

NIK o obszarach Natura 2000

Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła 16 lipca 2008 r. wyniki kontroli wdrażania ochrony na obszarach sieci Natura 2000. Ogólna ocena sprowadza się do stwierdzenia, iż w analizowanym okresie nie zapewniono warunków do wdrożenia ochrony, a system wyznaczania obszarów, zarządzania siecią oraz jej ochrony i finansowania – był niesprawny i nieskuteczny.

Kontrolę przeprowadzono w 2007 r. w 59 jednostkach administracji państwowej. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 maja 2004 r. do 31 maja 2007 r. Szczególnie analizowana była działalność ministerstwa środowiska, wszystkich urzędów wojewódzkich, 10 regionalnych dyrekcji lasów państwowych, 8 nadleśnictw, 6 parków narodowych oraz 38 parków krajobrazowych. Celem kontroli było dokonanie oceny skuteczności działań organów administracji państwowej w zakresie wypełnienia przez Polskę zobowiązań wynikających z tzw. dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej. Główne zagadnienia objęte kontrolą to: zgodność polskiego prawa z prawem unijnym, typowanie obszarów Natura 2000, zarządzanie i ochrona obszarów, a także wydatkowanie środków finansowych na wdrożenie sieci Natura 2000. W wyniku kontroli zdiagnozowano stan istniejący oraz sformułowano liczne wnioski, które powinny przyczynić się do poprawy istniejącej sytuacji.



Puszcza Niepołomnicka. Fot. Ryszard Kulik

Ocena uwarunkowań prawnych

Przypomnijmy: europejska sieć ochrony przyrody Natura 2000 funkcjonuje w oparciu o przepisy dwóch dyrektyw Unii Europejskiej – tzw. dyrektywy „ptasiej” i „siedliskowej”. W celu właściwego zarządzania siecią i jej ochrony, konieczne jest przeniesienie zapisów tych dyrektyw do krajowego porządku prawnego. Okazuje się, że w Polsce się to nie udało.

NIK stwierdził, iż niepełne wdrożenie dyrektywy „ptasiej” dotyczy m.in. braku odpowiedniego systemu ochrony wszystkich gatunków ptaków, braku ogólnego zakazu „nieselektywnego lub masowego chwytania lub zabijania ptactwa, mogącego spowodować lokalne zanikanie gatunków” (czyli np. corocznego odstrzeliwania kaczek i gęsi w niektórych województwach Polski), zbyt szerokiej możliwości stosowania odstępstw od ochrony gatunkowej (w tym niedopuszczalnego odstępstwa dotyczącego „czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej” i zbyt szerokiego zakresu możliwości zezwalania na odstrzał lub odłów zwierzyny).



Bory Tucholskie. Fot. Ryszard Kulik

Z kolei stwierdzone problemy we wdrażaniu dyrektywy „siedliskowej” dotyczą m.in.: niepełnego przeniesienia, niewłaściwego sformułowania przepisów o ocenach oddziaływania na obszar Natura 2000, braku nadzoru nad stanem ochrony gatunków i siedlisk ujętych w załącznikach dyrektywy, braku ogólnego zakazu używania wszelkich środków mogących spowodować lokalny zanik lub poważne zaburzenia populacji chronionych gatunków, niedopuszczalnego odstępstwa od ochrony gatunkowej, dotyczącego „czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej” oraz nie ujęcia w przepisach trzech typów siedlisk i czterech gatunków.

Niezgodności te nie uszły uwadze Komisji Europejskiej, która wystosowała wobec Polski oficjalne zarzuty. W odpowiedzi, w czerwcu 2006 r., Minister Środowiska poinformował Komisję o prowadzeniu prac nad nowelizacją Prawa Łowieckiego, ustawy o ochronie przyrody oraz rozporządzeń wykonawczych, które miały się zakończyć w grudniu 2006 r. Termin nie został dotrzymany. Do dziś nie dostosowano prawa krajowego do przepisów stanowiących podstawę tworzenia sieci Natura 2000, tj. do dyrektywy ptasiej i siedliskowej.

NIK stwierdza, iż przepisy obowiązujące w kontrolowanym okresie były niespójne i nieprecyzyjne, a ich interpretacje – niejednolite. Utrudniało to, a czasami wręcz uniemożliwiało, realizację zadań związanych z siecią Natura 2000.

Ocena wyznaczania obszarów

Dyrektywy UE nie określają liczby czy powierzchni obszarów, jakie powinny być wyznaczone w danym kraju. Wskazują jednak, że sieć powinna gwarantować ochronę odpowiedniej reprezentacji chronionych siedlisk i gatunków przyrodniczych w danym kraju. Państwa członkowskie powinny wyznaczyć reprezentatywną sieć obszarów Natura 2000. Brak ich formalnego wyznaczenia skutkuje tym, iż nie można zezwalać na istotne negatywne oddziaływania na te obszary, nawet w imię nadrzędnego interesu publicznego i z zapewnieniem kompensacji przyrodniczej. Dlatego też kraje powinny być zainteresowane jak najszybszym uzgodnieniem ostatecznej listy. W Polsce jednak proces ten został bardzo rozciągnięty w czasie.

Pierwsza lista obszarów Natura 2000, przekazana do Komisji Europejskiej przez Rząd RP w maju 2004 r., zawierała jedynie część propozycji znajdujących się na tzw. liście eksperckiej (opracowanej przez Instytut Ochrony Przyrody PAN w 2003 r.). I tak:

- ze 141 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO) umieszczonych na „liście eksperckiej” (15% powierzchni kraju), do KE przekazano listę 72 OSO (7,8% powierzchni kraju);
- z 279 specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO) z „listy eksperckiej” (18% powierzchni kraju), przekazano do KE listę 184 SOO (3,7% powierzchni kraju).

Zaproponowany w 2004 r. przez Rząd RP kształt sieci Natura 2000 spotkał się z krytyką organizacji pozarządowych, środowisk naukowych, Państwowej Rady Ochrony Przyrody oraz niektórych terenowych organów administracji i służb ochrony przyrody. W grudniu 2004 r. grupa organizacji pozarządowych przekazała KE tzw. Shadow list, z wykazem 69 obszarów ptasich i 196 obszarów siedliskowych, proponowanych jako uzupełnienie listy krajowej. Po wstępnej analizie obu propozycji, KE stwierdziła (w styczniu 2005 r.), że rządowa propozycja sieci Natura 2000 jest niewystarczająca i powinna zostać uzupełniona o kolejne obszary, zamieszczone na Shadow list. W lipcu 2005 r. KE zobowiązała Polskę do przesłania dalszych propozycji obszarów Natura 2000 do końca listopada 2005 r. **Polska nie dotrzymała wyznaczonego terminu.**



Wolin. Fot. Krzysztof Wojciechowski

W kwietniu 2006 r. KE wystosowała więc oficjalne pismo, w którym przedstawiła Polsce zarzuty dotyczące naruszenia zobowiązań wynikających z dyrektywy siedliskowej. 15 grudnia 2006 r. KE przedstawiła Polsce tzw. uzasadnioną opinię (ostateczne wezwanie do usunięcia naruszenia przepisów, poprzedzające skierowanie skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości), dotyczącą naruszenia postanowień dyrektywy ptasiej i siedliskowej. Dalsze nieprawidłowości w tym zakresie doprowadziły do skierowania przez KE skargi przeciwko Polsce do Europejskiego Trybunału

Sprawiedliwości.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczą nie tylko niepełnego wyznaczania obszarów, ale i błędów związanych z obszarami wyznaczonymi. Związane są one z tym, że zgłoszenie obszarów nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem inwentaryzacji przyrodniczej, przebieg granic nie był merytorycznie uzasadniony, a dostępne mapy nie pozwalały na precyzyjne wyznaczenie obszarów w terenie.

Podejmowane po 2005 r. działania w celu wyznaczenia kolejnych obszarów sieci Natura 2000, a także weryfikacji danych i granic obszarów już zgłoszonych, nie były właściwie realizowane i skoordynowane. Powielano błędy popełnione we wcześniejszych okresach. Na zlecenie ministerstwa środowiska firmy i instytucje naukowe prowadziły weryfikację obszarów oraz inwentaryzację siedlisk i gatunków. W kontrolowanym okresie realizowanych było aż 19 umów o bardzo zbliżonym zakresie tematycznym, o łącznej wartości ok. 6,5 mln zł. Wykonano prace w odniesieniu do 565 obszarów Natura 2000 – ale dla aż 413 obszarów (73,1%) prace wykonywane były wielokrotnie. Dla 265 obszarów dwukrotnie, 99 – trzykrotnie, 34 obszarów – czterokrotnie, 11 – pięciokrotnie, a dla 4 obszarów – sześciokrotnie.

W okresie objętym kontrolą brak było konstruktywnej współpracy w zakresie typowania sieci Natura 2000 pomiędzy Ministrem Środowiska a terenowymi organami i służbami ochrony przyrody, Państwową Radą Ochroną Przyrody oraz organizacjami pozarządowymi.

Ocena zarządzania

NIK stwierdza, iż niespójne i nieprecyzyjne przepisy oraz brak odpowiedniego zaplecza kadrowego i technicznego sprawiły, że **system zarządzania siecią Natura 2000 był niesprawny i nieskuteczny**. Minister Środowiska, odpowiedzialny za nadzór nad siecią, nie dysponował odpowiednim zapleczem eksperckim i wdrożeniowym. Nie było jednej instytucji wspierającej tworzenie sieci od strony naukowej i technicznej. Prace realizowane były przez różne jednostki, co spowodowało brak ich ciągłości oraz uniemożliwiło prowadzenie skutecznego nadzoru i kontroli.

W ocenie NIK, Minister Środowiska nie posiadał danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ochrony obszarów Natura 2000. Szczególnie nie rozpoznano należycie struktury własności oraz nie zgromadzono informacji o jakości ocen oddziaływania na środowisko.

Ponadto, każdy z 16 wojewodów stwierdził, że zasoby kadrowe i środki finansowe, jakimi dysponują, są niewystarczające dla wypełniania zadań dotyczących Natury 2000. Wskutek polityki informacyjnej prowadzonej przez MŚ, wojewodowie nie dysponowali wystarczającymi danymi o ilości i powierzchni obszarów Natura 2000 na terenie województwa (10 z 16 kontrolowanych wojewodów nie posiadało żadnych danych). Brak aktualnych informacji utrudniał wojewodom organizację prac, a także uniemożliwił podejmowanie działań ochronnych.



Roztocze. Fot. Krzysztof Wojciechowski

Ocena działań ochronnych

Prawo zabrania podejmowania działań mogących w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony lub zaproponowany obszar Natura 2000. Szczegółowe warunki zachowania walorów przyrodniczych

powinien określać plan ochrony obszaru Natura 2000, ustanawiany przez Ministra Środowiska. Projekt takiego planu przygotowuje organ sprawujący nadzór nad obszarem (wojewoda bądź dyrektor urzędu morskiego) w ciągu 5 lat od dnia wyznaczenia obszaru. **NIK negatywnie ocenił stan opracowywania projektów planów ochrony.** Stwierdzono, że po 3 latach od wyznaczenia 72 obszarów „ptasich”, dla żadnego z nich nie został ustanowiony plan ochrony. Wobec braku planów ochrony, nie zdefiniowano m.in. sposobów eliminacji lub ograniczania istniejących zagrożeń i ich skutków, warunków zachowania lub przywrócenia właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków, zadań ochronnych z określeniem sposobu ich wykonywania, zakresu monitoringu przyrodniczego.

Dla ochrony obszarów Natura 2000 w niewielkim zakresie można było posiłkować się planami ochrony wykonanymi dla innych, prawnie chronionych obszarów, pod warunkiem wzajemnego pokrywania się granic. Jednak, jak wykazała kontrola, większość z tych obszarów również nie posiadała planów ochrony. Stwierdzono m.in., że:

- jedynie na terenie dwóch województw (podlaskiego i zachodniopomorskiego) wszystkie parki krajobrazowe posiadały zatwierdzone plany ochrony przyrody;
- w trzech województwach (łódzkim, małopolskim, śląskim) żaden z parków krajobrazowych nie posiadał zatwierdzonego planu ochrony;
- w żadnym z kontrolowanych województw nie opracowano i nie zatwierdzono planów ochrony dla wszystkich rezerwatów przyrody, położonych na ich terenie;
- w czterech województwach żaden z rezerwatów nie posiadał zatwierdzonego planu ochrony, a w pozostałych województwach ilość rezerwatów posiadających zatwierdzone plany ochrony, wahała się od 6% do 50%;
- na 38 parków krajobrazowych objętych kontrolą, tylko 5 (13%) posiadało aktualny plan ochrony, a dla 21 (55%) plany były w trakcie opracowania;
- na 133 rezerваты, położone w obrębie obszarów Natura 2000 na terenie kontrolowanych parków krajobrazowych, tylko 17 (13%) posiadało aktualne plany ochrony, a dla 39 (29%) określono zadania ochronne;
- planów ochrony nie miał żaden z 6 kontrolowanych parków narodowych. Posiadały one wprawdzie ustalone przez Ministra Środowiska zadania ochronne, które jednak nie odnosiły się do obszaru Natura 2000, zwykle znacznie wykraczającego poza teren parku.

Działania w zakresie ochrony obszarów Natura 2000, podejmowane przez wojewodów, miały głównie charakter administracyjny (wydawanie decyzji i opinii). Projekty planów oraz zamierzone przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony, lecz mogą na te obszary znacząco oddziaływać, wymagają przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (OOS). Teoretycznie więc wojewodowie i ministerstwo środowiska powinni być mocno zaangażowani w proces OOS. Jednak NIK wskazuje, że minister nie posiadał danych dotyczących jakości ocen oddziaływania na środowisko, sporządzanych dla planów i przedsięwzięć na obszarach Natura 2000. NIK w swym raporcie przywołuje opinię Państwowej Rady Ochrony Przyrody, która twierdzi: „stosowane procedury OOS były nieskuteczne. Nie wszystkie projekty i plany, mogące mieć istotny wpływ na walory przyrodnicze obszarów Natura 2000, podlegają w praktyce ocenom oddziaływania”.

Stwierdzono przypadki nielegalnego wydania zezwolenia na realizację przedsięwzięć negatywnie oddziałujących na dopiero projektowane obszary Natura 2000, a także na obszary z Shadow List; zezwolenia te były uzasadniane „koniecznymi wymogami nadrzędnego interesu publicznego”. Takie uzasadnienie może być jednak stosowane wyłącznie do obszarów już wyznaczonych. Zgodnie z prawem europejskim, proponowane obszary Natura 2000 obejmuje się specjalną ochroną do czasu ostatecznego zatwierdzenia przez KE listy krajowej tych obszarów. Polega ona na tym, że nie można zezwolić na ingerencje zagrażające tym obszarom, nawet w imię nadrzędnego interesu publicznego i nawet wykonując kompensację przyrodniczą. Wojewodowie, nie sprzeciwiając się realizacji

przedsięwzięć wpływających znacząco negatywnie na te obszary, naruszali przywołaną powyżej zasadę i dopuszczali do zmiany stanu siedlisk przyrodniczych. Przywoływanymi przez NIK przykładami takich rozstrzygnięć administracyjnych są:

- uzgodnienie przez Wojewodę Dolnośląskiego budowy drogi Unisław Śląski – Sokołowsko, realizowanej na terenie potencjalnego, specjalnego obszaru ochrony siedlisk „Góry Kamienne”. Wojewoda wskazał, że inwestycja ta spowoduje w znaczny sposób pogorszenie stanu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla ochrony których wyznaczono ten obszar. W następstwie zdarzeń Minister Środowiska uchylił postanowienie Wojewody, wskazując na konieczność rozwiązań alternatywnych, podkreślając, iż trudności finansowe czy organizacyjne nie są ważniejsze od ochrony obszaru Natura 2000;
- wydanie przez Wojewodę Dolnośląskiego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji – budowy Autostradowej Obwodnicy Wrocławia A-8, projektowanej w zasięgu 10 km z 4 obszarami chronionymi (potencjalnego SOO „Dolina Widawy”, potencjalnego SOO „Stawy w Borowej”, potencjalnego SOO „Grądy w Dolinie Odry” i wyznaczonego OSO „Grądy Odrzańskie”), związanej m.in. ze zniszczeniem płatów łągu wiązowo-jesionowego i grądów w Lesie Pilczyckim oraz wycięciem łągów olchowo-jesionowych.

NIK pozytywnie ocenił podjęcie działań w celu obserwacji monitoringowych na obszarach Natura 2000. Jednak brak planów ochrony i związany z tym brak ustalenia zakresu monitoringu przyrodniczego dla poszczególnych obszarów Natura 2000, a także dotychczasowe (przejściowe) rozwiązania w tym zakresie (np. losowy wybór powierzchni obserwacyjnych w przypadku wyznaczonych OSO), nie gwarantują rzetelnego sporządzenia ocen realizacji ochrony tych obszarów.

Ocena finansowania

W analizowanym okresie Ministerstwo Środowiska na zadania związane z siecią obszarów Natura 2000, wydało łącznie prawie 24 miliony zł. Ze środków budżetowych finansowano m.in. prace w zakresie: uszczegółowienia i opisanie przebiegu granic obszarów, weryfikacji bazy danych, badania terenowe, zakup wyposażenia dla zarządzania bazą Natura 2000, wydanie publikacji. Analiza wykorzystania środków przeznaczonych na finansowanie zadań związanych z wdrażaniem sieci Natura 2000 wskazuje, że nie zachowano zasad należytego zarządzania finansami, tj. zasady oszczędności, wydajności i skuteczności. Brak koordynacji prac powodował, że nie przyniosły one należnych efektów, co zdaniem NIK należy ocenić jako nierzetelne i niegospodarne.

NIK to za mało

Działania pokontrolne NIK generalnie sprowadziły się jedynie do skierowania wystąpień pokontrolnych do kierowników wszystkich 59 skontrolowanych jednostek. W wystąpieniach tych formułowano wnioski i zalecenia, które dotyczyły wyznaczania obszarów Natura 2000, zmiany przepisów prawnych, opracowywania i realizowania planów ochrony, pozyskiwania danych przyrodniczych, wzajemnej współpracy. Reakcją na wystąpienia NIK były odpowiedzi kontrolowanych podmiotów, w których mniej lub bardziej konkretnie zobowiązywano się do podejmowania odpowiednich działań oraz wskazywano terminy ich realizacji.

Raport NIK o wdrażaniu w Polsce Natury 2000, podobnie jak poprzednie raporty Izby dotyczące ochrony przyrody, przynosi miazdzącą krytykę polskiego systemu ochrony przyrody. I to nie tylko w wymiarze europejskim, dotyczącym obszarów Natura 2000, ale i krajowym, dotyczącym parków narodowych i krajobrazowych oraz rezerwatów przyrody. Jednak analizując raport oraz dokumenty z nim związane, można odnieść wrażenie, że niektóre istotne kwestie umknęły kontrolerom.

NIK stwierdza, że w analizowanym okresie nie wydawano zezwoleń dotyczących ingerencji w te obszary Natura 2000, na których występowały siedliska lub gatunki o znaczeniu priorytetowym. Zezwolenia takie powinny być poprzedzone opinią Komisji Europejskiej, o którą powinien wystąpić Minister Środowiska – a NIK nie odnotował ani jednego wystąpienia MŚ do KE. NIK nie wspomina o tym, że wydano już dużą ilość takich zezwoleń, nie dopełniając przy tym obowiązku uzyskania opinii KE.

Kolejną płaszczyzną funkcjonowania sieci jest kwestia wydawania opinii, na mocy których odstępuje się od obowiązku sporządzania raportów o oddziaływaniu na środowisko. W przypadku obszarów Natura 2000, w każdym uzasadnionym przypadku taki raport powinien być opracowany, natomiast w Polsce istnieje wiele przypadków bezprawnego odstąpienia od tego obowiązku. Działalność niektórych organów dopuszczających do tego zaniechania (np. Wojewody Małopolskiego) została oceniona przez NIK pozytywnie.

Inną kwestią wzbudzającą wątpliwości jest problem dopuszczenia do powstawania i funkcjonowania inwestycji bez uprzedniej oceny oddziaływania na środowisko. W Polsce istnieje mnóstwo przypadków przedsięwzięć, które ze względu na brak procedury OOS nie powinny powstać, bądź których funkcjonowanie powinno zostać wstrzymane. NIK pominął to zagadnienie.

Analizując poszczególne wystąpienia NIK do organów kontroli, a także porównując problemy w poszczególnych województwach – daje się zauważyć **brak jednolitego podejścia kontrolerów NIK**. Występowanie podobnych sytuacji niezgodności z prawem w jednych województwach przeszło niemal niezauważone (np. woj. małopolskie i podkarpackie), podczas gdy w innych spotkało się z ostrą krytyką (np. woj. dolnośląskie).

Pozostaje dyskusyjna kwestia adekwatności działań podjętych przez Najwyższą Izbę Kontroli, a konkretnie tego, czy skierowanie do analizowanych podmiotów wniosków kontrolnych jest wystarczającym działaniem w stosunku do tak obszernego katalogu błędów i zaniechań. Rozpatrując tę kwestię, warto zwrócić uwagę, że obecnie nadal obowiązuje mnóstwo decyzji wydanych niezgodnie z prawem, których skutkiem mogą być niedopuszczalne zniszczenia w środowisku przyrodniczym. Mniej lub bardziej świadomie dopuszczano do wydawania dokumentów wyraźnie stojących w sprzeczności z przepisami. Powstało wiele planów i inwestycji znacznie negatywnie ingerujących w środowisko, które według prawa unijnego nie powinny powstać. Pozostaje otwartym pytanie, czy w stosunku do niektórych przypadków nie należałoby wnioskować o uchylenie wadliwych decyzji oraz pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotów dopuszczających się złamania prawa.

Krzysztof Okraśiński



Kolumna dofinansowana przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach.