na potrzeby odpowiedzi na pytania kontrolerów NIK.*

(akta kontroli str. 852-877, 889-895)

Z danych przedłożonych przez PN wynika, że koszty opracowania projektów PO dla 11 PN, pozostających bez ustanowionego PO to 81 804,2 tys. zł, w tym ze środków własnych 1 940,0 tys. zł (2,4%)¹⁴³.

(akta kontroli str. 275-276o, 876-877)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśniła, że informacje o wysokości środków niezbędnych do zapewnienia właściwego funkcjonowania sieci Natura 2000 pozyskiwano z dokumentu pn. „Priorytetowe Ramy działań dla sieci Natura 2000 w Polsce dla Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027”¹⁴⁴, który został opracowany przez GDOŚ i przekazany KE w 2019 r. (jako preliminarz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 dyrektywy siedliskowej), a także w ramach opiniowania wniosków RDOŚ oraz GDOŚ o dofinansowanie do realizacji działań, w tym również na obszarach Natura 2000.

(akta kontroli str. 143-145, 284)

PAF 2021-2027 zawiera szacunkowe zapotrzebowanie na środki finansowe, określone w oparciu o prognozowane, uśrednione koszty funkcjonowania sieci Natura 2000 w latach 2021-2027.

Dyrektor DOP wyjaśniła, że Departament Budżetu w MKiŚ nie prowadzi ewidencji księgowej, ani nie otrzymuje danych sprawozdawczych w szczególności umożliwiającej uzyskanie informacji o wydatkach poniesionych przez jednostki resortowe na finansowanie sieci Natura 2000. Departament Budżetu w MKiŚ wskazał, że łączne wydatki na finansowanie sieci Natura 2000 w latach 2019-2024 (do 30 czerwca) wyniosły 200 245,9 tys. zł, w tym z budżetu państwa – 47 226,0 tys. zł, budżetu środków europejskich – 153 019,9 tys. zł, z tego w:

¹⁴³ Poszczególne PN wykazały następujące koszty opracowania projektów PO: Biebrzański PN - 19 425,8 tys. zł; Drawieński PN - 2 419,0 tys. zł, Kampinoski PN - 8 581,0 tys. zł, Magurski PN - 2 910,0 tys. zł; Narwiański PN - 15 801,7 tys. zł, Słowiński PN - 4 341,4 tys. zł; Świętokrzyski PN - 2 175,0 tys. zł; PN „Ujście Warty” - 4 048,2 tys. zł; Wielkopolski PN - 10 718,2 tys. zł; Wigierski PN - 2 977,9 tys. zł; Woliński PN - 8 396,3 tys. zł.

¹⁴⁴ Dalej: PAF 2021-2027.

- 2019 r. – 10 303,6 tys. zł (budżet państwa – 2 737,8 tys. zł, budżet środków europejskich – 7 565,8 tys. zł);
- 2020 r. – 20 904,8 tys. zł (budżet państwa – 4 729,3 tys. zł, budżet środków europejskich – 16 175,5 tys. zł);
- 2021 r. – 65 857,8 tys. zł (budżet państwa – 12 010,3 tys. zł, budżet środków europejskich – 53 847,5 tys. zł);
- 2022 r. – 46 727,5 tys. zł (budżet państwa – 11 110,8 tys. zł, budżet środków europejskich – 35 616,7 tys. zł);
- 2023 r. – 56 409,8 tys. zł (budżet państwa – 16 595,3 tys. zł, budżet środków europejskich – 39 814,5 tys. zł);
- 2024 r. (do 30 czerwca) – 42,4 tys. zł (budżet państwa).

(akta kontroli str. 276a, 852-871)

Środki te zostały przeznaczone m.in. na działania monitoringowe na obszarach Natura 2000, ochronę czynną siedlisk przyrodniczych, ochronę zagrożonych gatunków i siedlisk chronionych w ramach sieci Natura, wdrażanie planów zadań ochronnych, opracowanie planów ochrony oraz planów zadań ochronnych, 2000, aktualizację granic obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 273-276c, 284)

W kwestii zasadności dokonania zmian legislacyjnych w celu wyposażenia RDOŚ w narzędzia umożliwiające skuteczne nadzorowanie przez RDOŚ prawidłowości realizacji zadań ochrony czynnej przypisanych w planach zadań ochronnych podmiotom trzecim i egzekwowanie od tych podmiotów realizacji przypisanych im działań obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że: *Zarządzenia rdoś ustanawiające plany zadań ochronnych są aktami prawa miejscowego (art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody) obowiązującymi wszystkie podmioty funkcjonujące na terenie objętym tym aktem. Zgodnie z art. 28 ust. 10 pkt. 4 lit a ustawy o ochronie przyrody pzo zawiera m.in. określenie działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania, w tym w szczególności działań dotyczących ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk. W ramach dotychczas prowadzonych projektów polegających m.in. na realizacji działań czynnej ochrony podejmowano próby umówienia się z właścicielami gruntów w celu wykonania zaplanowanych działań ochronnych poprzez zawarcie porozumień. Było to bardzo trudne przedsięwzięcie i niejednokrotnie nie udało się podpisać porozumień zarówno z powodu niechęci właścicieli jak i niemożności ich ustalenia. Stąd w ramach planowanych zmian ustawy o ochronie przyrody przewidziano pewne nowe narzędzia w celu ułatwienia realizacji działań czynnej ochrony w ramach pzo. Biorąc pod uwagę fakt, iż nadzór nad siecią Natura 2000 sprawuje GDOŚ, i organ ten również nadzoruje działalność rdoś, inicjatorem ww. zmian w prawie w zakresie swojej właściwości jest GDOŚ. Dodatkowo, warto zauważyć, że w przypadku właścicieli prywatnych gruntów położonych na terenach rolnych w obszarach Natura 2000, głównym instrumentem ochrony czynnej są płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne. Są to płatności dobrowolne, co oznacza, że przystąpienie do programu uzależnione jest od woli danego rolnika. W ostatnich latach udało się GDOŚ uzyskać od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa stosowne dane. Aktualnie, regionalne dyrekcje ochrony środowiska mają zatem dostęp do informacji o działaniach ochrony czynnej wykonywanej na terenach rolnych, jeżeli w odniesieniu do danego terenu pobierane są płatności unijne. Dane takie pozyskiwane są raz w roku. Ponadto, nie można w tym miejscu nie wspomnieć*

o narzędziu informatycznym, które od lat służy jako nieoceniona pomoc przy zarządzaniu zadaniami ochronnymi. Narzędziem tym jest System Zarządzania Ochroną Przyrody (SZOP). Aktualnie, narzędzie to podlega optymalizacji i integracji z wybranymi bazami przyrodniczymi w GDOŚ, w celu jeszcze lepszego zarządzania ochroną przyrody przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 925-931)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister właściwy nie podjął działań w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej po zatwierdzeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty zainteresowane Państwa Członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako specjalny obszar ochrony, a zgodnie z art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej Państwa Członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków w dacie klasyfikacji.

W uop nie został określony termin na ustanowienie celów i środków ochronnych dla SOO i OSO w formie PZO ani PO. Zgodnie z art. 28 ust. 1 uop dla obszaru Natura 2000 sprawujący nadzór nad obszarem sporządza projekt PZO, biorąc pod uwagę cele ochrony obszaru. Pierwszy projekt sporządza się w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez KE jako OZW lub od dnia wyznaczenia OSO. Zatem 6-letni termin został wskazany jedynie w odniesieniu do obowiązku sporządzenia projektu PZO.

Ponadto art. 29 ust. 3 uop stanowi, że Minister właściwy ustanawia, w drodze rozporządzenia, PO dla obszaru Natura 2000 lub jego części na okres 20 lat, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000. Natomiast art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej wskazuje wprost obowiązek dla SOO, aby w terminie nie późniejszym niż 6 lat od uznania przez KE za obszary mające znaczenie dla Wspólnoty wyznaczyć obszar i ustanowić na tym terenie przedmiotowe cele i środki, a w przypadku OSO zgodnie z art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej¹⁴⁵, ustanowić cele i środki w dacie ich klasyfikacji.

NIK zauważa również, że zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej wyznaczenie obszaru powinno nastąpić „możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu 6 lat”. Natomiast w art. 27a ust. 4 uop wskazano, że Minister właściwy wyznacza SOO po uzgodnieniu z KE w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia tego obszaru przez KE jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty. Zatem określenie terminu na wyznaczenie SOO wskazanego w uop nie jest w pełni zgodne z określeniem terminu wynikającym z dyrektywy siedliskowej. Na powyższą niezgodność wskazało również Biuro Analiz Sejmowych w opinii do projektów ustaw: o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych

¹⁴⁵ Klasyfikacja, zgodnie z pkt. 1.7 *Data wskazania oraz objęcia formą ochrony/klasyfikacji terenu* Standardowych Formularzy Danych jest jednocześnie datą ogłoszenia rozporządzenia Ministra właściwego w sprawie OSO.

innych ustaw (druk sejm. nr 767); o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (druk sejm. nr 768) z 20 sierpnia 2008 r.

Obecny podsekretarz stanu, GKP w odniesieniu do niezapewnienia prawidłowej transpozycji do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej wyjaśnił, że: [...] *nie można zgodzić się z twierdzeniem NIK, że ministerstwo nie zapewniło prawidłowej transpozycji do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 [...] tzw. dyrektywy siedliskowej, m.in. poprzez wskazanie terminu na ustanowienie celów i środków ochronnych dla siedliskowych i ptasich obszarów Natura 2000 w formie planów zadań ochronnych (pzo) albo planów ochrony (po). Powyższe wynika z tego, że obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3, 4 dyrektywy siedliskowej nie dotyczą obowiązku ustanowienia celów i środków ustanowienia pzo dla obszarów lądowych/po dla obszarów morskich, tylko wskazuje na obowiązek ochrony tych obszarów przez państwo członkowskie od momentu ich klasyfikacji zakazując podejmowania działań mogących, 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, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami. Do realizacji obowiązku ochrony nie jest niezbędne wcześniejsze ustanowienie pzo lub po obszarów Natura 2000, co zresztą pośrednio wynika z ustaleń z KE odnośnie do ustanawiania tymczasowych celów ochrony dla obszarów Natura 2000, wystarczających do umożliwienia realizacji przedsięwzięć na obszarach nie posiadających dokumentów planistycznych. Art. 6 ust. 2, 3, 4 został transponowany do polskiego prawa art. 33, 34 i 37 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. [...] uop. Ochrona wynikająca z art. 6 ust. 2, 3, 4 transponowanego do art. 33, 34 i 37 uop polega na indywidualnej ocenie każdego przedsięwzięcia realizowanego na obszarze Natura 2000. Tym samym nie można się zgodzić ze stwierdzeniem kontrolera NIK („biorąc pod uwagę art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej i art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej, należy stwierdzić, że tak samo jak w przypadku SOO na mocy dyrektywy siedliskowej, również dla obszarów specjalnej ochrony ptaków powinny zostać ustalone cele i środki ochronne w pzo albo w planach ochrony. Terminem ustanawiania celów dla OSO jest dzień klasyfikacji OSO przez Polskę. Tymczasem w przepisach krajowych, tj. w art. 29 ust. 3 uop termin na realizację ww. obowiązku nie został wskazany”) ponieważ termin zwarty w art. 7 dyrektywy siedliskowej dotyczy obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 2, 3, 4 czyli obowiązku przeprowadzenia oceny przedsięwzięć planowanych do realizacji na obszarach Natura 2000. W polskim prawie obowiązuje zasada, że jeśli ustawa nakłada obowiązek na organ administracji publicznej bez wskazania terminu, to oznacza, że organ ten powinien wykonać wskazany obowiązek niezwłocznie (po wejściu w życie ustawy albo po zaistnieniu sytuacji faktycznej, która materializuje ten obowiązek), co wynika pośrednio z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Przykładowo, jeśli nowa ustawa zawiera upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (jak np. plany ochrony dla obszarów Natura 2000) lub aktu prawa miejscowego (jak np. plany zadań ochronnych (pzo) dla obszarów N2000),*

to powinny one być wydane niezwłocznie (po ustanowieniu danego obszaru Natura 2000), chyba że ustawa wskazuje dłuższy termin na ich wydanie. W przepisach dotyczących pzo jest wskazany 6-letni termin na opracowanie projektu pzo (art. 28 ust. 1 zdanie drugie). Skoro nie ma wskazanego terminu na ustanowienie tego planu, to oznacza, że powinno ono nastąpić niezwłocznie po jego opracowaniu. Należy zaznaczyć, że w polskim porządku prawnym procedura legislacyjna już przed wejściem Polski do Unii Europejskiej przewidywała organ właściwy do stwierdzania zgodności projektów ustaw z prawem UE. W czasie opracowywania uop, czyli podstawowej ustawy wdrażającej dyrektywę siedliskową i ptasią, organem tym był Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej. W zakresie wdrażania wskazanych dyrektyw organ ten nie miał zastrzeżeń co do zgodności z prawem UE, na co wskazuje opinia wydana 3 lipca 2003 r. dostępna na stronie Sejmu wraz z projektem ustawy (s. 203-207 druku sejmowego) ([https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/A3A3CC09C9E4010BC1256D9F003FEB68/\\$file/1982.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/A3A3CC09C9E4010BC1256D9F003FEB68/$file/1982.pdf)). Z kolei w porządku prawnym Unii Europejskiej organem odpowiedzialnym za badanie zgodności prawa państw członkowskich z prawem UE jest Komisja Europejska zgodnie z art. 17 Traktatu o UE. KE prowadziła kilka postępowań o naruszenie przez Polskę dyrektyw siedliskowej i ptasiej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE, jednak w żadnym z nich nie sformułowała zarzutów dotyczących braku wskazania terminów na ustanowienie pzo dla obszarów N2000 (jedynie jedno postępowanie dotyczy samego nieustanowienia w terminie tych planów, ale nie braku przepisu przewidującego ten termin). Z powyższego wynika, że żaden właściwy organ nie stwierdził niezgodności uop z dyrektywą siedliskową i ptasią w zakresie braku terminu na ustanowienie pzo lub planów ochrony dla obszarów N2000. Dodał również, że: Kontrola zgodności prawa krajowego z prawem unijnym należy do zadań służb KE oraz specjalnie w tym celu powołanych instytucji w kraju czuwających na przebiegiem procesu dostosowywania prawa krajowego do unijnego. Sformułowanego w wystąpieniu zarzutu niezapewnienia prawidłowej transpozycji do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej nie znajduje potwierdzenia w fakcie iż przez 20 lat dedykowane temu zadaniu służby nie stwierdziły nieprawidłowości w transpozycji ww. przepisów.

(akta kontroli str. 204-212e, 1384)

W ocenie NIK niestwierdzenie przez KE niezgodności uop z dyrektywą siedliskową i ptasią nie zwalnia Ministra właściwego z odpowiedzialności za prawidłową transpozycję do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej. Zapewnienie prawidłowej transpozycji do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z tych przepisów – w szczególności poprzez wskazanie terminu na ustanowienie celów i środków ochronnych dla siedliskowych i ptasich obszarów Natura 2000 w formie PZO albo PO – jest szczególnie istotne z uwagi na wykazanie w ramach niniejszej kontroli nieprawidłowości polegających m.in. na ustanawianiu przez zarządzających obszarami Natura 2000 celów i środków ochronnych na obszarach siedliskowych po upływie 6 lat od ich zatwierdzenia przez KE oraz na obszarach ptasich po dacie ich klasyfikacji przez Polskę.

Ponadto NIK nie podziela stanowiska obecnego podsekretarza stanu, GKP, że obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3, 4 dyrektywy siedliskowej nie dotyczą

konieczności ustanowienia celów i środków poprzez ustanowienie PZO dla obszarów lądowych i/lub PO dla obszarów lądowych i morskich i transponowaniem ww. przepisów do polskiego prawa w art. 33, 34 i 37 uop. Powstanie obowiązku klasyfikowania najbardziej odpowiednich obszarów ptasich na podstawie dyrektywy ptasiej jest tożsamy z datą związania państwa członkowskiego tą dyrektywą. Dla Polski była to data wstąpienia do Unii Europejskiej.

Dodatkowo należy podkreślić, że stosownie do art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania. Ponadto zgodnie z art. 7 dyrektywy siedliskowej obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej mają zastosowanie do OSO sklasyfikowanych zgodnie z dyrektywą ptasią. Do celów stosowania art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej konieczne jest zatem ustanowienie szczegółowych celów ochrony dla wszystkich obszarów¹⁴⁶.

NIK nie podziela argumentacji odnoszącej się do transponowania przepisów do prawa krajowego wyłącznie w zakresie zakazów (art. 33 uop), zezwoleń (art. 34 uop) i nakazu natychmiastowego wstrzymania działań (art. 37 uop), ponieważ – jak wyjaśnił Trybunał Sprawiedliwości UE – owe środki ochronne nie mogą *ograniczać się do działań zmierzających do odpierania szkodliwego oddziaływania człowieka, lecz muszą w zależności od sytuacji obejmować również działania pozytywne, mające na celu zachowanie lub polepszenie stanu obszaru*¹⁴⁷.

2. Minister właściwy, w ramach działań nadzorczych w zakresie ochrony obszarów Natura 2000, nie wydał zalecenia wskazującego na konieczność bezpośredniego stosowania:

- art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO, tj. możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu 6 lat;
- art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla OSO, tj. w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji.

Nadzór nad obszarem Natura 2000 sprawują: RDOŚ na częściach lądowych SOO i OSO poza granicami PN (na podstawie art. 27a ust. 2 uop), dyrektor UM na obszarach morskich SOO i OSO poza granicami PN (na podstawie art. 27a ust. 2 uop) i dyrektor PN na obszarze SOO i OSO w granicach PN (na podstawie art. 32 ust. 5 uop). Zgodnie z pkt 4 *Nadzór w obszarze pozafinansowym* lit. B. *Działania nadzorcze w zakresie ochrony obszarów Natura 2000* Działania nadzorczych z 2012 r. (dokument został wskazany jako podstawa do realizacji działań nadzorczych Ministra właściwego wobec Generalnego Dyrektora) stwierdzono, że uzupełnieniem działań nadzorczych będą wytyczne i zalecenia Ministra Środowiska odnoszące się do ochrony

¹⁴⁶ Managing and protecting Natura 2000 sites - European Commission.

¹⁴⁷ Zob.: ww. sprawa C-441-17, Komisja/Polska, pkt 209 wraz z odesłaniem do wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-418/04, Komisja/Irlandia, EU:C:2007:780, pkt 153 i 154.

obszarów Natura 2000. Minister właściwy nie wydawał w latach 2029-2024 (do 30 czerwca) takich wytycznych ani zaleceń.

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że: *Polskie przepisy nie są niezgodne z wymogami prawa unijnego w tym zakresie, dlatego też nie kierowano zaleceń i wytycznych wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej oraz art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej – przy czym art. 6 ust. 2 nie dotyczy ustanawiania dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000. Artykuł ten został transponowany do art. 33 ustawy o ochronie przyrody wskazując, że zabrania się, z zastrzeżeniem art. 34, podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 (...). MKiŚ nie otrzymywało również w tej kwestii sygnałów od GDOŚ będącej jednostką ustawowo zobowiązana do nadzorowania funkcjonowania obszarów Natura 2000. Nie jest jasne również, w jaki sposób tego rodzaju zalecenie miałyby wpłynąć na tempo przygotowywania i ustanawiania dokumentów planistycznych, skoro na czas ich przygotowywania decydujący wpływ mają kwestie merytoryczne (w tym analizy danych naukowych), społeczne (konsultacje), a nie wątpliwości odnośnie do kwestii prawnych warunkujących tworzenie tych dokumentów. Należy mieć również na względzie wieloletni brak wystarczających środków budżetowych na opracowywanie planów zarządzania dla obszarów chronionych, a co za tym idzie konieczność korzystania ze środków zewnętrznych, które są dostępne wyłącznie w ściśle określonych ramach czasowych (perspektywy finansowe) i organizacyjnych (postępowania konkursowe, terminy narzucone z góry, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego). Przy tej okazji należy wspomnieć o możliwościach kadrowych regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, które również nie są nieograniczone i mają wpływ na tempo prac nad dokumentami planistycznymi (co jest tylko jednym z wielu działań realizowanych przez te jednostki). Należy jednocześnie wskazać, że bezpośredni skutek oznacza to, że organ jest zobowiązany do zastosowania danego przepisu prawa unijnego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia. Dyrektywa ma bezpośredni skutek wtedy gdy np. państwo członkowskie nie transponowało dyrektywy w wyznaczonym terminie. W tym przypadku nie zaistniała taka sytuacja. Państwo członkowskie, czyli Polska, wdrożyło dyrektywy.*

(akta kontroli str. 1470-1475)

NIK nie podziela stanowiska podsekretarza stanu, GKP. Terminy na sporządzenie dokumentów planistycznych obszarów Natura 2000 zostały wskazane w art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej. W uop nie wskazano terminów na ustanowienie PZO ani PO dla obszarów Natura 2000, zatem Minister właściwy powinien – do czasu zapewnienia odpowiedniej transpozycji tych przepisów dyrektyw do przepisów krajowych – wydać zalecenia lub wytyczne dla sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000, tj. RDOŚ, dyrektorów UM i dyrektorów PN, wskazujące na konieczność bezpośredniego stosowania ww. przepisów dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej. Ponadto zgodnie z art. 7 dyrektywy siedliskowej obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej mają zastosowanie do OSO sklasyfikowanych zgodnie z dyrektywą ptasią. Do celów stosowania art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej konieczne jest

ustanowienie szczegółowych celów ochrony dla wszystkich obszarów¹⁴⁸. Stanowisko NIK w odniesieniu do podniesionej w wyjaśnieniach kwestii transponowania art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zostało opisane w opisie pierwszej nieprawidłowości.

3. Minister właściwy nie zapewnił właściwego nadzoru nad Generalnym Dyrektorem w zakresie realizacji przez GDOŚ obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 i 2 uop, polegającego na nadzorowaniu funkcjonowania obszarów Natura 2000.

Przy braku właściwego nadzoru Ministra właściwego w ww. zakresie, Generalny Dyrektor sprawował nadzór, o którym mowa w art. 32 ust. 1 i 2 uop, na tyle nieskutecznie, że właściwe podmioty nie ustanowiły (w okresie objętym kontrolą) dokumentów planistycznych dla: 208¹⁴⁹ SOO w terminie 6 lat od ich zatwierdzenia przez KE, o czym stanowi art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, a w przypadku 38¹⁵⁰ OSO w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji¹⁵¹, o czym stanowi art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej. Brak ustanowienia celów i środków ochronnych w formie:

- planu zadań ochronnych dla siedliskowych obszarów Natura 2000 w okresie 6 lat od dnia uznania przez KE był niezgodny z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej – zasada pierwszeństwa¹⁵²;
- planu zadań ochronnych dla ptasich obszarów Natura 2000 w dniu klasyfikacji¹⁵³ obszaru OSO przez Polskę stanowił naruszenie art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej – zasada pierwszeństwa;
- planu ochrony dla siedliskowych obszarów Natura 2000 położonych na obszarach morskich w okresie 6 lat od dnia uznania przez KE za OZW był niezgodny z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej – zasada skutku bezpośredniego¹⁵⁴;
- planu ochrony dla ptasich obszarów Natura 2000 położonych na obszarach morskich w dniu klasyfikacji obszaru OSO przez Polskę

¹⁴⁸ Managing and protecting Natura 2000 sites - European Commission.

¹⁴⁹ W tym 5 połączonych OSO i SOO.

¹⁵⁰ W tym 5 połączonych OSO i SOO.

¹⁵¹ Klasyfikacja, zgodnie z pkt. 1.7 *Data wskazania oraz objęcia formą ochrony/klasyfikacji terenu* Standardowych Formularzy Danych jest jednocześnie datą ogłoszenia rozporządzenia Ministra właściwego OSO.

¹⁵² Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawo wspólnotowe ma wartość nadrzędną nad prawem krajowym państw członkowskich. Zasada pierwszeństwa dotyczy wszystkich aktów wspólnotowych, które mają moc wiążącą. Państwa członkowskie nie mogą więc stosować przepisu krajowego, który jest niezgodny z prawem wspólnotowym. Zasada pierwszeństwa gwarantuje nadrzędność prawa wspólnotowego nad krajowym. Jest to podstawowa zasada prawa wspólnotowego.

¹⁵³ Rozumianej jako data, o której mowa w pkt. 1.7 *Data wskazania oraz objęcia formą ochrony/klasyfikacji terenu* Standardowych Formularzy Danych, tj. data ogłoszenia rozporządzenia Ministra właściwego w sprawie OSO.

¹⁵⁴ Zasada bezpośredniego skutku oznacza obowiązek organu do zastosowania danego przepisu prawa unijnego jako normy, która stanowi podstawę rozstrzygnięcia w danej sprawie albo jako standardu dla oceny zgodności z prawem. Ponadto TSUE uznał, że w niektórych przypadkach ma zastosowanie zasada bezpośredniego skutku w celu ochrony praw jednostek oraz uznał, że dyrektywa ma bezpośredni skutek, jeśli jej przepisy są bezwarunkowe oraz wystarczająco jasne i precyzyjne, oraz w momencie gdy państwo członkowskie nie transponowało dyrektywy w wyznaczonym terminie. Państwa członkowskie są zobligowane do wdrażania dyrektyw, lecz dyrektywy te nie mogą być powołane przez państwo członkowskie wobec jednostki (wyrok w sprawie Ratti). W tym przypadku ww. zasada ma zastosowanie jako standard oceny zgodności z prawem, który ma zapewnić efektywność i realizację celu przepisów unijnych.

stanowił naruszenie art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej
– zasada skutku bezpośredniego.

Na niezapewnienie przez Ministra właściwego nadzoru nad Generalnym Dyrektorem w powyższym zakresie wskazuje również fakt, że Minister nie wyegzekwował od GDOŚ:

- dla 105 SOO, 15 OSO oraz dwóch połączonych SOO i OSO – zapewnienia terminowego ustanowienia PZO (zostały one ustanowione z przekroczeniem terminów określonych dla SOO w art. 4 ust. 4 i dla OSO w art. 6 ust. 2 w zw. art. 7 dyrektywy siedliskowej);
- dla 140 obszarów Natura 2000 (według stanu na 12 listopada 2024 r.) – ustanowienia dokumentów planistycznych, pomimo że projekty dokumentów dla tych obszarów zostały opracowane i odebrane w ramach projektu POIS.02.04.00-00-0193/16 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”¹⁵⁵.

Brak dokumentów planistycznych (PZO lub PO) dla ww. obszarów SOO i OSO oraz wyznaczenie SOO i OSO po upływie terminów określonych w art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w zw. art. 7 dyrektywy siedliskowej, skutkowało nieustanowieniem celów i środków ochronnych dla przedmiotów, które należało objąć ochroną. Powyższe zostało podniesione przez KE (naruszenie nr 2021/2025).

Obecny podsekretarz stanu GKP, uzasadniając niepodjęcie działań w celu zapewnienia ustanowienia przez RDOŚ (jako zarządzających obszarami Natura 2000) dokumentów planistycznych dla SOO i OSO z zachowaniem zasady pierwszeństwa wyjaśnił, że: *Minister [...] monitorował stan prac w zakresie przygotowywania dokumentów planistycznych poprzez stały i bezpośredni kontakt z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska (sprawującym nadzór nad regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska), jak również poprzez sprawowanie kontroli aktów prawa miejscowego, przez co miał dostęp do informacji odnośnie do stanu zaawansowania prac nad ustanawianiem dokumentów planistycznych. Jednocześnie [...] należy podkreślić, iż na proces tworzenia takich aktów decydujący wpływ mają kwestie merytoryczne (w tym analizy danych naukowych) i społeczne (konsultacje), co czyni ten proces w znacznym stopniu odporny na działania mające charakter wyłącznie administracyjny. Ponadto, ponownie podkreślam, że należy mieć również na względzie wieloletni brak wystarczających środków budżetowych na opracowywanie planów zarządzania dla obszarów chronionych, a co za tym idzie konieczność korzystania ze środków zewnętrznych, które są dostępne wyłącznie w ściśle określonych ramach czasowych (perspektywy finansowe) i organizacyjnych (postępowania konkursowe, terminy narzucone z góry, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego). Przy tej okazji należy wspomnieć o możliwościach kadrowych regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, które również nie są nieograniczone i mają wpływ na tempo prac nad dokumentami planistycznymi (co jest tylko jednym z wielu działań realizowanych przez te jednostki).*

¹⁵⁵ Projekt ten był realizowany przez GDOŚ wspólnie z 12 RDOŚ w latach 2019-2023. W ramach projektu GDOŚ, jako beneficjent, odpowiadał za jego koordynację, natomiast RDOŚ biorące udział w projekcie były podmiotami upoważnionymi do ponoszenia wydatków kwalifikowanych. Zasady współpracy określono w porozumieniach zawartych pomiędzy GDOŚ a RDOŚ. Koszt opracowania PZO dla ww. 140 nieustanowionych obszarów wyniósł 11 633,6 tys. zł.

W odniesieniu do nieustanowienia dokumentów planistycznych zgodnie z zasadą bezpośredniego skutku obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że: *Odnosnie do planów ochrony dla obszarów morskich, to proces ten, jak już wcześniej informowano kontrolerów jest złożony i długotrwały, angażujący szereg instytucji, w tym podległych różnym resortom. Wielokrotnie też wspomniano, że rozporządzenia w sprawie planów ochrony dla obszarów morskich opracowywane są przez jednostki niepodlegające ministrowi właściwemu do spraw środowiska, a to oznacza brak bezpośredniego wpływu na sprawującego nadzór nad danym obszarem – w tym wypadku nad dyrektorem urzędu morskiego. Podobnie złożonym i długotrwałym procesem jest tworzenie planów ochrony dla parków narodowych (w tym tych z zakresem obejmujących obszary Natura 2000), co również wyjaśniano w poprzednich odpowiedziach.*

(akta kontroli str. 1470-1475)

NIK wskazuje, że w przypadku błędnej transpozycji przepisów prawa unijnego do systemu prawa krajowego, organy zobowiązane są do stosowania zasady pierwszeństwa oraz bezpośredniego skutku w związku z nadrzędnością prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich. Ponadto NIK podkreśla, że nieustanowienie PZO i PO powoduje brak wystarczających instrumentów prawnych dla zapewnienia zachowania we właściwym stanie wyznaczonych SOO i OSO, szczególnie w sytuacji gdy konieczne jest podejmowanie działań z zakresu ochrony czynnej tych obszarów. Nie daje także podstawy do przeprowadzenia pełnej oceny wpływu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W procedurze oceny oddziaływania na środowisko konieczne jest uwzględnienie celów działań ochronnych ustanowionych w ww. dokumentach planistycznych. W trakcie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko należy zweryfikować, czy realizacja inwestycji może utrudnić lub uniemożliwić realizację tych celów. Wskutek braku ustanowienia celów działań ochronnych i problemów związanych z rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie inwestycji ze środków UE przystąpiono do ustanowienia tymczasowych celów ochronnych, które miały funkcjonować do czasu ustanowienia PZO. Tymczasowe cele ochrony mają charakter wyłącznie doraźny oraz nie zostały ujęte w przepisach prawa krajowego, a zatem nie mogą być źródłem obowiązków nakładanych na inne podmioty. Nieopracowanie projektów dokumentów planistycznych i ich nieustanowienie w terminach wyznaczonych przez KE może skutkować uruchomieniem przez KE procedury naruszeniowej wobec RP w związku z brakiem pełnego wdrożenia dyrektywy siedliskowej i ptasiej w Polsce.

4. Minister właściwy nie ustanowił systemu działań nadzorczych wobec Generalnego Dyrektora, co było niezgodne z Polityką nadzorczą z 2015 r. z ppkt 2.1 *Działania nadzorcze* oraz Polityką nadzorczą z 2021 r. z ppkt 3.1 *Działania nadzorcze*.

Zgodnie z Polityką nadzorczą z 2015 r. z ppkt 2.1 *Działania nadzorcze* właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa opracowują i realizują działania nadzorcze Ministra Środowiska w zakresie poszczególnych obszarów jego działalności, które stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie Polityki nadzorczej i obejmują swoim zakresem najistotniejsze aspekty i zagadnienia dotyczące funkcjonowania poszczególnych jednostek lub grup jednostek podległych lub nadzorowanych. Działania nadzorcze wymagają akceptacji

właściwego członka kierownictwa resortu. Obowiązek opracowania działań nadzorczych wynikał również z Polityki nadzorczej z 2021 r. z ppkt 3.1 *Działania nadzorcze*, w której dodatkowo wskazano, że działania nadzorcze Ministra właściwego wymagają wprowadzenia w drodze zarządzenia Ministra właściwego.

(akta kontroli str. 26, 308-309)

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, że: *Departament opracował projekt aktualizacji dokumentu »Działania nadzorcze Ministra Klimatu i Środowiska wobec Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska« wraz ze stosownym projektem zarządzenia. Dalsze procedowanie projektu zostało jednak wstrzymane na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych. Prace nad aktualizacją Działan Nadzorczych zainicjowane zostały w grudniu 2020 r.*

Dyrektor DOP wyjaśniła m.in., iż: *Biorąc pod uwagę toczące się prace nad aktualizacją dokumentu, w celu zapewnienia bieżącego i nieprzerwanego nadzoru nad GDOŚ, DOP realizował działania nadzorcze na podstawie zapisów dokumentu nadzorczego z 2012 r., zapisów zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r. oraz obowiązujących przepisów ustawowych. Odnosząc się do poruszonego w piśmie wątku konieczności opracowania nowych Działan Nadzorczych po przyjęciu zarządzenia z 2015 r. informuję, że biorąc pod uwagę horyzont czasowy oraz nieobecność ówczesnych pracowników departamentu, którzy mogliby udzielić stosownych informacji w sprawie – udzielenie wyjaśnień nie jest możliwe. Wykracza to również poza zakres czasowy kontroli.*

(akta kontroli str. 186, 197-201, 199-201b)

Ponadto Minister właściwy nie planował i nie przeprowadzał kontroli realizacji przez Generalnego Dyrektora działań związanych z nadzorowaniem funkcjonowania obszarów Natura 2000.

Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że: *Biuro Kontroli i Audytu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w okresie objętym kontrolą nie prowadziło kontroli w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w zakresie realizacji obowiązków dotyczących sieci Natura 2000. BKA realizuje kontrole w oparciu o plany kontroli (resortowej i wewnętrznej), a audyty w oparciu o plany audytu. Wspomniane plany opracowywane są w szczególności w oparciu o zapotrzebowanie informacyjne kierownictwa resortu, w ramach podejścia opartego o ryzyko, z uwzględnieniem ustawowych obowiązków prowadzenia kontroli lub audytu, mając na względzie posiadane zasoby kadrowe oraz konieczność zapewnienia rezerwy czasowej na doraźne kontrole lub audyty.*

(akta kontroli str. 119)

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu wyjaśniła m.in., że: *Plany kontroli i audytów w MKiŚ tworzone są w szczególności w oparciu o zapotrzebowanie informacyjne Kierownictwa, zgodnie z wymogami prawnymi okresowej realizacji kontroli, na podstawie analizy ryzyka i sygnałów o nieprawidłowościach, jak również z uwzględnieniem wyników innych kontroli prowadzonych w jednostkach. Kontrole planowane były w ramach posiadanych zasobów kadrowych. Minister Klimatu i Środowiska, jak i Departament Ochrony Przyrody (departament merytoryczny) nie zgłaszali do Biura Kontroli i Audytu potrzeby przeprowadzenia kontroli: Generalnego Dyrektora w zakresie realizacji obowiązków dotyczących obszarów Natura 2000; Parków Narodowych w zakresie zarządzania obszarami Natura 2000 na obszarach tych parków. Przygotowując plany kontroli lub audytu*

na dany rok, BKiA wzięło pod uwagę fakt, że NIK prowadziła w okresie objętym badaniem 5 kontroli w GDOŚ: P/17/049/KSI, P/18/047 P/19/077, P/19/049, P/19/049. Wspomniane kontrole swoim zakresem uwzględniały kwestie obszarów Natura 2000. Z przywołanych względów uznano, że nie jest konieczne dodatkowe prowadzenie kontroli przez BKA Generalnego Dyrektora i Parków Narodowych w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 115-121, 326-328)

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił m.in. [...] biorąc pod uwagę bieżący nadzór nad GDOŚ sprawowany na podstawie cyklicznych spotkań Głównego Konserwatora Przyrody z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz podczas spotkań kierownictwa resortu, na których był obecny przedstawiciel GDOŚ jak również na bazie bieżącego kontaktu Generalnego Dyrektora, jak również dyrekcji właściwej komórki merytorycznej GDOŚ (Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody) z dyrekcją Departamentu Ochrony Przyrody MKiŚ – podejmowanie dodatkowych działań kontrolnych nie znajdowało uzasadnienia.

(akta kontroli str. 209-212d, 291-294 c)

W ocenie NIK wyjaśnienia powyższe wskazują, że w Ministerstwie nie dostrzeżono ryzyk (lub nie uznano ich za na tyle istotne, by przeprowadzić kontrolę w tym zakresie), które zmaterializowały się w postaci nieprawidłowości opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, a które dotyczyły działalności Generalnego Dyrektora. Minister właściwy nie zapewniając ujęcia w planach kontroli i audytu na lata 2019-2024 ww. kontroli nie wykorzystał istotnego elementu nadzoru, dzięki któremu można zminimalizować ryzyko występowania stanów nieprawidłowych w działaniu jednostki podległej lub nadzorowanej, m.in. poprzez wydanie zaleceń pokontrolnych mających na celu usprawnienie działania Generalnego Dyrektora.

5. Minister właściwy nie egzekwował od GDOŚ składania kwartalnych sprawozdań w zakresie opracowywanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000 (w tym także ogłaszania przetargów na wykonanie PZO) w odniesieniu do poszczególnych województw ani nie zniósł tego obowiązku.

Obowiązek przedkładania przez GDOŚ ww. kwartalnych sprawozdań właściwej komórce organizacyjnej Ministerstwa został określony w pkt 4 *Nadzór w obszarze pozafinansowym* lit. B *Działania nadzorcze w zakresie ochrony obszarów Natura 2000* Działania nadzorczych z 2012 r., który to dokument został wskazany przez zastępcę dyrektora DOP jako podstawa do realizacji działań nadzorczych wobec GDOŚ.

Wyjaśniając przyczyny nieegzekwowania przedłożenia przez GDOŚ kwartalnych sprawozdań dyrektor DOP wskazała, że na bieżąco miała dostęp do aktualnych danych w zakresie opracowywania i wdrażania dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 z uwagi na prowadzoną kontrolę aktów prawa miejscowego. W razie potrzeby (np. w sytuacji powstawania wątpliwości odnośnie do zapisów dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000) odbywały się robocze spotkania z pracownikami GDOŚ bądź uwagi przekazywano drogą elektroniczną.

Obecny podsekretarz stanu, GKP wyjaśnił, że: *Dokument Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska został*

przygotowany w 2012 r. W międzyczasie DOP, zgodnie z poleceniem Prezesa Rady Ministrów, przejął kontrolę zgodności z polityką Rady Ministrów aktów prawa miejscowego, tj. w przypadku MKiŚ - zarządzeń regionalnych dyrektorów ochrony środowiska ustanawiające plany zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000. Stąd też, mając bezpośredni i ciągły dostęp do ww. dokumentów nie było konieczności składania odrębnych sprawozdań w tym zakresie. Stanowiłoby to niepotrzebne dublowanie informacji i dodatkowe nieuzasadnione obciążenie organu. Warto po raz kolejny wskazać, iż w okresie objętym kontrolą przystąpiono do przygotowania projektu nowego dokumentu dotyczącego działań nadzorczych nad GDOŚ, gdzie te kwestie również zostały uwzględnione.

(akta kontroli str. 209-212e)

W ocenie NIK utrzymywanie powyższego obowiązku przy jednoczesnym braku jego egzekwowania było działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Ministra właściwego w obszarze nadzorowania realizacji zadań na obszarach Natura 2000 przede wszystkim z uwagi na niepodjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej. W art. 28 uop nieprawidłowo transponowano wskazane przepisy dyrektywy siedliskowej w zakresie terminu na ustanowienie celów i środków ochronnych dla SOO i OSO w formie PZO, a w art. 29 uop nie określono żadnego terminu wyznaczenia celów i środków dla obszarów, dla których w całości lub w części sporządza się PO, w tym dla obszarów morskich. NIK podkreśla, że w przypadku błędnej transpozycji przepisów prawa unijnego do systemu prawa krajowego, należy uwzględnić zasadę pierwszeństwa dotyczącą nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich, a w przypadku braku transpozycji zasadę bezpośredniego skutku. Minister właściwy, w ramach działań nadzorczych w zakresie ochrony obszarów Natura 2000, nie wydał jednak zalecenia wskazującego na konieczność bezpośredniego stosowania: art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO, tj. możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu 6 lat od daty wyznaczenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty oraz art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla OSO, tj. w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji.

Minister właściwy nie sprawował rzetelnie nadzoru nad realizacją przez Generalnego Dyrektora obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 i 2 uop, polegającego na nadzorowaniu funkcjonowania obszarów Natura 2000. Doprowadziło to do nieustanowienia dokumentów planistycznych dla 241 obszarów Natura 2000, tj. 25,5% wszystkich obszarów, w terminie 6 lat od daty zatwierdzenia przez KE obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty w przypadku SOO oraz w dacie klasyfikacji obszaru w przypadku OSO, a dla 105 SOO, 15 OSO oraz 2 połączonych SOO i OSO ustanowiono PZO z przekroczeniem: w przypadku SOO – terminu określonego w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, a w przypadku OSO – od daty klasyfikacji obszaru. Zostało to podniesione przez KE 9 czerwca 2021 r. w formie wezwania KE do usunięcia uchybienia przez RP zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 4 i art. 6 dyrektywy siedliskowej oraz art. 2 i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej (naruszenie nr 2021/2025).

Minister właściwy nie ustanowił również systemu działań nadzorczych wobec Generalnego Dyrektora, w tym nie określił dokumentu regulującego nadzór Ministra właściwego wobec GDOŚ oraz nie planował i nie przeprowadzał kontroli prawidłowości realizacji przez Generalnego Dyrektora zadań dotyczących obszarów Natura 2000. W ten sposób pozbawił się informacji czy działania GDOŚ są zgodne z prawem oraz możliwości podjęcia ewentualnych działań naprawczych. Minister właściwy nie egzekwował składania przez GDOŚ kwartalnych sprawozdań w zakresie procedowanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000 (w tym także ogłaszania przetargów na wykonanie PZO) w odniesieniu do poszczególnych województw. Minister właściwy ustanowił natomiast, w ramach realizacji wniosku pokontrolnego sformułowanego w wyniku kontroli P/21/052 *Nadzór ministra właściwego do spraw środowiska nad realizacją przez parki narodowe zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej ekosystemów*, skuteczne mechanizmy egzekwowania od PN rocznych zadań rzeczowych wynikających z planów ochrony lub zadań ochronnych.

IV. Wnioski

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

- Wnioski
1. Podjęcie działań legislacyjnych w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej w zakresie terminów ustanawiania priorytetowych działań i celów ochronnych dla SOO i OSO.
 2. Wprowadzenie mechanizmów nadzoru nad GDOŚ w zakresie realizacji przez GDOŚ obowiązków nadzorczych wynikających z art. 32 ust. 1 i 2 uop, w tym w celu doprowadzenia do ustanowienia dokumentów planistycznych dla wszystkich obszarów Natura 2000.
 3. Ustanowienie mechanizmów monitorowania działań GDOŚ w obszarze:
 - uzyskiwania i wykorzystywania informacji o konieczności wprowadzania zmian w sieci obszarów Natura 2000 w celu zapewnienia jej kompletności;
 - realizacji zadań Ministra związanych z prowadzeniem procesu uzgodnień projektów aktów wykonawczych, o których mowa w art. 29 ust. 3 uop.
 4. Wdrożenia systemowych mechanizmów nadzorczych Ministra nad działalnością Generalnego Dyrektora, zgodnie z Polityką nadzorczą Ministra Klimatu i Środowiska, stanowiącą załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia nadzoru przez Ministra Klimatu i Środowiska.
 5. Egzekwowanie składania przez GDOŚ kwartalnych sprawozdań w zakresie opracowywanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000 w odniesieniu do poszczególnych województw albo zniesienie tego obowiązku, jeśli cel tego działania jest osiągany za pomocą innych narzędzi.
 6. Zapewnienie uzyskiwania informacji na temat rzeczywistej powierzchni PN i doprowadzanie do aktualizacji rozporządzeń w sprawie utworzenia PN.
 7. Podjęcie skutecznych działań w celu doprowadzenia do ustanowienia planów ochrony dla wszystkich PN.

8. Kontynuowanie działań mających na celu zapewnienie ciągłości obowiązywania PUL, w szczególności obejmujących swoim zakresem obszary Natura 2000.
9. Uwzględnianie, w procesie zatwierdzania PUL, stanowisk przedstawianych w opiniach regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, w szczególności w zakresie działań mających lub mogących mieć negatywny wpływ na przedmioty ochrony na obszarach Natura 2000.
10. Wydanie rozstrzygnięcia w sprawie zażalenia Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku na postanowienie Regionalnego Dyrektora w Gdańsku w sprawie odmowy uzgodnienia projektu PUL dla Nadleśnictwa Kościerzyna na lata 2019-2028.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, 30 kwietnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/