

Lata zaniedbań w wyznaczaniu obszarów Natura 2000

22.5.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

Niedostateczne i spóźnione działania związane z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 spowodowały, że w latach 2019-2024 Polska nie zapewniła wystarczającej ochrony niektórym siedliskom przyrodniczym i gatunkom ptaków. Kolejne takie miejsca w ramach europejskiej sieci są tworzone na podstawie unijnych dyrektyw, a kraje członkowskie Wspólnoty mają maksymalnie sześć lat (dla obszarów siedliskowych), by dostosować je do swojego prawa. Polska wielokrotnie przekraczała ten termin, czego przyczyną była niezgodność przepisów krajowych z unijnymi, a wyznaczanie nowych obszarów chronionych było reakcją na zarzuty kierowane pod naszym adresem przez Komisję Europejską, wskazującą na niekompletność sieci Natura 2000.

DYREKTYWA SIEDLISKOWA

Dyrektywa Rady* 92/43/EWG z 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Jest wyznacznikiem dla funkcjonowania sieci Natura 2000, a zawarte w niej uregulowania dotyczą m.in. wyznaczania, aktualizacji oraz likwidacji obszarów wchodzących w skład sieci.

DYREKTYWA PTASIA

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady* 2009/147/WE z 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Określa kryteria do wyznaczania ostoi dla gatunków ptaków zagrożonych wyginięciem.

**Rada - Rada Wspólnot Europejskich istniejąca przed powstaniem Unii Europejskiej*

Jak pokazała kontrola przeprowadzona przez NIK, kolejni ministrowie właściwi do spraw środowiska z opóźnieniem wyznaczyli niemal 98% specjalnych obszarów ochrony siedlisk. Opóźnienia wyniosły od siedmiu miesięcy do niemal dziesięciu lat. Najdłużej trwało wyznaczanie trzech obszarów ochronnych, obejmujących Puszczę Kampinoską na Mazowszu, Torfowisko pod Zieleńcem w powiecie kłodzkim i Jeziora Chośnickie na Pojezierzu Kaszubskim. Zostały one formalnie wyznaczone dopiero w listopadzie 2023 r., czyli ponad 15 lat po zatwierdzeniu ich przez Komisję Europejską w styczniu 2008 r..

Opóźnienia wynikały głównie z tego, że kolejni ministrowie właściwi do spraw środowiska nie kierowali do prac legislacyjnych projektów zmieniających przepisy krajowe, które zapewniłyby ich spójność z przepisami europejskimi. Z tego powodu obowiązujące terminy zatwierdzania planów zadań ochronnych (PZO) i planów ochrony (PO) dla siedliskowych i ptasich obszarów Natura 2000 nadal nie są zgodne z wymogami tych dyrektyw.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ) nadzorujący funkcjonowanie obszarów wchodzących w skład sieci nie zapewnił (wg stanu na 12 listopada 2024 r.) ustanowienia przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (rdoś) dokumentów planistycznych dla 140 obszarów, choć projekty zostały opracowane i przekazane do rdoś. W okresie objętym kontrolą **koszt przygotowania projektów tych dokumentów wyniósł ponad 11,6 mln zł, ale finalnie będzie wyższy, ponieważ ich ustanowienie wymaga dalszych nakładów finansowych.**

Z kolei dyrektorzy urzędów morskich przedłożyli ministrowi do spraw środowiska projekty Planów Ochrony dla łącznie 11 (z 28) morskich obszarów Natura 2000, z których w okresie objętym kontrolą minister zatwierdził jedynie dwa. Było to wynikiem trwających latami prac nad projektami rozporządzeń dotyczących zatwierdzenia planów dla obszarów morskich nadzorowanych przez dyrektorów urzędów morskich. **Rodziło to poważne konsekwencje finansowe, bowiem po tak długim czasie gotowe dokumenty wymagały aktualizacji. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni wydał na ten cel dodatkowo niemal 1,4 mln zł. Z kolei trzy projekty planów ochrony morskich obszarów, które w 2013 r. kosztowały Urząd Morski w Szczecinie niemal 800 tys. zł, do zakończenia kontroli prowadzonej przez NIK nie zostały przekazane ministrowi.**

Izba uznała takie działania za niegospodarne i skierowała wniosek do Ministra Infrastruktury oraz do GDOŚ o wyeliminowanie sytuacji, w których trzeba będzie ponosić dodatkowe koszty długotrwałego opracowywania planów ochrony oraz ich aktualizacji.

Dokumentów planistycznych brakowało także dla obszarów Natura 2000, które wchodzą w skład parków narodowych i częściowo wykraczają poza ich granice. Dla każdego parku narodowego tworzony jest Plan Ochrony, który w tej części, która pokrywa się z obszarem Natura 2000 powinien uwzględniać dokumenty planistyczne przygotowane konkretnie dla tego obszaru.

Kontrola przeprowadzona przez NIK pokazała, że na tworzenie tych dokumentów czekano aż zostanie zatwierdzony Plan Ochrony dla parku narodowego, do czego dochodziło najczęściej z wieloletnim opóźnieniem, chociaż minister właściwy do spraw środowiska ma na to maksymalnie pół roku. **Do 20 stycznia 2025 r. nie zostały ustanowione Plany Ochrony dla 10 z 23 parków narodowych**, mimo że minister otrzymał projekty 22 dokumentów, a w przypadku jednego PN takiego projektu nie wyegzekwował. Opóźnienie wynosiło od jednego miesiąca do ponad 10 lat. Najdłuższe opóźnienie stwierdzono w przypadku Narwiańskiego Parku Narodowego – ponad 10 lat i trzy miesiące od wpływu projektu do Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz w przypadku Wielkopolskiego Parku Narodowego – ponad dziewięć lat i sześć miesięcy (projekt wpłynął do MKiŚ na początku marca 2015 r.).

NIK skierowała wniosek do Ministra Klimatu i Środowiska oraz Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o wyeliminowanie praktyki ustanawiania planów zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 wykraczającego poza granice parku narodowego, dopiero po tym, jak zostanie ustanowiony Plan Ochrony dla tego parku.

Zdaniem NIK, mając na względzie możliwość uzyskania środków finansowych w ramach programu FEnIKS 2021-2027 (Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 jest następcą dwóch wcześniejszych programów Infrastruktura i Środowisko realizowanych w perspektywach 2007-2013 oraz 2014-2020), należy jak najszybciej opracować i ustanowić brakujące plany zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 w całości lub w części pokrywających się z obszarem Parków Narodowych. W przeciwnym razie Komisja Europejska może wszcząć wobec Polski kolejne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieopracowaniem projektów dokumentów planistycznych i ich nieustanowieniem w terminach wyznaczonych przez KE. **Z powodu braku Planów Ochrony i Planów Zadań Ochronnych do końca czerwca 2024 r. nie wyznaczono w całym kraju żadnych celów i środków ochronnych dla 241 obszarów Natura 2000, czyli dla 25,5% terenów objętych siecią. W efekcie niektóre siedliska nie są chronione w wystarczający sposób od niemal 17 lat, np. Ostoja nad Baryczą, Ostrzyca Proboszczowicka, Stawy Sobieszowskie, natomiast obszary specjalnej ochrony ptaków od ponad 20 lat (licząc od dnia ich sklasyfikowania przez Polskę), np. Puszcza Borecka, Puszcza Piska, Dolina Baryczy.**

Plan Ochrony (PO)

Jest ustanawiany na 20 lat przez ministra do spraw środowiska (w drodze rozporządzenia). Projekt sporządza jednostka sprawująca nadzór nad konkretnym obszarem po jego pełnej inwentaryzacji przyrodniczej.

Ma m.in. za zadanie:

- zdiagnozowanie wszystkich zagrożeń dla przedmiotów ochrony w obszarze Natura 2000,
- ustalenie działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację,
- określenie wskaźników właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków.

Plan zadań ochronnych (PZO)

Ustanawiany na 10 lat przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia):

- określa granice obszaru chronionego,
- wskazuje cele i działania ochronne, które powinny być podejmowane na tym obszarze,
- identyfikuje możliwe zagrożenia,
- ustala zasady monitorowania siedlisk i gatunków.

Jest niezbędny do utrzymania właściwego stanu ochrony.

Stabilności i ciągłości zadań związanych z obszarami Natura 2000 nie zapewniał również przyjęty model ich finansowania. Środki na ten cel pochodziły głównie z funduszy unijnych, a ich pozyskiwanie odbywało się w cyklach poszczególnych perspektyw finansowych, nie miało więc ciągłego charakteru. Problem pojawiał się po zakończeniu projektów unijnych – zakres działań związanych z tworzeniem, realizacją i nadzorowaniem obszarów Natura 2000 znacząco wówczas spadał, ponieważ nie zaplanowano na ten czas źródeł ich finansowania. Tymczasem w każdej z sześciu skontrolowanych regionalnych dyrekcji ochrony środowiska realizacja zadań związanych z siecią była bezpośrednio uzależniona od dostępności środków zewnętrznych.

Brak wystarczających środków uniemożliwił również zatwierdzenie kompletu dokumentów planistycznych dla obszarów chronionych w ramach sieci (według stanu na 20 czerwca 2024 r.) i objęcie kompleksową ochroną wszystkich obszarów Natura 2000 podlegających nadzorowi regionalnych dyrekcji ochrony środowiska.

NIK skontrolowała:

- Ministerstwo Klimatu i Środowiska,
- Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska,
- 6 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska,
- 2 parki narodowe,
- 2 urzędy morskie.

Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2019 r. - 30 czerwca 2024 r.

Brak przepisów = brak wystarczającej ochrony

Natura 2000 to europejska sieć ekologiczna działająca w Polsce od 2004 r. na podstawie ustawy o

ochronie przyrody i dwóch unijnych dyrektyw. W ramach Dyrektywy siedliskowej z 1992 r. są wyznaczane, aktualizowane i likwidowane obszary chronione utworzone ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym. Dyrektywa ptasia z 2009 r. reguluje natomiast kwestie związane ze specjalną ochroną dzikiego ptactwa. Po zatwierdzeniu przez Wspólnotę terenu wchodzącego w skład sieci Natura 2000, kraje członkowskie mają maksymalnie sześć lat na wyznaczenie tam Specjalnego Obszaru Chronionego (SOO) oraz ustalenie priorytetowych działań i celów ochrony.

Sieć Natura 2000 w Polsce (dane na koniec czerwca 2024 r.)

1013 obszarów ochronnych:

- **868** specjalnych obszarów ochrony siedlisk (**SOO**),
- **145** obszarów specjalnej ochrony ptaków (**OSO**),

w tym 10 połączonych obszarów Natura 2000 (**PLC**).

Obszary ochronne w ramach sieci obejmują prawie 1/5 powierzchni lądowej kraju.

Jednym z celów dyrektywy siedliskowej jest zapobieganie degradacji i niszczeniu cennych siedlisk oraz eliminowanie zagrożeń dla dzikiej fauny i flory. Tymczasem w okresie objętym kontrolą NIK kolejni ministrowie do spraw środowiska i generalni dyrektorzy ochrony środowiska wychodzili z założenia, że sieć obszarów Natura 2000 wyznaczona przed 2019 r., co do zasady była kompletna i nie planowali jej rozwoju.

Efektem tego był brak zasad dotyczących pozyskiwania i wykorzystywania informacji np. z Państwowego Monitoringu Środowiska, wskazujących na konieczność wprowadzenia zmian w sieci. **Regionalni dyrektorzy sprawujący nadzór nad obszarami Natura 2000 nie zostali więc zobligowani do wprowadzenia wewnętrznych procedur regulujących zgłaszanie, zmianę granic, aktualizację lub likwidację obszarów wchodzących w skład sieci. Z tego powodu wnioski o utworzenie nowego obszaru chronionego były składane dopiero po zarzutach formalnych Komisji Europejskiej.**

Przykładem może być zlokalizowane w pobliżu Mielnika siedlisko muraw (ciepłolubne, trawiaste zbiorowisko roślinne o stepowym charakterze, występujące na suchych, nasłonecznionych zboczach, wydmach i terenach piaszczystych). RDOŚ w Białymstoku o występowaniu tego siedliska wiedziała od 2014 r., ale wniosek o utworzenie nowego obszaru chronionego pod nazwą Murawy w Mielniku złożyła dopiero w czerwcu 2022 r., po interwencji Komisji Europejskiej.

RDOŚ w Krakowie od 2016 r. wiedziała o występowaniu w Jaskini Oblica siedliska nocka orzęsionego (gatunek nietoperza), który wymagał ochrony w ramach sieci Natura 2000. Wniosek w tej sprawie złożono jednak dopiero w czerwcu 2020 r. również po skardze KE. Z kolei obszar Grzmiąca w Międzyrzeckim Rejonie Umocnieniowym został uznany za mający znaczenie dla Wspólnoty dopiero w 2023 r., podczas gdy populację żyjącego tam nocka dużego (gatunek nietoperzy) zidentyfikowano 16 lat wcześniej w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska.

Według Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska Polska zrealizowała w latach 2019-2023 niemal wszystkie, z wyjątkiem trzech, unijne zobowiązania dotyczące sieci Natura 2000 (te obszary zostały uwzględnione w uchwale rządu ze stycznia 2025 r.). **Jednak w grudniu 2024 r. Komisja Europejska ponownie wykazała 107 siedlisk i siedlisk gatunków, dla których sieć obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty była w różnym stopniu niewystarczająca.**

By do takich przypadków nie dochodziło konieczne jest uregulowanie w przepisach ustawy o ochronie przyrody zasad zgłaszania, zmiany granic, aktualizacji lub likwidacji obszarów Natura 2000, a także aktualizowania informacji na ten temat. **Nieokreślenie tych zasad może negatywnie wpływać na zachowanie we właściwym stanie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory, będących przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej, lub na ich odtwarzanie. Z dyrektywy siedliskowej nie wynika bowiem, że raz wyznaczone i objęte ochroną obszary sieci są wystarczające, by zachować jej spójność.**

Gospodarka rolna i leśna na terenach Natura 2000

W latach 2019-2023 na obszarach Natura 2000 Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) stwierdziła ponad 1000 przypadków przekształcenia przez rolników trwałych użytków zielonych (TUZ) cennych przyrodniczo. TUZ to grunty, które są wykorzystywane do uprawy traw lub innych zielnych roślin pastewnych, i które przez co najmniej pięć lat nie zostały przeorane ani objęte płodozmianem. Przekształcenia stwierdzone przez ARiMR zagrażały chronionym siedliskom czy gatunkom.

Agencja miała informacje na ten temat i dane niezbędne do opracowania planów ochrony i planów zadań ochronnych. **Nie korzystał z nich jednak ani Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, ani dyrektorzy regionalni, a brak wiedzy uniemożliwiał ewentualne podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych, by zmniejszyć ryzyko pogorszenia się stanu siedlisk lub gatunków w związku z tymi przekształceniami.** Z danych ARiMR wynikało np., że w okresie objętym kontrolą na terenie obszarów Natura 2000 nadzorowanych przez wrocławską regionalną dyрекcję doszło do 41 przekształceń trwałych użytków zielonych, przy czym w 15 przypadkach miały one negatywny wpływ na chronione obszary. Jednak mimo stwierdzonych przez Agencję nieprawidłowości, RDOŚ we Wrocławiu nie podjęła działań zaradczych.

Zdaniem NIK dane gromadzone przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa były niezbędne do prowadzenia w sposób kompleksowy i rzetelny nadzoru nad obszarami Natura 2000. Niewykorzystywanie takich informacji stwarzało ryzyko pogorszenia się stanu niektórych siedlisk czy gatunków i jak pokazała kontrola NIK rzeczywiście dochodziło do takich przypadków. Pokazała także brak nadzoru lub niedostateczny nadzór regionalnych dyrekcji ochrony środowiska nad obszarami Natura 2000 znajdującymi się na terenach leśnych.

Najbardziej jaskrawy przypadek to Puszcza Solska oraz Uroczysko Puszczy Solskiej, których Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie nie objęła Planem Zadań Ochronnych. W strefie, w której obowiązywała ochrona okresowa głuszca, Nadleśnictwo Zwierzyniec wycięło drzewa na obszarze 4,95 ha, pomimo braku zatwierdzonego Planu Urządzania Lasu.

NIK zwraca uwagę na to, że prowadzenie działań gospodarczych na obszarach Natura 2000 bez ustanowienia odpowiednich dokumentów planistycznych wiąże się z ryzykiem m.in. zniszczenia cennych zasobów przyrodniczych. Działania w postaci wykonywania rębni zupełnych (jednorazowe wycięcie wszystkich lub prawie wszystkich dojrzałych drzew na określonej powierzchni) na obszarach cennych siedliskowo mogą prowadzić do długofalowych, negatywnych skutków ekologicznych, które będą miały wpływ na stan ochrony przyrody na danym obszarze.

Brak stabilnego finansowania

Tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 było finansowane przede wszystkim ze środków UE, których pozyskiwanie odbywało się w cyklach poszczególnych perspektyw finansowych. Środki

z budżetu państwa stanowiły głównie zabezpieczenie wkładu własnego niezbędnego do uzyskania tych środków. Pieniądze na ten cel pochodziły także z budżetów samorządów, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz jego wojewódzkich oddziałów (WFOŚiGW).

Główne źródła wydatków w latach 2019-2024 (do 30 czerwca):

- środki z UE – blisko 142 mln zł (67%);
- środki NFOŚiGW i WFOŚiGW – blisko 46 mln zł (ok. 22%);
- środki z budżetu państwa – blisko 23 mln zł (ok. 11%).

Problem pojawiał się po zakończeniu poszczególnych projektów unijnych - zakres działań związanych z tworzeniem, realizacją i nadzorowaniem obszarów Natura 2000 znacząco wówczas spadał, ponieważ nie zaplanowano na ten czas źródeł ich finansowania.

Mimo że pieniędzy brakowało, kolejni ministrowie do spraw środowiska nie przekazywali Komisji Europejskiej informacji na temat szacunkowej kwoty, którą Wspólnota powinna przeznaczać na współfinansowanie ochrony obszarów o priorytetowym dla niej znaczeniu wyznaczonych w Polsce. Działo się tak wbrew ustawie o ochronie przyrody i mimo uzyskiwanej co roku zgody rządu na przekazanie KE listy zmian dotyczących obszarów Natura 2000.

Wyliczeń nie dostarczał ministerstwu Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Nie sprawdził także w jakim stopniu wykorzystano fundusze unijne i środki krajowe przewidziane w latach 2014-2020 w Priorytetowych Ramach Działań dla sieci Natura 2000. Co prawda zapewniał finansowanie realizacji obowiązków związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami wchodzącymi w skład sieci, mimo to środki te były niewystarczające.

Wnioski

W związku z ustaleniami kontroli NIK skierowała wniosek do Ministra Klimatu i Środowiska o zapewnienie stabilnego, gwarantującego ciągłość realizacji zadań, systemu finansowania działań związanych z tworzeniem, realizacją i nadzorowaniem obszarów Natura 2000.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/lata-zaniedban-w-wyznaczaniu-obszarow-natura-2000.html>