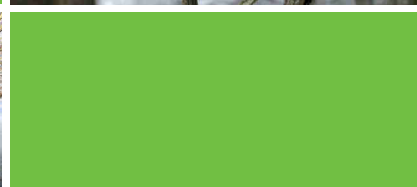
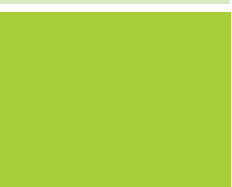
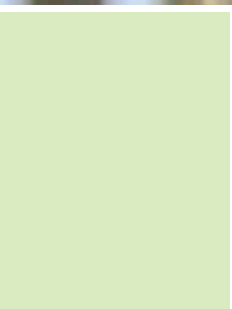
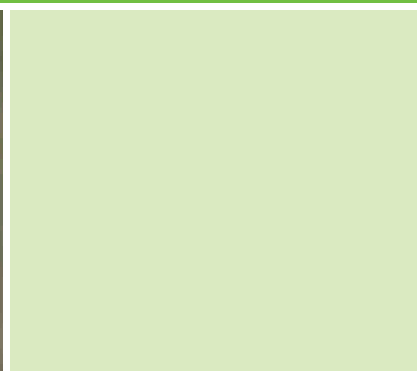
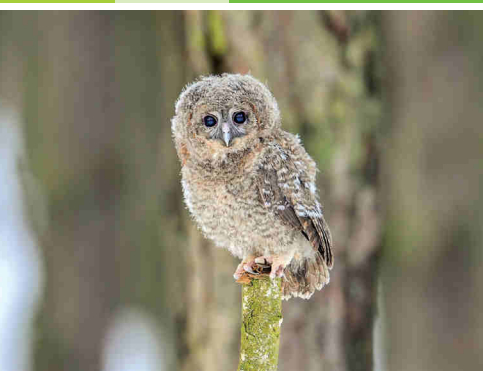




GENERALNA
DYREKCJA
OCHRONY
ŚRODOWISKA

Planowanie ochrony na obszarach Natura 2000

KODEKS DOBRYCH PRAKTYK



plany zadań ochronnych
Natura 2000



Wprowadzenie

W latach 2009-2015 Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (GDOŚ) wraz z 16 regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska (RDOŚ) realizuje projekt indywidualny POIS.05.03.00-00-186/09 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski”. Projekt w 80% dofinansowany jest ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach działania 5.3 Opracowanie planów ochrony, priorytetu V Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013, a w 20% z budżetu państwa. Instytucją Wdrażającą (IW) dla projektu jest Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (CKPŚ), Instytucją Pośredniczącą (IP) Ministerstwo Środowiska, natomiast Instytucją Zarządzającą (IZ) całym programem operacyjnym Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (wcześniej Ministerstwo Rozwoju Regionalnego).

Celem strategicznym projektu jest stworzenie podstaw do skutecznej ochrony 406 obszarów Natura 2000 poprzez opracowanie dla nich planów zadań ochronnych (PZO), instrumentu planistycznego sporządzanego na podstawie art. 28 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013r. poz. 627, z późn. zm.) przez sprawującego nadzór nad tym obszarem chronionym.

Poza głównym rezultatem w postaci sporządzenia 406 dokumentacji PZO, na podstawie których ustanowione zostanie co najmniej 368 zarządzeń regionalnego dyrektora ochrony środowiska w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, stanowiących akt prawa miejscowego, projekt zakłada ponadto:

- zapewnienie wszystkim zainteresowanym stronom (osobom i podmiotom) możliwości uczestniczenia w procesie tworzenia projektów PZO w ramach spotkań Zespołów Lokalnej Współpracy (ZLW) tworzonych na potrzeby opracowywania tych dokumentów planistycznych;
- przeprowadzenie procesu ogólnodostępnych konsultacji społecznych, realizowanych na podstawie art. 28 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody;
- przygotowanie wysoko wykwalifikowanych i doświadczonych osób, zatrudnionych w każdej regionalnej dyrekcji na stanowisku planisty regionalnego, które w przyszłości sprawować będą odpowiedni nadzór nad obszarami Natura 2000 w województwie;
- sporządzenie dokumentu planistycznego, mającego na celu jak najszybsze rozpoczęcie działań niezbędnych dla skutecznej ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków, dla ochrony których wyznaczono obszar Natura 2000.

Metodyka opracowania PZO przyjęta przy realizacji przedmiotowego projektu wynika z aktualnych zapisów ustawy o ochronie przyrody i zakłada z jednej strony oparcie się na wskaźnikach stanu zachowania chronionych siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt oraz na wiedzy ekspertów przyrodników, z drugiej zaś strony na przeprowadzeniu procesu planistycznego metodą uspołecznionej partycypacji.

Osiągnięcie założonych w projekcie celów ma wpływ na poprawę skuteczności ochrony obszarów Natura 2000 poprzez wyszkolenie kadry nadzorującej proces planistyczny, ekspertów przyrodników oraz innych przedstawicieli jednostek zaangażowanych w ochronę tych obszarów. Dzięki doświadczeniom z projektu POIS.05.03.00-00-186/09 stworzono podstawy dla kolejnych działań podejmowanych na rzecz ochrony wartości przyrodniczych w ramach sieci Natura 2000 w Polsce.

Planowanie ochrony na obszarach Natura 2000 Kodeks Dobrych Praktyk (KDP)

Przedmiot Kodeksu

KDP opracowany został na podstawie doświadczeń wynikających z realizacji projektu POIS.05.03.00-00-186/09 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych na obszarach Natura 2000 na obszarze Polski” oraz bazuje na „Wytycznych do sporządzania planów zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000”, wydanych przez GDOŚ 12 grudnia 2012 r. na podstawie art.32 ust.1 w świetle art.32 ust.2 pkt.1 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. i ma na celu przedstawienie dobrych praktyk dotyczących procesu planistycznego zgromadzonych przy sporządzaniu ponad 400 dokumentów PZO. Pomimo tytułu zawierającego słowo „kodeks”, opracowanie nie stanowi zbioru reguł koniecznych do zastosowania podczas opracowywania kolejnych PZO, zawiera natomiast wskazówki wynikające z doświadczeń współbeneficjentów (RDOŚ) oraz dotyczy różnych aspektów realizacji projektu POIS.05.03.00-00-186/09, które mogą okazać się pomocne przy sporządzaniu kolejnych dokumentów planistycznych dla obszarów chronionych. Informacje potrzebne do przygotowania niniejszego opracowania bazują na materiałach wypracowanych podczas warsztatów z planistami regionalnymi w Kazimierzu Dolnym w dniach 24-26 września 2014 r. oraz wynikach ankiet wypełnionych przez wszystkie 16 RDOŚ. Zebrane w ten sposób dane posłużyły pracownikom GDOŚ, zaangażowanym w realizację projektu POIS.05.03.00-00-186/09, do opracowania poszczególnych rozdziałów KDP, i stanowią materiał wyjściowy do wprowadzenia ewentualnych zmian organizacyjnych (dotyczy zarówno zarządzania projektem, jak również prowadzenia procesu planistycznego PZO), prawnych (na co należy zwrócić szczególną uwagę przy przeprowadzaniu procedur przetargowych, jak i przy formułowaniu projektów zarządzeń w sprawie ustanowienia PZO) oraz merytorycznych, jakie należałoby uwzględnić w bieżącym projekcie oraz wprowadzić w kolejnych projektach poświęconych planowaniu ochrony obszarów Natura 2000 w Polsce. Ze względu na specyfikę opracowania, podzielone ono zostało na dwa główne rozdziały: rozdział I dotyczący zagadnień związanych z zarządzaniem i finansowaniem projektu oraz rozdział II opisujący organizację procesu planowania ochrony, w tym: zagadnienia merytoryczne, partycypację społeczną i komunikację oraz proces ustanawiania i wdrażania PZO.

Adresaci Kodeksu

Kodeks skierowany jest w głównej mierze do organów sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000 (RDOŚ, dyrektorzy parków narodowych, dyrektorzy urzędów morskich), jak również do wszystkich podmiotów czy osób, które w przyszłości zamierzają brać czynny udział w procesie opracowywania projektów PZO, oraz tych, którzy zaangażują się w zarządzanie ochroną siedlisk przyrodniczych i gatunków w ww. obszarach.



Rozdział I Zarządzanie i finansowanie projektu

Organizacja i funkcjonowanie struktury w ramach projektu: poziom GDOŚ, poziom RDOŚ (relacje pionowe i poziome)

Należy podkreślić, iż odpowiednia organizacja struktury zarządzania projektem jest elementem kluczowym dla zapewnienia jego prawidłowej i sprawnej realizacji. W celu sprawnego zarządzania tak dużym i wielowarstwowym przedsięwzięciem, należy już na etapie przygotowywania wniosku aplikacyjnego zaplanować odpowiednią strukturę zarządzania projektem, zarówno na poziomie Beneficjenta Głównego, jak również ewentualnych współbeneficjentów (partnerów projektu).

Organizacja i funkcjonowanie struktury projektu na poziomie Beneficjenta Głównego

Planując skład zespołu zarządzającego projektem należy pamiętać, aby składał się on co najmniej z następujących członków:

Kierownika projektu – osoby odpowiedzialnej za koordynację i nadzór nad pracami związanymi z wdrażaniem projektu, zarówno na poziomie Beneficjenta Głównego, jak również partnerów projektu, w celu zapewnienia prawidłowej jego realizacji zgodnej z harmonogramem rzeczowo-finansowym, obowiązującymi wytycznymi oraz przepisami prawa. Kierownik projektu koordynuje działania mające na celu:

- zabezpieczenie środków finansowych na realizację zadań, w tym w szczególności w zakresie planowania środków do budżetu, przygotowania wniosków o zapewnienie finansowania oraz uruchamiania środków z rezerwy celowej, a także prowadzenie sprawozdawczości finansowej i rzeczowej z realizacji projektu;
- prawidłową i zgodną z harmonogramem projektu, jak również z przepisami prawa, realizację poszczególnych zadań, zarówno na poziomie Beneficjenta Głównego, jak również partnerów projektu.

Asystenta projektu – osoby odpowiedzialnej w szczególności za:

- opracowywanie na poziomie Beneficjenta Głównego dokumentów wymaganych w ramach prowadzonej sprawozdawczości finansowej i rzeczowej, w tym przygotowywanie wniosków o płatność wraz z niezbędną dokumentacją;
- współpracę z partnerami projektu w zakresie prowadzenia sprawozdawczości, w tym koordynację przygotowania dokumentacji na poziomie partnerów projektu, ich roboczą weryfikację, oraz przygotowywanie zbiorczych wniosków o płatność dla projektu;
- prowadzenie harmonogramu realizacji projektu, jego bieżącą aktualizację w oparciu o rzeczywistość ponoszone wydatki, analizę i weryfikację pod względem merytorycznym wszelkich propozycji zmian w harmonogramach partnerów projektu wynikających z aktualnych potrzeb;
- prowadzenie bieżącego monitoringu wydatkowanych środków przez Beneficjenta Głównego i partnerów projektu pod względem ich celowości, terminowości i kwalifikowalności;
- bieżący monitoring osiągniętych w ramach projektu wskaźników.

Specjalisty ds. planowania ochrony – osoby odpowiedzialnej w szczególności za:

- wypracowywanie na poziomie Beneficjenta Głównego, w uzgodnieniu z innymi komórkami

organizacyjnymi GDOŚ, wszelkich zaleceń i wytycznych w zakresie tworzenia projektów PZO dla obszarów Natura 2000, w celu standaryzacji procesu planowania ochrony;

- koordynację opiniowania na poziomie GDOŚ projektów dokumentacji PZO oraz projektów zarządzeń regionalnego dyrektora ochrony środowiska przekazywanych przez partnerów projektu;
- ujednoczenie i standaryzację procesu sporządzania PZO (w tym dokumentacji PZO) dla obszarów Natura 2000;
- uczestniczenie w spotkaniach ZLW organizowanych przez partnerów projektu w toku prac nad projektami PZO, w miarę zgłaszanych przez nich potrzeb.

Specjaliści ds. księgowości – osoby odpowiedzialnej za:

- kwestie rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej, w tym przygotowywanie dokumentów finansowo-księgowych, opracowywanie raportów i sprawozdań z wydatkowania i wykorzystania środków finansowych, opiniowanie przygotowywanych w projekcie dokumentów budżetowych i finansowych.

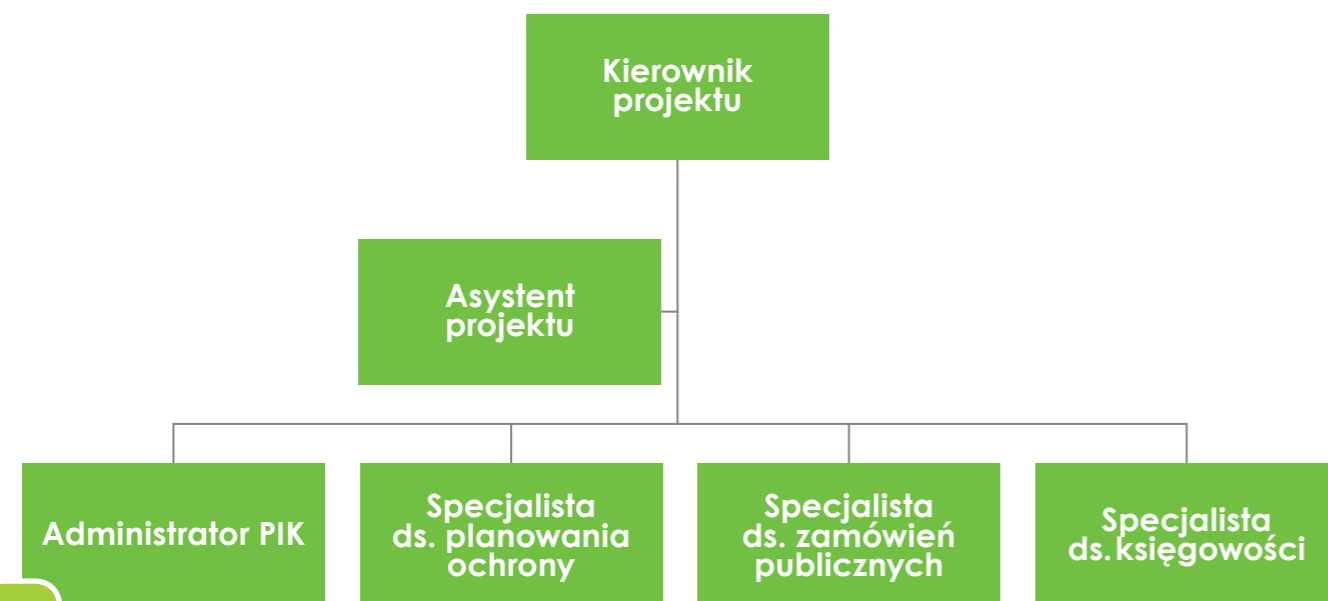
Specjaliści ds. zamówień publicznych – osoby odpowiedzialnej za:

- prowadzenie nadzoru, pod względem zgodności z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa oraz wytycznymi, nad postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych prowadzonymi w ramach projektu przez poszczególnych partnerów;
- wydawanie zaleceń i wytycznych dla partnerów projektu w zakresie udzielania zamówień publicznych, jak również prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na potrzeby Beneficjenta Głównego.

Ze względu na specyfikę projektu POIS.05.03.00-00-186/09, w zespole zarządzającym znalazła się również osoba zatrudniona na stanowisku **administratora platformy informacyjno-komunikacyjnej** (PIK). Osoba ta odpowiedzialna była za realizację działań mających na celu stworzenie narzędzia wspierającego proces opracowywania dokumentów planistycznych oraz ułatwiającego konsultowanie projektów PZO, a następnie nadzorowanie prawidłowego funkcjonowania PIK oraz bieżącą współpracę i wsparcie dla użytkowników platformy.

Struktura organizacyjna projektu POIS.05.03.00-00-186/09 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych na obszarach Natura 2000 na obszarze Polski”

Schemat struktury organizacyjnej zespołu projektowego Beneficjenta Głównego

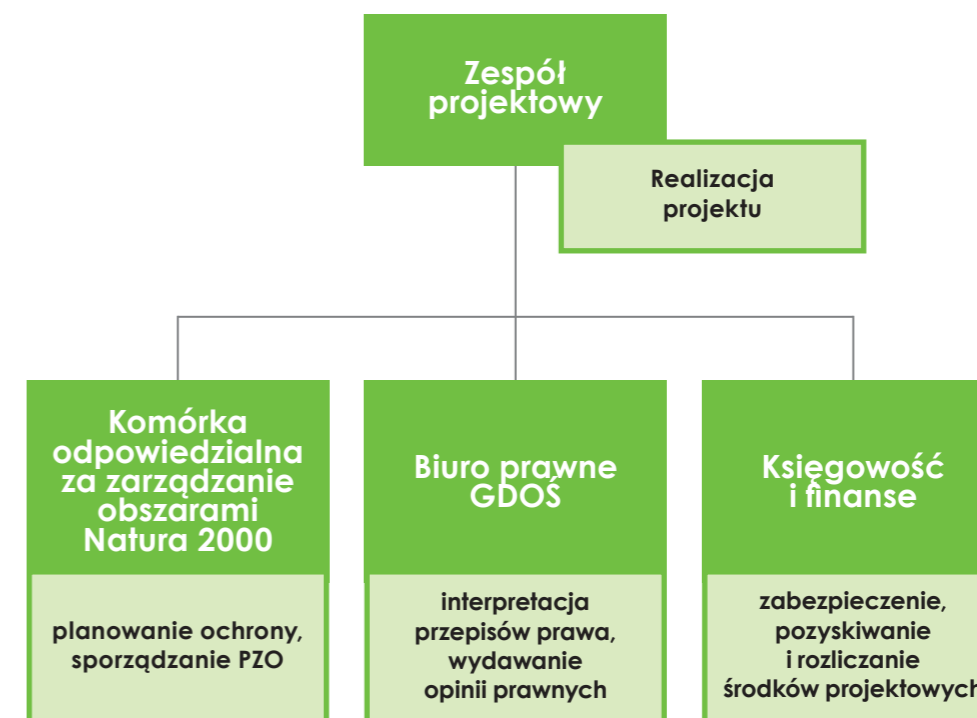


Stworzony w ramach projektu POIŚ interdyscyplinarny zespół, gromadzący specjalistów z wszystkich dziedzin kluczowych z punktu widzenia realizacji projektu, zapewniał z jednej strony prawidłową realizację zadań, z drugiej właściwy nadzór nad pracą partnerów projektu, jak również sprawną komunikację, zarówno w relacji zespół projektowy – inne komórki organizacyjne GDOŚ, jak również w relacji zespół projektowy – osoby odpowiedzialne za realizację projektu w strukturach współbeneficjentów.

Należy podkreślić, iż prawidłowa realizacja projektu nie byłaby możliwa bez bieżącej współpracy zespołu projektowego z innymi komórkami organizacyjnymi GDOŚ. Wszelkie kwestie niezbędne dla realizacji projektu, w zależności od tematyki, której dotyczyły, były na bieżąco opiniowane i uzgadniane z właściwymi komórkami GDOŚ, w tym:

- kwestie finansowe w zakresie zabezpieczania, pozyskiwania oraz rozliczania środków finansowych były uzgadniane z komórką właściwą w zakresie księgowości i finansów, zarówno na poziomie dysponenta III stopnia (w zakresie Beneficjenta Głównego), jak również dysponenta II stopnia, sprawującego nadzór nad finansami i budżetem GDOŚ i RDOŚ;
- kwestie merytoryczne w zakresie planowania ochrony, prawidłowego formułowania zapisów w sporządzanych projektach PZO, były opracowywane w uzgodnieniu z komórką odpowiedzialną za zarządzanie obszarami Natura 2000;
- kwestie związane z interpretacją przepisów prawa i wydawaniem opinii prawnych, w celu ich przekazywania partnerom projektu, zgodnych z przepisami, wytycznymi i zaleceniami, były przygotowywane w uzgodnieniu z Biurem Prawnym GDOŚ.

Schemat współpracy na poziomie Beneficjenta Głównego w ramach struktury GDOŚ



Organizacja pracy zespołu projektowego

Pracę zespołu projektowego koordynowała osoba zatrudniona na stanowisku kierownika projektu, która na bieżąco rozdzielała pracę poszczególnym członkom zespołu. Szereg zadań realizowanych

przez ten zespół wynikał bezpośrednio z bieżącej współpracy z partnerami projektu, w tym: w zakresie udzielania wsparcia w zgłaszanych przez nich zagadnieniach oraz pomocy przy rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych na etapie tworzenia i konsultowania projektów PZO. Jednocześnie, z uwagi na rolę zespołu projektowego na poziomie Beneficjenta Głównego, należy wspomnieć również, iż szereg działań mających na celu prawidłową realizację projektu (w tym: nadzór oraz monitoring działań projektowych prowadzonych przez poszczególnych partnerów; zapewnianie, uruchamianie oraz rozliczanie środków finansowych; terminowe sporządzanie projektów PZO oraz zgodność tych projektów z wytycznymi i wskazówkami GDOŚ) był inicjowany z poziomu Beneficjenta Głównego, co wymagało od członków zespołu projektowego dużej samodzielności oraz bardzo dobrej organizacji pracy, z uwagi na dużą liczbę oraz różnorodność zadań.

Organizacja i funkcjonowanie struktury projektu na poziomie partnerów projektu

Zgodnie z założeniami projektu przyjętymi na etapie jego planowania, na poziomie partnerów projektu zadania projektowe były koordynowane i realizowane przez **planistę regionalnego** – pracownika jednostki oddelegowanego do realizacji projektu bądź osoby specjalnie w tym celu zatrudnionej w RDOŚ. Należy zauważyć, że w większości przypadków planiści zatrudnieni byli w Wydziale Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 i ściśle współpracowali z Naczelnikiem Wydziału i Regionalnym Konserwatorem Przyrody. Do głównych zadań planistów regionalnych należało:

- koordynowanie działań projektowych na poziomie regionalnym w celu zapewnienia prawidłowej, zgodnej z harmonogramem finansowo-rzeczowym, jak również obowiązującymi przepisami prawa i wytycznymi, realizacji projektu;
- zlecenie i nadzór nad opracowywaniem projektów PZO dla obszarów Natura 2000 objętych projektem;
- prowadzenie procesu planistycznego zgodnie z założeniami projektu;
- przygotowywanie niezbędnych dokumentów i informacji dla Beneficjenta Głównego w ramach prowadzonej sprawozdawczości finansowej i rzeczowej projektu;
- prowadzenie bieżącej współpracy z zespołem projektowym na poziomie Beneficjenta Głównego w celu zapewnienia sprawnej i prawidłowej realizacji zadań.

Podobnie jak w przypadku Beneficjenta Głównego, już na początkowym etapie realizacji projektu okazało się, że prawidłowa i sprawna realizacja zadań planisty regionalnego nie jest możliwa bez ścisłej współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi RDOŚ. Na poziomie regionalnym na pierwszy plan wysuwała się konieczność ścisłej i bieżącej współpracy planistów regionalnych z komórkami odpowiedzialnymi za finanse w jednostce w celu sprawnego przygotowywania dokumentów mających na celu zabezpieczenie, pozyskiwanie oraz rozliczanie środków finansowych.

Należy podkreślić, że dla sprawnej realizacji zadań bardzo duże znaczenie miała bieżąca współpraca planistów regionalnych z zespołem projektowym GDOŚ. W zależności od przedmiotu zagadnienia, planiści regionalni wszelkie wątpliwości oraz napotykanne problemy na bieżąco konsultowali i wyjaśniali z poszczególnymi członkami zespołu projektowego. Taki sposób postępowania dotyczył również zagadnień koniecznych do wyjaśnienia z instytucjami nadzorującymi projekt (IW i IP). Zgodnie z przyjętym trybem współpracy, wszelkie kontakty z IW, zarówno oficjalne, jak również robocze, odbywały się jedynie na poziomie Beneficjenta Głównego. Przyjęty tryb postępowania miał na celu skanalizowanie przepływu informacji, co zapewniało, iż na poziomie zespołu projektowego GDOŚ gromadzona była wiedza w zakresie wszelkich pojawiających się w trakcie trwania projektu zagadnień, a tym samym umożliwiało to podejmowanie właściwych decyzji

w zakresie sposobu postępowania w przypadku pojawienia się analogicznych problemów u innych partnerów projektu, bez konieczności ponownego angażowania IW.

Oceniając przyjętą w ramach projektu POIS.05.03.00-00-186/09 strukturę organizacyjną na poziomie współbeneficjentów (RDOŚ), za słabą stroną tego rozwiązania należy uznać oparcie realizacji projektu w jednostkach głównie na jednym pracowniku. Biorąc pod uwagę szeroki zakres prac w ramach projektu oraz dużą liczbę zadań, osoby zaangażowane w jego realizację były przeciążone pracą, z drugiej zaś strony, w przypadku ich nieobecności w pracy, w strukturze partnerów projektu brakowało osób, które miałyby kompleksową wiedzę nt. zadań realizowanych w ramach przedmiotowego projektu. Dlatego planując w przyszłości podobny projekt, należy w strukturach RDOŚ zaplanować co najmniej dwa etaty (planisty regionalnego i jego asystenta) niezbędne do sprawnej realizacji takiego przedsięwzięcia.

Planowanie i zarządzanie projektem

Planowanie jest jednym z podstawowych elementów zarządzania projektami. Realizacja każdego projektu opiera się na harmonogramie, który zawiera zestawienie wszystkich zadań wraz z planowanymi terminami ich realizacji, jak również przewidzianym dla tych zadań budżetem. Dodatkowo, tworzenie szczegółowych harmonogramów dla poszczególnych zadań projektowych, z przypisaniem osób odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych działań, jest jednym z niezbędnych elementów dla terminowej i prawidłowej ich realizacji.

W związku z powyższym, organizacja pracy, jak również jej planowanie w ramach projektu POIS.05.03.00-00-186/09 opierało się, zarówno w przypadku Beneficjenta Głównego, jak również partnerów projektu, na harmonogramach rzeczowo-finansowych jednostek, na podstawie których opracowany był harmonogram zbiorczy, tzw. Harmonogram Realizacji Projektu (HRP). Wszelkie działania były planowane z uwzględnieniem założonych terminów realizacji zadań, czasu niezbędnego na przygotowanie materiałów, konieczności dokonania wszelkich uzgodnień oraz czasu na zaopiniowanie dokumentów i uzyskanie ich akceptacji.

Należy zwrócić uwagę, że jednym z elementów dobrego planowania jest odpowiednie zidentyfikowanie ryzyk i zagrożeń, które mogą wystąpić w trakcie realizacji zadań, a które mogą mieć wpływ na terminową realizację projektu. Podczas planowania pracy w ramach projektu POIS.05.03.00-00-186/09 starano się identyfikować zagrożenia i ryzyka mogące wpływać na terminową realizację zadań wraz z określeniem możliwych środków zaradczych lub minimalizujących w sytuacji, gdyby dane ryzyko wystąpiło. W sytuacji zaistnienia okoliczności mających wpływ na realizację zadań, na bieżąco podejmowane były działania mające na celu ich łagodzenie, zmniejszenie negatywnego ich oddziaływania na projekt bądź ich całkowite wyeliminowanie. Z uwagi jednak na fakt, iż na realizację niektórych z zadań miały wpływ ryzyka zewnętrzne (np. zmiany w ustawie o ochronie przyrody, bądź zmiany w ustawie z dnia 11 marca 2004r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011r. nr 177, poz. 1054, z późn. zm.), gdzie możliwości zastosowania środków zaradczych bądź minimalizujących były ograniczone, w niektórych sytuacjach ich wystąpienie determinowało konieczność wprowadzania zmian w przyjętym harmonogramie i jego dostosowanie do zaistniałych okoliczności.

Z punktu widzenia przedmiotowego projektu zadaniem kluczowym było niewątpliwie opracowanie zakładanej liczby 406 projektów PZO dla obszarów Natura 2000. Na podstawie doświadczeń

zdobytych w trakcie realizacji projektu, na pierwszy plan wysuwają się następujące zagrożenia, których wystąpienie skutkowało koniecznością modyfikacji pierwotnych założeń i wprowadzeniem zmian w harmonogramie projektu:

- zmiany przepisów prawa, na podstawie których przygotowywane były dokumenty projektowe (dotyczy to głównie zmian w ustawie o ochronie przyrody);
- długotrwałe procedury związane z zabezpieczeniem środków finansowych, które są niezbędne do rozpoczęcia prac realizowanych w ramach projektu;
- trudności napotymane w trakcie opracowywania projektów PZO (m.in. w zakresie wyłaniania wykonawców planów, współpracy z wykonawcami, opiniowania i uzgadniania opracowanych dokumentów).



fol. GDOŚ

Należy podkreślić, że doświadczenia podczas realizacji przedmiotowego projektu pokazały, iż dla projektów wieloletnich, na których powodzenie składa się szereg różnorodnych czynników zewnętrznych niejednokrotnie od beneficjenta niezależnych, przy planowaniu prac należy zawsze brać pod uwagę możliwość wprowadzenia zmian w pierwotnie założonym harmonogramie. Dlatego też planowanie okresu trwania projektu, jak również zadań do wykonania, powinno uwzględniać

odpowiedni zapas czasowy w sytuacji wystąpienia okoliczności determinujących wydłużenie terminu zakończenia poszczególnych zadań. Drugim kluczowym aspektem jest prawidłowe rozplanowanie poszczególnych działań projektowych w całym okresie jego trwania. Opóźnienie terminu rozpoczęcia prac może bowiem skutkować kumulacją dużej liczby zadań do wykonania w ostatnim okresie realizacji projektu, co z jednej strony przy niewystarczających zasobach kadrowych, z drugiej przy wystąpieniu jakichkolwiek zagrożeń bądź opóźnień, stwarza poważne zagrożenie dla prawidłowej i terminowej realizacji projektu, w tym osiągnięcia założonych wskaźników.

Zarządzanie finansami w projekcie współfinansowanym ze środków europejskich

Budżet ogólny projektu i harmonogram finansowo-rzeczowy

Określenie zakresu rzeczowego oraz właściwe zaplanowanie budżetu stanowi jeden z najważniejszych etapów prac przygotowawczych w zakresie opracowania dokumentacji aplikacyjnej każdego projektu. W projekcie POIS.05.03.00-00-186/09, na podstawie wstępnie założonych celów oraz oczekiwanych rezultatów, każdy ze współbeneficjentów sformułował szczegółowe zadania, a oszacowanie kosztów realizacji każdego z nich umożliwiło zaplanowanie budżetu dla całego projektu.

Przygotowanie listy obszarów Natura 2000, dla których będą sporządzane PZO w ramach projektu, oraz określenie szacunkowego kosztu opracowania każdego z tych dokumentów, stanowiło najważniejsze zadanie w procesie planowania wydatkowania środków. Wszyscy partnerzy projektu wskazali przybliżony koszt przygotowania dokumentacji oraz przeprowadzenia całego procesu planistycznego dla każdego PZO, w tym kosztów niezbędnych ekspertyz przyrodniczych,

koordynacji, mediacji czy organizacji spotkań ZLW. Przyjęte przez różne RDOŚ w tym zakresie metody działania były jednak odmienne. Kwestie opracowanych i wykorzystywanych przez partnerów projektu kosztorysów opracowania poszczególnych PZO oraz związane z powyższym dobre praktyki zostały opisane w tym rozdziale.

Na podstawie stworzonych przez RDOŚ wstępnych kosztorysów częściowych, a także po zaplanowaniu przez Beneficjenta Głównego kosztów pozostałych działań realizowanych z poziomu centralnego, opracowany został szacunkowy budżet całego projektu w formie harmonogramu finansowo-rzeczowego. W ten sposób zaplanowany budżet miał kluczowe znaczenie w kolejnych etapach wdrażania projektu, zarówno pod względem planowania, jak i zabezpieczania oraz uruchamiania środków finansowych dla wszystkich wykonywanych zadań. Ponieważ wszystkimi beneficjentami projektu były państwowe jednostki budżetowe, środki finansowe na jego realizację w całym okresie były planowane w oparciu o harmonogram na etapie przygotowywania projektu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w kolejnych latach budżetowych. Prace planistyczne w tym zakresie rozpoczynano już w pierwszej połowie roku poprzedzającego dany rok budżetowy i prowadzono je najczęściej przez pozostałą część roku. Specyfika procedury przygotowywania projektu budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dany rok budżetowy powodowała, że zaplanowane przez państwowe jednostki budżetowe w pierwszej fazie prac planistycznych wydatki w kolejnym roku budżetowym nie mogły podlegać modyfikacjom, a jedynie musiały być konsekwentnie uzupełniane o dodatkowe informacje. To samo dotyczyło planowania wydatków w dalszych latach, choć oczywiście aktualizacje w tym zakresie były możliwe przy sporządzaniu kolejnych projektów budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich. Wszystko to oznaczało, że posiadanie precyzyjnego i rzetelnego harmonogramu oraz jego bieżąca aktualizacja stanowiły podstawowy i obligatoryjny warunek, na podstawie którego instytucje nadrzędne uczestniczące w przygotowaniu projektu budżetu państwa podejmowały w konsekwencji decyzje dotyczące przyznania określonych środków w planach finansowych wszystkich podmiotów realizujących projekt, jak również decyzje dotyczące zabezpieczenia środków na realizację zadań w perspektywie kilku lat. Prawidłowe zaplanowanie budżetu całego projektu w sposób umożliwiający jego wykonanie to kwestia ważna, co potwierdzają także wyniki ankiet przeprowadzonych wśród partnerów projektu. Na ich podstawie stwierdza się, że w większości przypadków budżet oszacowany na etapie prac koncepcyjnych przy tworzeniu dokumentów aplikacyjnych projektu okazał się niewystarczający w stosunku do rzeczywiście ponoszonych w trakcie jego realizacji wydatków. Kluczowym elementem w zakresie sprawnego zarządzania i monitorowania implementacji przedmiotowego projektu, biorąc pod uwagę znaczną liczbę jego partnerów, było sporządzanie przez państwowe jednostki budżetowe harmonogramu finansowo-rzeczowego w sposób właściwy i zależny od potrzeb, w tym aktualizacje jego treści i monitorowanie przebiegu.

Podobnie jak w przypadku raportowania postępu finansowo-rzeczowego w ramach cyklicznie składanych wniosków o płatność, harmonogram ogólny projektu opierał się na harmonogramach częściowych opracowanych przez Beneficjenta Głównego i wszystkich współbeneficjentów. Powyższe harmonogramy częściowe zawierały szereg szczegółowych informacji dotyczących wszystkich beneficjentów projektu, co wyróżniało ich treść w odniesieniu do harmonogramu zbiorczego dla całego projektu. Dotyczyło to zwłaszcza przypisania wynagrodzeń pracowników realizujących projekt czy też odpowiedzialnych za jego zarządzanie w zakresie wdrażania właściwych zadań oraz przedstawiania harmonogramu osiągania danych wskaźników jego realizacji. Zestawienie wszystkich informacji częściowych pochodzących z harmonogramów współbene-

ficjentów, z uwzględnieniem m.in. problematyki prawidłowego podziału ponoszonych wydatków pomiędzy właściwe zadania oraz lata ich realizacji, zostało zawarte w przyjętym harmonogramie ogólnym całego projektu.

Na potrzeby kontroli wykonania budżetu projektu, GDOŚ stworzyła narzędzie elektroniczne mające na celu usprawnienie zarządzania oraz kontroli wykonania budżetów częściowych wszystkich współbeneficjentów. Narzędzie to składało się z dwóch części dedykowanych oddzielnie każdej z jednostek. Pierwszą część stanowiła ujednolicona struktura elektroniczna służąca do gromadzenia danych dotyczących wydatków przedstawianych w kolejnych wnioskach o płatność, w tym wartości tych wydatków, ich charakterystyka, okresy płatności oraz zadania, w ramach których były ponoszone. Druga część to mechanizm weryfikacji proponowanych przez współbeneficjentów aktualizacji harmonogramów częściowych w odniesieniu do poniesionych i planowanych wydatków, w szczególności w oparciu o cyklicznie składane i rozliczane wnioski o płatność. Działanie tak skonstruowanego narzędzia opierało się na automatycznej kontroli prawidłowości danych zawartych w propozycjach zmian harmonogramów w odniesieniu do ich poprzednich wersji oraz rzeczywiście poniesionych i zakwalifikowanych kosztów, w tym okresów ich płatności oraz zadań, w ramach których zostały poniesione. Celem nadrzędnym zastosowanego narzędzia był więc bieżący monitoring przebiegu procesu wykonania budżetu projektu przez wszystkie podmioty realizujące projekt, w szczególności w oparciu o ponoszone i rozliczane w kolejnych okresach sprawozdawczych wydatki w ramach składanych do IW wniosków o płatność.

Zabezpieczanie i uruchamianie środków w projekcie w ramach prac budżetowych

Zabezpieczanie oraz uruchamianie środków finansowych w projekcie przebiegało dwutorowo. W ramach tworzonych projektów planów finansowych Beneficjenta Głównego i współbeneficjentów uwzględniano środki finansowe na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych do realizacji zadań projektu oraz środki na wydatki, które nie wynikały z prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Natomiast środki finansowe dotyczące wydatków obejmujących zadania, dla realizacji których prowadzone były procedury przetargowe, były planowane w postaci zabezpieczenia środków w formie przyznanego przez Ministra Finansów zapewnienia finansowania realizacji projektu.

Środki założone w planach finansowych poszczególnych jednostek realizujących projekt były wykazywane w kolejnych formularzach planistycznych w poszczególnych etapach prac nad projektem budżetu państwa. Wynikiem tych prac były limity wydatków w kolejnym roku budżetowym dla poszczególnych podmiotów przyznawane przez instytucje nadrzędne uczestniczące w przygotowaniu projektu tego dokumentu. Zdefiniowane limity były następnie podstawą do fizycznego rozdziału przyznanego środków finansowych w ostatnim etapie prac planistycznych dotyczących projektu budżetu państwa. Beneficjent Główny, który nadzorował również pod kątem finansowym wszystkich partnerów projektu, był odpowiedzialny za rozdział powyższych środków zależnie od zapotrzebowania wskazanego w budżecie projektu na kolejny rok. Po podpisaniu projektu ustawy budżetowej przez Prezydenta RP następowało ostateczne przyznawanie państwowym jednostkom budżetowym środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań w projekcie.

W przypadku zabezpieczenia środków w formie zapewnienia finansowania Ministra Finansów na zadania realizowane w ramach projektu w oparciu o postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, oprócz następującego roku budżetowego uwzględniano również kolejne lata, w których zaplanowane były prace realizacyjne wykraczające poza dany rok kalendarzowy. W przeciwieństwie do planowania środków w ramach planów finansowych, procedura zabezpieczenia środków w formie zapewnienia finansowania przebiegała niezależnie od prac nad projektem ustawy budżetowej. W pierwszej fazie Beneficjent Główny zbierał od wszystkich partnerów projektu informacje o planowanych do sfinansowania w ramach zapewnienia finansowania wydatkach na zadania realizowane w oparciu o postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Informacje te zawierały w szczególności dane dotyczące charakteru planowanego zamówienia, terminu jego realizacji, harmonogramu uruchamiania zabezpieczonych środków, a także wysokości wnioskowanej kwoty w podziale na środki europejskie i środki z polskiego współfinansowania.

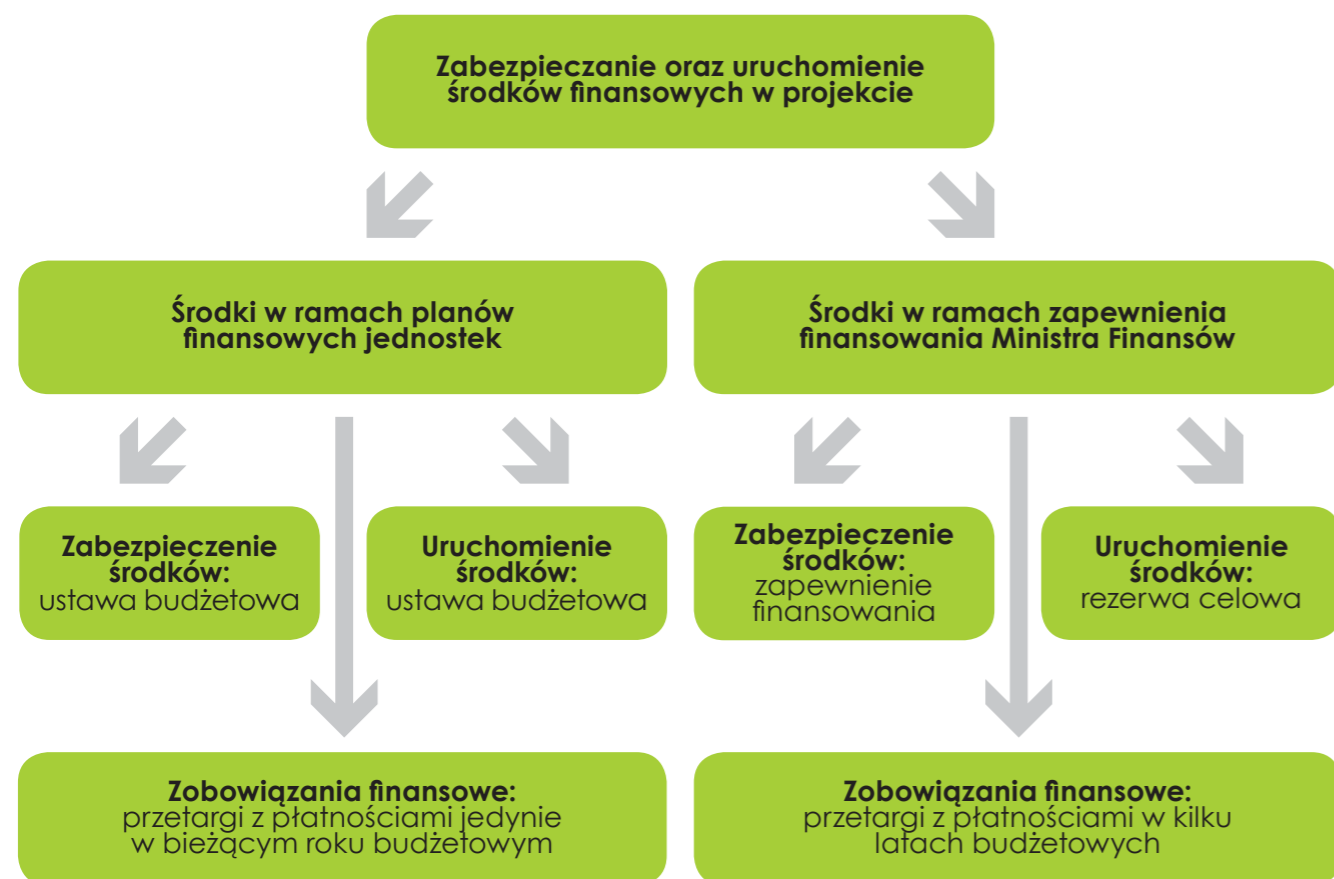
W celu gromadzenia powyższych danych w ramach przedmiotowego projektu, zastosowano wzorcowy elektroniczny szablon jednolity dla wszystkich partnerów. Zbierane w ten sposób informacje stanowiły podstawę do opracowania zbiorczego zestawienia odnoszącego się do poziomu całego projektu, w którym w szczegółowy sposób dokonywany był rozdział wnioskowanych o zabezpieczenie środków na poszczególne jednostki zaangażowane w jego realizację oraz podział tych środków na poszczególne zadania i lata budżetowe. Zastosowane narzędzie nie tylko skutecznie ułatwiało proces weryfikacji przekazywanych informacji oraz umożliwiało łatwe wskazywanie stwierdzonych nieprawidłowości, ale również znacząco skracало czas potrzebny na przygotowanie niezbędnych dokumentów dla przedmiotowego wniosku o zabezpieczenie środków. W praktyce okazywało się również, że jego wykorzystanie miało niebagatelne znaczenie przy aktualizacjach informacji dotyczących postępowań o udzielenie zamówień publicznych na zadania ujęte w przyznanym zapewnieniu finansowania, co było obowiązkiem wynikającym z zapisów decyzji przyznającej zapewnienie finansowania. Aktualizacja prowadzona była w celu korygowania przyznanego już zabezpieczenia środków, a przekazywana informacja zbiorcza była podstawą składanego w trybie oficjalnym wniosku o zmianę zapewnienia finansowania.

Dopiero uzyskanie w drodze decyzji Ministra Finansów zabezpieczenia środków finansowych na realizację zadań w projekcie w kolejnych latach budżetowych umożliwiało wykazywanie zaplanowanych w ten sposób środków w formularzach planistycznych tworzonych w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej. Uruchomienie środków finansowych na podstawie zapewnienia finansowania w ramach wniosków o rezerwę celową kierowanych do Ministra Finansów stanowiło drugi etap ich pozyskiwania. Wnioskowane zapotrzebowanie w zakresie kwot i zadań, na które uruchomione środki miały zostać przeznaczone, wynikało z wydanej wcześniej decyzji o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia. Cała procedura wnioskowania, podobnie jak opracowywanie wniosków o zabezpieczenie środków w pierwszej fazie, obejmowało gromadzenie, analizę i kompilację informacji przekazywanych przez partnerów projektu. Był to istotny element z uwagi na fakt, iż składane wnioski o uruchomienie środków, oprócz umożliwienia kontroli zasadności wykazywanych do sfinansowania zadań, pełniły również funkcję dokumentów sprawozdawczych dla instytucji nadzorujących Beneficjenta Głównego w zakresie prawidłowej realizacji projektu pod kątem finansowym, w szczególności wydatkowania przyznawanych środków w ramach przyznanego już wcześniej rezerw celowych. Dopiero na podstawie przekazywanych informacji częściowych sporządzany był i przekazywany do instytucji nadzorujących wnioski zbiorczy z poziomu całego

projektu, w którym m.in. wykazywano zapotrzebowanie na środki w podziale na klasyfikację budżetową i podmioty wnioskujące oraz wymieniano poszczególne zadania wraz ze szczegółami dotyczącymi postępowań przetargowych przypisanych do tych zadań, a także przedstawiano dane sprawozdawcze z realizacji projektu. Całość procedury kończyła się wydaniem decyzji Ministra Finansów o uruchomieniu środków w ramach rezerwy celowej.

Ścieżka zabezpieczenia i uruchamiania środków finansowych w projekcie oprócz ogólnego wpływu na przebieg jego realizacji, w znaczący sposób rzutowała również na możliwości realizacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych na przestrzeni kilku lat budżetowych. W przypadku postępowań przetargowych na zadania, dla których środki zostały przyznane w ramach planów finansowych jednostek, skutecznie realizowane mogły być jedynie te postępowania, których sfinansowanie zaplanowane zostało wyłącznie w danym roku budżetowym. Natomiast w zakresie postępowań na zadania, dla których środki zostały zabezpieczone w ramach zapewnienia finansowania, wykonane mogły być również te z nich, dla których płatności zostały przewidziane w perspektywie kilku lat budżetowych. Miało to szczególne znaczenie w przypadku zadań o charakterze przyrodniczym, których często nie można było ograniczyć do sztywnych ram roku budżetowego.

Uwarunkowania dotyczące zabezpieczania oraz uruchamiania środków finansowych w zależności od ścieżki ich pozyskania



Najwięcej trudności w zakresie zarządzania finansami w projekcie sprawiały dwa zagadnienia: czasochłonność i uciążliwość procedur dotyczących uzyskania, a następnie korygowania decyzji o zapewnieniu finansowania, oraz trudności związane z uruchamianiem środków finansowych

na podstawie przyznanego zapewnienia finansowania w ramach rezerw celowych. Powyższe kwestie przyczyniały się do konieczności każdorazowego, długotrwałego oczekiwania na przedmiotową decyzję przed uruchomieniem, a następnie rozliczeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych na poszczególne zadania realizowane w projekcie. Tym samym czas niezbędny na zabezpieczenie i pozyskanie środków wpływał niekorzystnie na zaplanowane terminy płatności za wykonanie zadań zleczanych podmiotom zewnętrznym.

W ramach procedury przyznawania zapewnienia finansowania, zgodnie z wytycznymi IZ w zakresie przyznawania dofinansowania dla projektów realizowanych ze środków Unii Europejskiej¹, po uzyskaniu zapewnienia finansowania Ministra Finansów Beneficjent Główny, za pośrednictwem instytucji nadzorującej pod kątem finansowym (dysponenta części budżetowej), wnioskował o zmianę decyzji przyznającej zabezpieczenie środków na zadania realizowane w projekcie w przypadku rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego ujętych w przedmiotowej decyzji na kwotę niższą niż ujęta w decyzji. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku sfinansowania zadań ujętych w zapewnieniu finansowania w całości lub części ze środków przyznaných w planie finansowym podmiotów realizujących projekt. W obu przypadkach powodowało to zmniejszenie lub przesunięcie w czasie przyznanej kwoty zabezpieczonych środków. Ponadto, wnioskowane zapewnienie finansowania zgodnie z wytycznymi mogło obejmować jedynie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego planowane do ogłoszenia w okresie 6 miesięcy od chwili złożenia przedmiotowego wniosku.

Z uwagi na fakt, iż projekt realizowany był przez dużą liczbę partnerów, a liczba postępowań o udzielenie zamówień publicznych na zadania ujęte w przedmiotowym zapewnieniu finansowania była znacząca i właściwie obejmowała opracowanie planów zadań ochronnych dla większości z 406 obszarów Natura 2000, dla których stworzenie tych dokumentów zostało zaplanowane w projekcie, kolejne procedury zmiany decyzji Ministra Finansów o przyznaniu zabezpieczenia środków finansowych dla projektu toczyły się przez większą część czasu jego trwania. Znaczący wpływ na to miały również postępowania przetargowe planowane do ogłaszania przez podmioty zaangażowane w różnych etapach realizacji projektu, których znacząca liczba była unieważniana z powodu braku ofert. Powodowało to często konieczność zmiany przedmiotowej decyzji. Biorąc pod uwagę, iż procedury dotyczące zmiany zapewnienia finansowania były złożone i czasochłonne, ponieważ za każdym razem obejmowały procedowanie wniosku przez kilka instytucji nadzorujących, zmiany te powodowały szereg konsekwencji w odniesieniu do prac prowadzonych w ramach projektu. W praktyce miało to negatywny wpływ na proces prawidłowej realizacji oraz przyjęte terminy osiągnięcia poszczególnych etapów projektu.

Negatywny wpływ na sprawną i terminową realizację projektu miały również procedury dotyczące uruchamiania środków w ramach rezerw celowych w oparciu o przyznane zabezpieczenie finansowania. Zgodnie z wytycznymi IZ, występowanie z przedmiotowymi wnioskami o środki było możliwe po uzyskaniu decyzji lub jej zmiany dotyczącej przyznanego zapewnienia finansowania. Utrudnienie stanowił również ograniczony do trzech miesięcy od miesiąca złożenia wniosku okres, w którym planowane płatności mogły być wykazywane w stosownym dokumencie

¹ Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków.

o uruchomienie rezerw celowych. Podobnie jak w przypadku procedury uzyskania lub zmiany zapewnienia finansowania, czasochłonność samej procedury uruchomienia środków, w tym znaczna liczba podmiotów oraz zakres i liczba zadań planowanych do sfinansowania z rezerwy, znacząco negatywnie wpływały na terminowe i płynne przeprowadzenie przedmiotowej procedury w ramach projektu.

W odpowiedzi na pojawiające się problemy dotyczące pozyskiwania i uruchamiania środków finansowych w projekcie podejmowano działania w celu skutecznego ich ograniczenia. Jednakże wiele napotkanych sytuacji miało charakter indywidualny, co utrudniało opracowanie uniwersalnych procedur działania i często zmuszało do podejmowania działań ad hoc.

Najczęściej stosowanym rozwiązaniem w odniesieniu do procedury uzyskiwania i korygowania zapewnienia finansowania było przewidywanie w harmonogramach partnerów projektu dłuższych terminów na rozpoczynanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, uwzględniając ewentualnie przedłużające się procedury związane z zabezpieczeniem niezbędnych środków. Działaniem podejmowanym przez Beneficjenta Głównego był bieżący monitoring procesu procedowania przedmiotowych wniosków o zabezpieczenie środków przez instytucje nadzorujące. Podobne działania były podejmowane w związku z procedurą uruchamiania środków, w szczególności dotyczyło to właściwego i realnego do osiągnięcia definiowania terminów płatności za wykonywanie zleceń za poszczególne zadania wykonywane przez podmioty zewnętrzne.

W zakresie zabezpieczenia i uruchamiania środków finansowych, jako dobrą praktykę należy wskazać odpowiednie i realne zaplanowanie harmonogramów opracowywania wszystkich PZO w zakresie czasowego zdefiniowania procesu rozliczania prac oraz wymaganych terminów płatności za wykonane działania. Planowanie takie powinno zostać przeprowadzone w pierwszej fazie realizacji projektu oraz przedstawiać w podziale na kolejne lata budżetowe planowane płatności za wykonanie wszystkich PZO. W związku z tym, niezwykle istotne jest, aby umiejętnie i właściwie zaplanować sporządzenie przedmiotowych dokumentów w sposób umożliwiający równomierne rozłożenie realizowanych prac w całym okresie objętym planowaniem. Opracowane harmonogramy przepływu środków finansowych powinny również uwzględniać płatności pośrednie za zrealizowanie danych prac w ramach tworzenia planów, co powinno ściśle wynikać ze wskazanych wcześniej etapów przeprowadzenia całego procesu dotyczącego ich ustanawiania.

Większość podmiotów realizujących projekt zastosowała powyższy mechanizm oraz wykorzystwała możliwość etapowania prac i płatności pośrednich, co potwierdza słuszność takiego kierunku działania. Pierwotne określenie i precyzyjne zdefiniowanie wszystkich etapów prowadzonych działań w znaczący sposób ułatwiało bieżącą kontrolę postępów w realizacji prac planistycznych oraz dawało bardziej skuteczną możliwość interwencji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości czy opóźnień w założonych wcześniej terminach. Zaplanowanie i dostosowanie procesu płatności za wykonywane działania w celu osiągnięcia najważniejszych punktów procesu planistycznego miało również niebagatelny wpływ na proces motywowania podmiotu realizującego prace oraz kwestie adekwatności rozliczeń w odniesieniu do rzeczywiście wykonywanych prac oraz uzgodnionych wcześniej terminów.

W zakresie odpowiedniego określania terminów płatności za prace wykonywane przez podmioty zewnętrzne należy bezwzględnie dążyć do tego, aby zdefiniowane przepływy środków uwzględniały specyfikę oraz czasochłonność procedury uruchamiania środków finansowych w ramach rezerw

celowych na podstawie przyznanego wcześniej zapewnienia finansowania. Praktyka realizacji projektu pokazała, iż problematyczne było planowanie płatności z otrzymanego zabezpieczenia środków na przełomie lat budżetowych. Wynikało to z procedury rozliczania roku budżetowego i nagromadzenia w tym czasie różnorodnych dokumentów finansowych dotyczących zabezpieczenia i uruchamiania środków na wszystkich szczeblach ich procedowania, oraz przesunięcia czasowego w odniesieniu do możliwości regulowania zobowiązań finansowych w nowym roku budżetowym.

Ponadto, niezwykle ważne było zdefiniowanie harmonogramów regulowania należności za poszczególne działania w oparciu o warunek, iż uruchomienie środków w ramach rezerw celowych możliwe jest dopiero po zakończeniu procesu procedowania wniosku o uzyskanie lub zmianę zapewnienia finansowania. W odniesieniu do samego procesu wnioskowania o uruchomienie środków finansowych w ramach rezerw celowych na podstawie przedmiotowego zabezpieczenia środków, powinien on zostać przeprowadzany z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym tak, aby wszystkie zaplanowane płatności mogły zostać uregulowane w wymaganych terminach.

W procesie definiowania harmonogramów płatności w ramach opracowania PZO, a następnie zabezpieczenia i uruchamiania środków finansowych na ten cel, wskazane jest także rozdzielanie prac o charakterze typowo merytorycznym, związanych z opracowaniem samych projektów dokumentacji planów, takich jak koordynacja procesu planistycznego, wykonywanie niezbędnych ekspertyz przyrodniczych czy prac terenowych, od prac o charakterze „logistyczno-administracyjnym”, w szczególności organizacji spotkań ZLW, czy publikacji w prasie niezbędnych informacji dotyczących tworzonych planów. Dotychczasowe doświadczenia w realizacji projektu pokazały, że o ile zakres prac polegających na koordynowaniu procesu planistycznego czy też wykonaniu koniecznych badań terenowych były z zasady możliwe do zdefiniowania, o tyle zakres, częstotliwość i terminarz działań towarzyszących podlegał zmianom w trakcie prac nad poszczególnymi PZO. Wynikało to ze stopnia skomplikowania i konfliktogenności wielu obszarów Natura 2000. Nie bez znaczenia był również fakt, iż zadania o charakterze merytorycznym były z zasady zadaniami dużymi o znaczących kosztach w porównaniu do zadań towarzyszących o niskich kosztach, powtarzanych w trakcie całego procesu planistycznego. Kwestia ta w konsekwencji przekładała się na problematykę regulowania płatności za ich wykonanie.

Proces planistyczny najskuteczniej i najsprawniej przebiegał w scenariuszu, w którym zadania o większym koszcie oraz dobrze zdefiniowanym zakresie i terminie realizacji były finansowane w ramach zapewnienia finansowania, a zadania mniejsze, bardziej liczne i o krótszych terminach płatności, były pokrywane ze środków w ramach planów finansowych podmiotów realizujących projekt.

Podejście w tym zakresie może być uzależnione od przyjętej ścieżki postępowania dotyczącej samego procesu planistycznego. Inaczej podział środków będzie wyglądał i funkcjonował w przypadku zlecenia podmiotom zewnętrznym całości prac dotyczących opracowania PZO, w tym koordynacji i wykonywania niezbędnych badań, a inaczej w przypadku zamawiania u wykonawców jedynie tych działań (najczęściej ekspertyz przyrodniczych), których podmiot sporządzający plan nie jest w stanie samodzielnie wykonać.

Niezależnie od wyboru jednej z powyższych ścieżek, wskazana powyżej metoda działania powinna znacząco usprawniać i przyspieszać cały proces planistyczny prowadzony przez państwowe jednostki budżetowe.

Rozliczanie i sprawozdawczość

Rozliczanie finansowe i raportowanie

Wśród najważniejszych aspektów dotyczących prawidłowego zarządzania i finansowania projektu należy wyróżnić właściwe cykliczne raportowanie do IW o postępie prac w zakresie wszystkich realizowanych zadań, a także rozliczanie i kwalifikowanie ponoszonych wydatków.

W toku realizacji projektu uwidocznił się szeroki zakres informacji dotyczących sprawozdawczości rzeczowo-finansowej, które należy na bieżąco gromadzić, w tym ze szczególnym uwzględnieniem zgodności danych w poszczególnych okresach sprawozdawczych. Sprawozdawczość rzeczowo-finansowa oraz certyfikacja kosztów w projekcie była realizowana na podstawie składanych co kwartał do IW wniosków o płatność, które stanowiły zestawienie wniosków cząstkowych Beneficjenta Głównego oraz partnerów projektu i zawierały przede wszystkim:

- wykaz wydatków wnioskowanych do uznania za kwalifikowalne w danym okresie sprawozdawczym;
- opis realizacji poszczególnych zadań projektowych;
- tabelę finansową przedstawiającą harmonogram finansowy;
- koszty poniesione w projekcie do czasu bieżącego okresu sprawozdawczego;
- planowany przebieg rzeczowy projektu w kolejnym okresie sprawozdawczym;
- tabele przedstawiające stopień realizacji wskaźników projektu;
- opis napotkanych problemów, wpływających na stopień realizacji założonych wcześniej celów.

Certyfikacja poszczególnych wydatków w ramach wniosków o płatność odbywała się w oparciu o zbiorczy ich wykaz oraz dołączaną do wniosku dokumentację finansowo-księgową dla każdego z wydatków. W końcowej fazie realizacji projektu kwestia ta została zmodyfikowana przez IW i razem z wnioskiem przedstawiana była tylko dokumentacja dla wydatków powyżej przyjętej wartości². Wytyczne i zasady IW odnoszące się do rozliczania wydatków pokazały w praktyce, że prawidłowe przygotowanie i skompletowanie wymaganych dokumentów nie jest rzeczą prostą i wymaga dużej precyzji oraz szerokiego zakresu wiedzy. Należy podkreślić również, że w zakresie Wytycznych IZ dotyczących w szczególności zasad kwalifikowania poszczególnych rodzajów wydatków, napotkane podczas realizacji projektu różnorodne przypadki w wielu miejscach wymagały indywidualnej interpretacji istniejących zapisów.

W odpowiedzi na powyższe problemy oraz biorąc również pod uwagę obszerność i zakres przekazywanych dokumentów, stopień szczegółowości ich analizy przez IW, a także w odniesieniu do możliwości jednokrotnej korekty przekazywanych dokumentów, na poziomie Beneficjenta Głównego został wprowadzony mechanizm wstępnej ich weryfikacji. Mechanizm weryfikacji przekazywanych do IW dokumentów opierał się na wcześniejszym przedstawianiu przez każdego z partnerów projektu kompletu przedmiotowej dokumentacji w wersji elektronicznej Beneficjentowi Głównemu. Na podstawie otrzymanych w ten sposób materiałów dokonywano wstępnej analizy, również pod kątem zasad kwalifikowania poszczególnych wydatków, wykorzystując w tym celu stworzoną przez siebie dedykowaną listę sprawdzającą. Następnie

² Zgodnie z Procedurą weryfikacji wydatków do 3000 zł netto wprowadzoną przez IW w 2013 r. w ramach aktualizacji Praktycznego poradnika dla beneficjentów V priorytetu Programu Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, szczegółowa weryfikacja dokumentacji finansowo-księgowej dotyczyła tylko dokumentów o wartości przekraczającej 3000 zł netto.

przekazywano partnerom projektu informację zwrotną o wykrytych nieprawidłowościach i potrzebie skorygowania lub uzupełnienia określonych materiałów. Cały proces, łącznie z wymianą wszystkich dokumentów, odbywał się za pomocą komunikacji elektronicznej, co miało istotne znaczenie przy zauważalnie napiętych terminach na przekazywanie kompletnych wniosków o płatność, wyznaczonych przez IW wszystkim nadzorowanym przez siebie beneficjentom środków unijnych. Zastosowane podejście okazało się właściwe także ze względu na liczbę partnerów projektu zlokalizowanych na obszarze całego kraju oraz wiążące się z tym uwarunkowania dotyczące komunikacji i przepływu dokumentów w sposób tradycyjny. Procedura wstępnej kontroli wszystkich dokumentów z poziomu Beneficjenta Głównego spowodowała, iż liczba i zakres otrzymywanych uwag na etapie ich analizy przez IW uległy znacznemu zmniejszeniu.

W ramach realizacji projektu organizowane były również cykliczne spotkania dla osób zaangażowanych w jego realizację, podczas których prowadzono m.in. dyskusje na temat najważniejszych kwestii dotyczących zasad prawidłowego raportowania wydatków oraz sprawozdawczości finansowej, a także organizowano szkolenia z wypełniania wniosku o płatność. Przyczyniło się to do ograniczenia wskazywanych przez partnerów trudności i wątpliwości w zakresie przygotowywania dokumentacji finansowo-księgowej przekazywanej w ramach kwartalnych wniosków o płatność.



W celu prawidłowej realizacji projektu zaleca się zorganizowanie kilku sesji szkoleń, zarówno dla osób odpowiedzialnych za zarządzanie projektem, jak i osób odpowiedzialnych za sprawozdawczość finansową i właściwe przygotowywanie dokumentacji od strony rachunkowości.

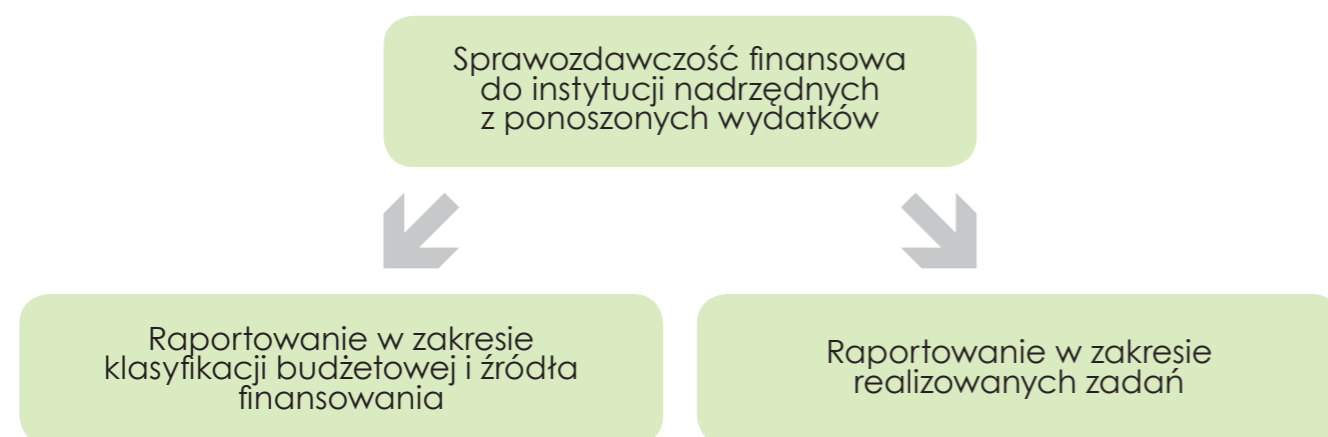
Sprawozdawczość finansowa

W kwestii monitoringu, nadzoru i raportowania bieżącego wydatkowania środków w projekcie do instytucji nadrzędnych, opracowano zasady dotyczące gromadzenia i weryfikacji informacji przedstawiających wykorzystanie środków finansowych przez Beneficjenta Głównego i współbeneficjentów w podziale na:

- budżet państwa;
- budżet środków europejskich;
- środki własne;
- a także w podziale na poszczególne zadania projektowe.

Powyższa procedura obowiązująca państwowe jednostki budżetowe składała się z dwóch filarów. Pierwszy filar stanowiło gromadzenie i raportowanie wydatkowania środków finansowych w projekcie w podziale na klasyfikację budżetową w ujęciu miesięcznym, kwartalnym i rocznym. Informacje pozyskiwane od każdej jednostki kompilowane były do raportów zbiorczych, a następnie raporty te poddawane były weryfikacji przez dysponenta właściwego stopnia pod kątem ich zgodności ze sprawozdaniami finansowymi składanymi w trybie kontroli realizacji planów finansowych poszczególnych podmiotów. Dane gromadzone w ten sposób przedstawiały rzeczywisty poziom wydatkowania środków od strony rachunkowej w określonych okresach sprawozdawczych oraz charakteryzowały się wysokim poziomem aktualności, co umożliwiało posiadanie przez Beneficjenta Głównego i instytucje nadrzędne przedmiotowej wiedzy z niewielkim przesunięciem czasowym. Drugim filarem gromadzenia i raportowania wydatkowania w podziale na zadania realizowane w projekcie były tworzone na podstawie składanych wniosków o płatność raporty. Raporty te przedstawiały poszczególne wydatki przypisane do określonych zadań i okresów sprawozdawczych, co stanowiło podstawę do aktualizowania wydatkowania w zakończonych okresach sprawozdawczych, zarówno w częściowych harmonogramach finansowych podmiotów realizujących projekt, jak i harmonogramie zbiorczym w odniesieniu do całego projektu. Aktualność danych zawartych w raportach uzależniona była od składania i certyfikacji przez IW wniosków o płatność, a gromadzone dane odnosiły się do poszczególnych wydatków wykazywanych we wnioskach. Oznaczało to, że nie odzwierciedlały one zawsze dokładnie okresu sprawozdawczego i źródła finansowania, z którego były ponoszone. Oba opisane powyżej filary gromadzenia danych sprawozdawczych w połączeniu ze sobą umożliwiały kompleksowy monitoring i raportowanie sprawozdawczości finansowej dotyczącej zadań realizowanych w projekcie.

Sprawozdawczość finansowa w projekcie dla państwowych jednostek budżetowych



Monitoring realizacji projektu i harmonogram rzeczowy

Monitoring kontraktacji

Prowadzenie bieżącej szczegółowej kontroli wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego jest to jeden z najważniejszych mechanizmów w zakresie właściwego zarządzania projektem przez Beneficjenta Głównego oraz nadzorowania przez niego postępów w wypełnianiu poszczególnych zadań projektowych. Kontrola obejmowała wszystkie planowane

i już realizowane postępowania przetargowe, w szczególności dotyczące opracowania PZO i uzupełnienia stanu wiedzy w ustanowionych planach.

Celem takiego monitoringu było zgromadzenie kompleksowej informacji o wszystkich zlecanych przetargach, w tym:

- planowanym i rzeczywistym źródle finansowania;
- szacowanym i urealnionym koszcie zadania;
- zakładanych i faktycznych terminach ogłoszenia postępowań;
- fakcie podpisania stosownych umów z wykonawcami;
- danych wybranych wykonawców.

Prowadzona w ten sposób kontrola umożliwia bieżący monitoring postępów w realizacji wszystkich postępowań przetargowych na opracowanie PZO dla tych obszarów Natura 2000, dla których plany były tworzone w ramach projektu, w tym w kontrolę osiągnięcia tak zwanych „kamieni milowych” w każdym z postępowań, w szczególności faktu podpisania umów, odebrania czy rozliczenia wykonanych prac. Miało to duże znaczenie, ponieważ w większości przypadków zlecenia na opracowanie projektów planów stanowiły główną część całego procesu planistycznego.

Większość jednostek realizujących projekt zastosowała podejście oparte na próbie zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań polegających na kompleksowym przeprowadzeniu procesu opracowywania projektów PZO. Skala i zakres zlecanych prac oraz skuteczność prowadzonych postępowań okazały się jednak zróżnicowane w zależności od podmiotu odpowiedzialnego za tworzenie dokumentu oraz charakteru i uwarunkowań dotyczących poszczególnych obszarów Natura 2000, a także występowania określonego rynku zamawianych usług na danym obszarze. W pierwszej fazie projektu stwierdzono, że znaczna liczba ogłoszonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zostawała unieważniona z powodu braku zainteresowania ze strony potencjalnych oferentów lub otrzymywania ofert o wartościach znacząco przekraczających przewidziane środki finansowe na wykonanie danego zadania. Warto zaznaczyć, że bieżące prowadzenie kontroli skuteczności i przebiegu ogłaszanych postępowań przetargowych umożliwiło wczesne sygnalizowanie o pojawiających się problemach w tym zakresie oraz dało szansę analizy przyczyn problemów i wskazania sugerowanych działań naprawczych. Mechanizm kontroli prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w ramach monitoringu postępu rzeczowego, podobnie jak w przypadku innych narzędzi zarządczych wykorzystywanych przez Beneficjenta Głównego, opierał się na gromadzeniu informacji częściowych od wszystkich podmiotów realizujących projekt.

Informacje częściowe zbierane od wszystkich współbeneficjentów gromadzone były w specjalnie do tego celu przygotowanym elektronicznym szablonie, w którym to po przeanalizowaniu i zweryfikowaniu wszystkich danych częściowych dotyczących planowanych i realizowanych postępowań przetargowych sporządzano zbiorcze zestawienie. Narzędzie przedstawiało w sposób kompleksowy z poziomu całego projektu nie tylko szczegóły dotyczące poszczególnych postępowań dla większości obszarów Natura 2000, ale również informacje o postępach w pracach planistycznych.

Monitoring postępowań przetargowych, zarówno na opracowanie PZO, jak i uzupełnienie stanu wiedzy w już ustanowionych planach, okazał się dobrym podejściem. Bez zastosowania

tak rozbudowanego narzędzia, proces skutecznej kontroli bieżących postępów w pracach z poziomu całego projektu nie byłby możliwy, bowiem dla większości z ponad 400 obszarów Natura 2000, dla których PZO były opracowywane w ramach projektu, tworzenie dokumentacji planów było zlecane podmiotom zewnętrznym. Zostało to także potwierdzone w przypadku realizacji zadań polegających na uzupełnianiu stanu wiedzy w już ustanowionych PZO, gdzie również znacząca większość prac zlecono w drodze postępowań przetargowych.

Monitoring realizacji celów i zadań w projekcie

Procedura monitoringu oraz kontroli stopnia realizacji zadań oraz celów projektu, a także osiągnięcia założonych wskaźników realizacji, prowadzona przez Beneficjenta Głównego, opierała się na dwóch podstawach:

- sprawozdawczości w zakresie wykonywania poszczególnych zadań oraz osiągnięcia niezbędnych wskaźników w projekcie, prowadzonej na podstawie składanych co kwartał do IW wniosków o płatność;
- sprawozdawczości i raportowaniu w ramach komunikacji wewnątrz projektu pomiędzy Beneficjentem Głównym a wszystkimi podmiotami realizującymi projekt.

W przypadku sprawozdawczości opartej o wnioski o płatność, postęp rzeczowy opisywano dla wszystkich zadań realizowanych w ramach przedsięwzięcia oraz przedstawiano stopień osiągnięcia poszczególnych wskaźników monitorujących wykonanie projektu. Wskaźniki te zostały zdefiniowane jeszcze przed rozpoczęciem projektu, na etapie składania kompletu dokumentacji aplikacyjnej w procesie ubiegania się o uzyskanie dofinansowania ze środków UE. Monitoring osiągnięcia zaplanowanych wskaźników prowadzony był w odniesieniu do przyjętego w umowie o dofinansowanie szczegółowego HRP, gdzie zaplanowano wykonywanie kolejnych etapów prac w całej perspektywie czasowej realizacji projektu.

Ponadto, każdorazowo we wnioskach o płatność szczegółowo opisywano trudności napotkane w danym okresie sprawozdawczym, których wystąpienie rzutowało na skuteczność i terminowość wykonywanych prac, oraz określano w nich planowany przebieg realizacji zadań w kolejnym okresie, z wyszczególnieniem najważniejszych efektów założonych do osiągnięcia.

Monitoring poziomu realizacji zadań oraz osiągnięcia założonych wskaźników, prowadzony na podstawie cyklicznych wniosków o płatność, przedstawiał w sposób kompleksowy z poziomu całego projektu postęp rzeczowy, choć były to informacje z przesuniętym horyzontem czasowym, co wynikało z faktu składania przedmiotowych wniosków w perspektywie zakończonych kolejnych okresów sprawozdawczych (kwartałów).

W przypadku sprawozdawczości i raportowania w ramach komunikacji wewnątrz projektu, przedmiotowe informacje dotyczące postępu rzeczowego były gromadzone przez Beneficjenta Głównego, zarówno w ujęciu miesięcznym, kwartalnym i rocznym, jak i ad hoc w razie konieczności posiadania przedmiotowych danych w innej perspektywie czasu czy też w konkretnym punkcie realizacji projektu (np. potrzeby interpelacji poselskich, sprawozdawczości, kontroli NIK i innych potrzeb kierownictwa GDOŚ). W odróżnieniu od weryfikacji postępów w pracach i osiągnięcia wskaźników na podstawie cyklicznych wniosków o płatność, monitoring i kontrola prowadzona w oparciu o komunikację wewnętrzną była z zasady aktualna na chwilę pozyskania niezbędnych danych od wszystkich jednostek. Monitoring ten skupiony był na postępie w pracach w osiągnięciu

kluczowych wskaźników odnoszących się do podstawowych celów i zadań, czyli opracowania i ustanowienia w drodze zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska wymaganej liczby PZO. Warto zauważyć, że przedmiotowy monitoring, mimo iż był skupiony na postępach w osiągnięciu wskaźników kluczowych, prowadzony był w sposób bardzo szczegółowy, i nie obejmował jedynie kontroli w zakresie realizacji wskaźników dla poszczególnych PZO opracowywanych w ramach projektu. Omawiał także przebieg prac i osiągnięcia zdefiniowanych w procedurze opracowywania planów – „kamieni milowych”, indywidualnie dla każdego obszaru Natura 2000. Ponadto, oprócz sygnalizowania osiągnięcia poszczególnych etapów w pracach nad opracowywaniem PZO, w przedmiotowym monitoringu prowadzony był również harmonogram czasowy planowanego ich realizowania.

Schemat dotyczący sposobów i częstotliwości komunikacji wewnętrznej w projekcie

Podmiot komunikacji	Zespół projektowy	Kierownicy Beneficjenta Głównego	Planiści regionalni	Kierownicy Partnerów projektu
Zespół projektowy	<i>Forma:</i> ustnie, e-mail <i>Częstotliwość:</i> codziennie, w miarę potrzeb	<i>Forma:</i> e-mail, notatka <i>Częstotliwość:</i> kwartalnie lub w miarę potrzeb	<i>Forma:</i> e-mail, telefon, pismo <i>Częstotliwość:</i> kilka razy w tygodniu, w miarę potrzeb	<i>Forma:</i> pisma, e-mail <i>Częstotliwość:</i> kwartalnie lub w miarę potrzeb
Kierownicy Beneficjenta Głównego	<i>Forma:</i> ustnie, e-mail <i>Częstotliwość:</i> w miarę potrzeb	<i>Forma:</i> ustnie <i>Częstotliwość:</i> w miarę potrzeb	x	<i>Forma:</i> pismo, ustnie <i>Częstotliwość:</i> kwartalnie lub w miarę potrzeb
Planiści regionalni	<i>Forma:</i> e-mail, telefonicznie, pismo <i>Częstotliwość:</i> kilka razy w tygodniu, w miarę potrzeb	x	<i>Forma:</i> e-mail, telefon, pismo <i>Częstotliwość:</i> kilka razy w miesiącu, w miarę potrzeb	<i>Forma:</i> e-mail, notatka <i>Częstotliwość:</i> kilka razy w miesiącu lub w miarę potrzeb
Kierownicy Partnerów projektu	<i>Forma:</i> pismo, e-mail, telefon <i>Częstotliwość:</i> w miarę potrzeb	<i>Forma:</i> pismo, ustnie <i>Częstotliwość:</i> kwartalnie lub w miarę potrzeb	<i>Forma:</i> e-mail, ustnie <i>Częstotliwość:</i> kilka razy w miesiącu lub w miarę potrzeb	<i>Forma:</i> e-mail, telefon <i>Częstotliwość:</i> w miarę potrzeb

W ramach komunikacji wewnętrznej dotyczącej sprawozdawczości rzeczowej w odniesieniu do wskaźników projektu o charakterze kluczowym, cyklicznie organizowane były wideokonferencje ze wszystkimi podmiotami realizującymi projekt, podczas których szczegółowo analizowane i omawiane były postępy w pracach nad opracowywaniem poszczególnych planów, ze szczególnym naciskiem na te obszary Natura 2000, dla których proces planistyczny napotykał na nieprzewidziane trudności lub okazywał się konfliktogenny. Było to niezwykle istotne z uwagi na fakt, iż często pojawiające się problemy były niezależne od jednostek realizujących projekt, a ich rozwiązanie

wymagało skoordynowanych działań uwzględniających udział Beneficjenta Głównego czy też instytucji go nadzorujących.

Oprócz przedmiotowych wideokonferencji, monitoring i kontrolę postępu rzeczowego, a także omawianie i przedstawienie rozwiązań napotykanymi trudnościami prowadzono również w ramach cyklicznych spotkań wszystkich osób zaangażowanych w realizację projektu, organizowanych przez Beneficjenta Głównego.

Monitoring realizacji celów i zadań w projekcie



Harmonogram opracowywania poszczególnych planów zadań ochronnych

W procesie tworzenia i kompletowania dokumentacji aplikacyjnej na potrzeby uzyskania dofinansowania dla projektu, ważnym elementem niezbędnym do zaplanowania było zdefiniowanie harmonogramu czasowego realizacji poszczególnych zadań założonych w projekcie, w tym w szczególności procedury opracowywania PZO. Czasowe ramy dla wszystkich zadań musiały zostać określone w dosyć precyzyjny sposób.

Pierwszym etapem tego procesu było wskazanie obszarów kwalifikujących się do całego przedsięwzięcia. Zgodnie z wypełnionymi przez wszystkie podmioty ankietami, decyzja o wskazaniu danego obszaru Natura 2000 do projektu była przede wszystkim uzależniona od wymaganych terminów na sporządzenie dokumentów planistycznych, wynikających z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Przy tworzeniu listy obszarów brano pod uwagę również: konfliktowość poszczególnych obszarów w stosunku do uwarunkowań społeczno-gospodarczych, posiadanie odpowiedniego zasobu wiedzy o przedmiotach ochrony występujących w danym obszarze oraz od możliwości organizacyjnych jednostek.

W trakcie realizacji projektu okazało się jednak, że opracowanie kompletnej listy obszarów, dla których mają zostać sporządzone PZO, to działanie trudne, o dużym znaczeniu dla prawidłowej i terminowej realizacji całego projektu. Potwierdza to fakt, iż w trakcie realizacji projektu dochodziło do zmian w stosunku do pierwotnie zgłoszonej listy obszarów. Ponadto, praktyka realizacji projektu pokazała, że szacowane na etapie przygotowania wniosku aplikacyjnego terminy utworzenia poszczególnych PZO w przypadku części obszarów nie odzwierciedlały terminów rzeczywiście osiągniętych. Wynikało to z szeregu przyczyn, wśród których najważniejszą był fakt uspołecznienia procesu ich tworzenia. Dlatego wypracowywanie akceptowalnych społecznie metod ochrony obszarów, szczególnie tych najbardziej konfliktowych, trwało znacznie dłużej niż pierwotnie zakładano.

Dobłą praktyką w zakresie monitorowania i kontrolowania procedury opracowywania PZO było utworzenie precyzyjnych harmonogramów całego procesu planistycznego, indywidualnie dla każdego obszaru Natura 2000. Takie harmonogramy umożliwiały bowiem zarysowanie perspektywy kompleksowych prac nad opracowywaniem planów, co w konsekwencji dawało możliwość szczegółowego zaplanowania harmonogramów finansowych, zarówno z poziomu jednostek je opracowujących, jak i z poziomu całego projektu, co przekładało się na procedury związane z budżetowaniem, zabezpieczaniem i uruchamianiem środków finansowych. Przedmiotowe harmonogramy miały również duże znaczenie w kwestii nadzorowania postępów prac nad przebiegiem procesu planistycznego dla poszczególnych obszarów, zwłaszcza osiągnięcia zdefiniowanych etapów oraz sygnalizowania pojawiających się trudności w celu ich likwidacji. Szczegółowe harmonogramy stanowiły również uzupełnienie zbiorczych harmonogramów finansowo-rzeczowych najczęściej wymaganych w tego typu przedsięwzięciach.

Większość podmiotów realizujących projekt wskazała potrzebę posiadania takich harmonogramów, które pozwoliłyby w przyszłości w sposób bardziej szczegółowy i kompleksowy nadzorować procedurę opracowywania PZO.

Szacowanie kosztów opracowania PZO

Doświadczenia zebrane podczas realizacji projektu POIS.05.03.00-00-186/09 unaocznily fakt, iż szacowane na etapie prac związanych z przygotowaniem wniosku aplikacyjnego koszty utworzenia poszczególnych PZO w przypadku części obszarów Natura 2000 nie odzwierciedlały rzeczywistych kosztów takich prac.

Przed wszystkim, proces opracowywania tego typu dokumentów planistycznych miał charakter precedensowy. Z jednej strony sieć obszarów Natura 2000 stanowi stosunkowo nową formę ochrony przyrody w Polsce, z drugiej zaś nigdy wcześniej nie opracowywano dokumentów takich jak PZO i to w tak dużej skali. W konsekwencji opracowywanie poszczególnych planów było swoistym „poligonem doświadczalnym”, gdzie zarówno organy je ustanawiające, jak i podmioty zewnętrzne wykonujące zadania zlecane w ramach prac na tych dokumentach, zdobywały niezbędne doświadczenie w tym zakresie. Specyfika rynku danych rodzajów usług zleczanych w ramach tworzenia PZO okazała się bardzo różna. W części kraju podaż tych usług była bardzo ograniczona, co było powodem wzrostu kosztów realizacji prac projektowych w stosunku do zakładanych pierwotnie kosztorysów.

Duży wpływ na ponoszone w ramach opracowywania poszczególnych PZO koszty miał, założony w projekcie, uspołeczniony proces opracowywania tego dokumentu planistycznego.

Proces uspołecznionej partycypacji polegał m.in. na organizacji warsztatów z udziałem nie tylko zespołu projektowego, ale również przedstawicieli społeczności lokalnej, firm oraz instytucji zarządzających na terenie obszaru. W przypadku wielu obszarów Natura 2000 podczas konsultacji ujawnił się szereg konfliktów o różnym charakterze i podłożu, przez co trzeba było organizować dodatkowe, nieuwzględnione w harmonogramie, spotkania konsultacyjne, co w konsekwencji zwiększało planowane pierwotnie koszty opracowania PZO.

Podejmowano jednak próby utworzenia uniwersalnych taryfikatorów opracowania PZO, które po uwzględnieniu określonych parametrów właściwych dla danego obszaru Natura 2000 i samego procesu planistycznego, pomagałyby w bardziej dokładnym oszacowaniu kosztów stworzenia każdego z planów. Taryfikatory takie, oprócz doświadczeń jednostek w tworzeniu dokumentów planistycznych oraz szacowania planowanych kosztów opracowania PZO w oparciu o rozeznanie rynku potencjalnych wykonawców, były również wykorzystywane w określaniu szacunkowej wartości zleceń na stworzenie planów w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych.

Mimo, iż najczęściej określenie wydatków na opracowanie każdego z PZO, oprócz wykorzystania przedmiotowych taryfikatorów, było poparte inną metodą dotyczącą szacowania planowanych kosztów, to narzędzie takie było bardzo przydatne na etapie prac przygotowawczych, gdzie w początkowej fazie całego procesu planistycznego możliwe było bardziej precyzyjne zdefiniowanie wszystkich planowanych wydatków. Pozwalało to również na etapie przeprowadzania postępowania przetargowego na bardziej realne oszacowanie kosztów opracowania każdego z planów poprzez oparcie się na przynajmniej dwóch niezależnych od siebie metodach.

Przedmiotowe taryfikatory opierały się na następujących parametrach wpływających na końcowy koszt całego procesu planistycznego:

- powierzchni obszaru Natura 2000;
- rodzaju obszaru;
- rodzaju i liczbie przedmiotów ochrony;
- metodyce badań terenowych, w tym liczbie godzin niezbędnych prac, liczbie niezbędnych ekspertów przyrodniczych, konieczności zatrudnienia specjalistów z innych dziedzin, stopniu rozpoznania obszaru (także dostępności i jakości danych), konfliktowości obszaru.

Ponadto, uwzględniane były wydatki na organizację spotkań Zespołów Lokalnej Współpracy, w tym prac kameralnych uzależnionych od liczby potencjalnych interesariuszy, a także wydatki na koordynację całego procesu oraz wsparcie w zakresie GIS.

Parametry wpływające na koszt opracowania planu zadań ochronnych



Procedury przetargowe – zalecenia i rekomendacje

Doświadczenie w realizacji projektu POIS.05.03.00-00-186/09 wyraźnie pokazało, że jednym z elementów mających znaczący wpływ na ostateczne jego powodzenie było sprawne i przemyślane stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013r. poz. 907, z późn. zm.) (ustawa Pzp) przy wyłanianiu wykonawców poszczególnych usług dotyczących przede wszystkim opracowania projektów PZO oraz wykonania ekspertyz przyrodniczych. Wdrażanie każdego dużego projektu, choćby ze względu na dużą liczbę współbeneficjentów, poprzedzone powinno być wypracowaniem przez Beneficjenta Głównego wspólnych standardów w zakresie stosowania zamówień publicznych. Koniecznym, choć niewystarczającym elementem takich działań, były regulaminy udzielania zamówień, które funkcjonowały w jednostkach realizujących projekt. Niezbędnym było, by regulaminy te dostosowane były do wytycznych IZ w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach odpowiednich funduszy. Przeprowadzone kontrole dotyczące realizowanych zamówień publicznych, zarówno te „na miejscu”, jak i „ex post”, wykonywane za sprawą IW oraz Beneficjenta Głównego projektu, pokazały, jak ważnym elementem było staranne i dalekowzroczne konstruowanie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, a w szczególności projektów umów z wykonawcami usług i zleceń.

Bardzo dobrą praktyką było bieżące formułowanie zaleceń na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli i ich przekazywanie przez Beneficjenta Głównego do partnerów projektu. Minimalizowano w ten sposób i to bardzo wyraźnie możliwość powtórzenia wcześniej już popełnionych w projekcie błędów. IW dawała beneficjentowi także możliwość dotyczącą wykonywania kontroli ex-ante dokumentacji przetargowej przed ogłoszeniem postępowania przetargowego. Dobrą praktyką było korzystanie przede wszystkim z już wcześniej wykonywanych analiz w tym zakresie oraz sformułowanych uwag, jednakże warto było również wykorzystywać kontrolę ex-ante w sytuacji przygotowywania skomplikowanej SIWZ bądź korzystania z trybu zamówień publicznych, gdzie proponowano ocenę jakościową ofert.

Pierwszym elementem w procesie realizacji procedury przetargowej było szacowanie wartości zamówienia. Zgodnie z ustawą Pzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług.

Jednocześnie, zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Oznacza to, że nie jest zakazany sam podział jednego zamówienia na części, ale zabroniony jest taki podział, który zmierza do uniknięcia stosowania przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp właściwych dla zamówienia o określonej wartości szacunkowej. Odnosząc powyższe do sytuacji projektu finansowanego ze środków unijnych, należało stwierdzić, iż punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia czy w projekcie można mieć do czynienia z niedopuszczalnym podziałem zamówienia na części było ustalenie, czy wskazane zamówienia stanowiły w istocie jedno zamówienie, czy też odrębne zamówienia dotyczące tożsamyh usług. Sam fakt, że miało się do czynienia z usługami tego samego rodzaju (oznaczonymi tym samym kodem CPV), nie przesądzał, iż było to jedno zamówienie w rozumieniu ustawy Pzp. Jednakże, analiza usług związanych z wykonaniem prac niezbędnych do sporządzenia PZO dla różnych obszarów Natura 2000 wykazała, że mogą być one przedmiotem jednego zamówienia. Oznaczało to, że takie same wymagania stawiane były potencjalnym wykonawcom PZO, jak również ekspertom przyrodniczym, bez względu na rodzaj zamawianych ekspertyz, np. ekspertyzy

ornitologiczne, florystyczne czy entomologiczne. W związku z powyższym, przyjęto do stosowania przy wyborze wykonawców opracowania projektów PZO oraz ekspertyz przyrodniczych procedurę właściwą dla zamówień, których wartość jest równa lub przekracza kwoty określone w Rozporządzeniu w sprawie kwot wartości zamówień i konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Przy czym dla sprawnej realizacji celów projektu usługi zostały podzielone na dwie grupy:

- usługi koordynacji (opracowanie projektu PZO) i usługi eksperckie (eksperci przyrodniczy: osoby fizyczne, bądź prawne) – zlecenie zewnętrznemu wykonawcy;
- usługi cateringowe, hotelowe, transportowe związane z organizacją warsztatów lokalnych (spotkania ZLW) w obszarach Natura 2000 – za organizację odpowiedzialny RDOŚ.

Za takim podziałem usług przemawiały również argumenty związane z efektywnym wydatkowaniem środków publicznych:

- ze względu na fakt, iż nie były to zamówienia tożsame rodzajowo, wspólne postępowanie przetargowe ograniczyłoby udział potencjalnych wykonawców niezainteresowanych np. organizacją cateringu, wynajmem sal, etc.;
- łączenie powyższych postępowań wymuszałoby na potencjalnych wykonawcach (zespołach eksperckich) zlecenie organizacji warsztatów podwykonawcom, co w sposób nieuzasadniony zwiększyłoby koszty realizowanego zadania;
- przy opracowywaniu PZO bardzo trudne było określenie z góry niezbędnej ilości warsztatów oraz liczby uczestników, którym należało zapewnić catering czy transport;
- organizacja warsztatów przez zamawiającego pozwalała na bieżące dostosowywanie na etapie tworzenia PZO liczby warsztatów w odniesieniu do potrzeb.

Dobre praktyki

Dla usprawnienia procedury wyłaniania wykonawców proponuje się w trakcie realizacji kolejnych projektów poświęconych planowaniu ochrony obszarów Natura 2000 w Polsce zastosować następujące rzeczowe rodzaje zamówień:

- opracowanie projektu PZO (w tym: wyłonienie koordynatora PZO, wykonanie ekspertyz przyrodniczych, mediacje). Wyjątek stanowi sytuacja, gdy koordynatorami PZO są etatowi pracownicy RDOŚ – w takiej sytuacji zamówienie publiczne obejmuje tylko wyłonienie ekspertów i mediatorów;
- organizacja warsztatów ZLW oraz logistyka. Zamawiający realizuje zamówienia związane z cateringiem, hotelem, transportem, wynajmem sal oraz zakupem materiałów biurowych, szacuje ich wartość na poziomie jednostki jako zamówienia powtarzające się okresowo (usługi lub dostawy) uwzględniając przesłanki wynikające z ustawy Pzp.

Przygotowując dokumenty przetargowe na zlecenie usług opracowania projektów PZO należy pamiętać o kilku ważnych zasadach:

- w przypadku, gdy zamawiający dopuszcza możliwość dokonania zmiany postanowień zawartej umowy, należy wprost przewidzieć taką ewentualność w ogłoszeniu o zamówieniu (w trybach wszczynanych poprzez zamieszczenie ogłoszenia) lub Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (w trybach wszczynanych na podstawie zaproszenia) oraz określić warunki, na jakich dokonane będą zmiany. A więc niezbędne jest podanie konkretnych okoliczności, w których zamawiający będzie do takiej zmiany uprawniony. Przy czym nie jest wystarczające samo ogólne

stwierdzenie, że umowa może być zmieniona, lecz konieczne jest możliwie dokładne określenie warunków takiej zmiany. Możliwość zmiany powinna zostać określona w sposób niebudzący wątpliwości dla wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu na etapie przygotowania oferty;

- w treści ogłoszenia o zamówieniu/ogłoszenia o udzieleniu zamówienia należy podawać informacje o dofinansowaniu zamówienia ze środków Unii Europejskiej;
- zamawiający musi w sposób jednoznaczny i wyczerpujący opisać przedmiot zamówienia w taki sposób, aby wykonawca otrzymał wszystkie niezbędne informacje do przygotowania swojej oferty.

Ponadto, zaleca się wykorzystanie przez zamawiającego następujących zasad:

- zastosowanie podczas realizacji zamówień publicznych wyboru wszystkich wykonawców PZO w jednym bądź maksymalnie dwóch przetargach (z podziałem na części) na samym początku realizacji projektu. Jak się okazało w praktyce, była to bardzo skuteczna metoda na sprawne zarządzanie projektem w oparciu o przyjęty na wstępie HRP. Wybranie wykonawców PZO na początku projektu dawało duży komfort zamawiającemu, oszczędzało mnóstwo czasu na etapie realizacji projektu oraz pozwalało sprawniej zabezpieczyć środki finansowe na realizację zaplanowanych zadań. Kluczowe było tutaj szczegółowe zaplanowanie działań dotyczących procesów planistycznych w ramach poszczególnych PZO w okresie realizacji całego projektu. Uzyskanie decyzją Ministra Finansów zapewnienia finansowania na zadania wykonywane w projekcie w początkowej fazie jego realizacji dla wszystkich zaplanowanych do zlecenia na zewnątrz usług, znacznie usprawniało proces zarządzania projektem. W budżetach jednostek planowano dzięki temu wyłącznie środki do wydatkowania na realizację zadań, których wartość nie przekracza kwoty określonej w Pzp, większej częstotliwości i niezdefiniowanym do końca zakresie (spotkania ZLW, ogłoszenia w prasie, delegacje, itp.);
 - w sytuacji, gdy brakuje niezbędnych danych o obszarze Natura 2000, jak również w przypadku trudności z wyłonieniem wykonawców PZO (brak ofert – ograniczony rynek oferentów, niewystarczające zasoby finansowe), zaleca się zlecenie na zewnątrz niezbędnych ekspertyz przyrodniczych, natomiast pozostawienie realizacji opracowywania projektu PZO w ramach pracy własnych pracowników. Metoda ta sprawdziła się w wielu przypadkach, choć ze względu na ograniczone zasoby ludzkie wymagała trudnych decyzji kadrowych. Wymuszała również zmiany w priorytetyzacji realizowanych zadań w poszczególnych jednostkach oraz wymagała bardzo wielu poświęceń ze strony zaangażowanych pracowników. Jednakże, taki sposób realizacji projektu okazał się być najbardziej elastycznym, wydajnym i skutecznym, a powstające w ten sposób PZO były dokumentami o wysokich walorach merytorycznych. Metoda taka pozwalała również na najbardziej racjonalne i efektywne wydatkowanie środków publicznych;
 - zastosowanie etapowania odbiorów prac i płatności pośrednich. Takie rozwiązanie umożliwiało zleceniodawcy stały nadzór nad jakością powierzonych zadań oraz dyscyplinowanie podwykonawców. Ma to również pozytywny aspekt zwłaszcza w przypadku wykonawców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz organizacji pozarządowych, które często z powodu długiego czasu oczekiwania na należności finansowe (aż do czasu odbioru końcowego zamówienia), angażują się w inne płatne zlecenia w celu zachowania płynności finansowej (co może potencjalnie obniżyć jakość opracowywanego PZO).
- Odrębne zagadnienie stanowią wydatki ponoszone na podstawie umów, do których nie ma zastosowania ustawa Pzp. W takim przypadku, należy pamiętać o kilku ważnych sprawach:
- zamawiający ma obowiązek poinformowania potencjalnych wykonawców o wszystkich kryteriach, na podstawie których będzie przeprowadzony wybór oferty;
 - w zapytaniach ofertowych do potencjalnych wykonawców należy zawrzeć wszystkie niezbędne

informacje dotyczące zamówienia, w szczególności: termin i miejsce nadsyłania ofert, czas realizacji zamówienia, szczegółowy opis przedmiotu zamówienia;

▪ rozeznanie rynku powinno być potwierdzeniem efektywności wydatku poprzez zebranie największej ilości porównywalnych ofert, zestawienie ich i wybranie najkorzystniejszej.

Rozdział II

Organizacja procesu planowania ochrony

Przystępując do prac nad projektem PZO należy pamiętać, iż sporządzenie tego dokumentu planistycznego nie jest nigdy celem samym w sobie, ale narzędziem i środkiem do skutecznego wdrożenia ochrony obszaru! Zgodnie z wytycznymi GDOŚ pn. „Opracowanie planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000”, podstawowym celem opracowania projektu PZO jest jak najszybsze rozpoczęcie działań niezbędnych dla skutecznej ochrony obszaru Natura 2000, czyli zapewnienie, że stan siedlisk przyrodniczych i gatunków, dla ochrony których wyznaczono obszar, nie zostanie pogorszony.

Rozdział ten poświęcony został problemom jakie napotkać można na etapie tworzenia dokumentacji PZO oraz wskazaniu dobrych praktyk jakie wypracowano podczas ponad pięcioletniej pracy nad opracowywaniem projektów dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000, projektów zarządzeń RDOŚ w sprawie ustanawiania PZO oraz zagadnieniom związanym z uspołecznionym procesem tworzenia tych dokumentów, a także problemom związanym z planowaniem odpowiednich działań ochronnych w obszarach Natura 2000. W przypadku opracowywania projektów PZO zawsze mamy do czynienia z dwoma podstawowymi dokumentami: dokumentacją PZO dla obszaru Natura 2000 oraz zarządzeniem RDOŚ w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000. Jeśli chodzi o dokumentację PZO, to zgodnie z §3 pkt 9 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (Dz. U. z 2010r. nr 34 poz. 186 z późn. zm.) stanowi ona bardzo ważny element prac planistycznych, sporządzana elektronicznie w formie opisu tekstowego, zestawień tabelarycznych, przedstawień graficznych, map, baz danych, w tym cyfrowych warstw informacyjnych. Podkreślić należy, że dokument ten nie stanowi prawa, dlatego informacje w nim zawarte często wykraczają poza informacje zawarte w standardowym formularzu danych (SDF) dla obszaru Natura 2000.

Harmonogram procesu planistycznego

Podstawowym warunkiem właściwej realizacji opracowania projektu PZO jest odpowiednie zaplanowanie w czasie wdrażania poszczególnych zadań mając przy tym na uwadze zasady finansowe obowiązujące w państwowych jednostkach budżetowych. Jak wspomniano w Rozdziale I, harmonogram realizacji projektu stanowi ogólny formularz tworzony na potrzeby całego projektu, a nie indywidualnie dla poszczególnych obszarów Natura 2000. Dlatego nie jest on w pełni elastyczny do sprawnego zarządzania procesem opracowywania PZO, lecz stanowi podstawę do zarządzania projektem. Konieczne jest więc stworzenie przez planistów regionalnych własnych szczegółowych harmonogramów, w których rozpisane zostaną szczegółowe zadania wraz z terminami ich wykonania w podziale na etapy procesu planistycznego. Do każdego z zadań należy przypisać konkretne osoby odpowiedzialne za ich wykonanie.

Przygotowując i wdrażając harmonogramy opracowywania PZO dla poszczególnych obszarów Natura 2000 napotymano na różne trudności, które można podzielić na trzy podstawowe grupy:

a) konieczność dostosowania tworzonych dokumentów do zmieniających się przepisów prawnych, tj.:

- kilkukrotne zmiany w ustawie o ochronie przyrody dotyczące relacji pomiędzy PUL a PZO, w szczególności pierwotne wyłączenie z opracowywania projektu PZO obszaru Natura 2000, dla którego PUL poddany był strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, a obecnym stanem prawnym wskazującym wyłączenie części obszaru, dla której PUL zawiera zakres PZO;
- zmiany w systemie sprawowania nadzoru nad obszarem Natura 2000, obecnie nadzór dyrektora parku narodowego nad obszarem Natura 2000 ogranicza się jedynie do terenu położonego w granicach parku;
- wprowadzenie na terenie gospodarstw rolnych wymogu podziału działań ochronnych na działania obligatoryjne i fakultatywne;

b) trudności o charakterze merytorycznym, tj.:

- brak odpowiednich metodyk oceny stanu ochrony dla kilkunastu siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt;
- niedostosowanie terminów wykonania badań terenowych do fenologii gatunku bądź siedliska;
- wykonanie ekspertyz przyrodniczych, w wyniku których stwierdzano brak przedmiotów ochrony co powodowało konieczność zmiany SDF;
- duże rozbieżności pomiędzy danymi z SDF, a informacjami pozyskanymi w ramach prac nad PZO;
- długotrwała i skomplikowana procedura zmiany SDF;
- problem z planowaniem i formułowaniem działań ochronnych na gruntach prywatnych;

c) trudności o charakterze finansowo-organizacyjnym:

- opóźnienia w udzielaniu zapewnienia finansowania;
- zmiana stawki podatku VAT na wykonanie opracowań z zakresu ochrony przyrody;
- niedoszacowanie kosztów opracowania PZO;
- konieczność dostosowywania części płatności do harmonogramów i procedur związanych z przepływami finansowymi z państwowych jednostek budżetowych;
- opracowywanie dwóch lub więcej różnych dokumentów planistycznych dla tego samego obszaru Natura 2000 w tym samym czasie (PZO dla obszaru Natura 2000 i plan ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody bądź parku krajobrazowego);
- problemy z wyłanianiem wykonawców projektów PZO, w tym duża liczba unieważnionych postępowań przetargowych;
- niedotrzymywanie terminów umów przez wykonawców projektów PZO, wykonanie dokumentacji niekompletnej bądź o niskiej jakości;
- brak zainteresowania procesem tworzenia dokumentacji PZO przez właścicieli i zarządców gruntów położonych w obszarach Natura 2000;
- trudności w dotarciu do informacji o właścicielach lub zarządcach gruntów w obszarach Natura 2000 oraz problem z wykonywaniem badań terenowych na gruntach prywatnych.

Biorąc pod uwagę powyższe zagadnienia, aby dobrze wykonać prace konieczne do opracowania projektu PZO dla obszaru Natura 2000 należy dokładnie zaplanować działania oraz oszacować ryzyka i nakreślić metody ich rozwiązywania. Z doświadczeń z opracowania ponad 400 PZO wynika, iż średni czas niezbędny do opracowania PZO zależy od wielu czynników, w tym:

- od wielkości obszaru;
- ilości i rodzaju przedmiotów ochrony;
- stopnia dotychczasowego rozpoznania obszaru;



- struktury własności gruntów oraz konfliktowości obszaru.

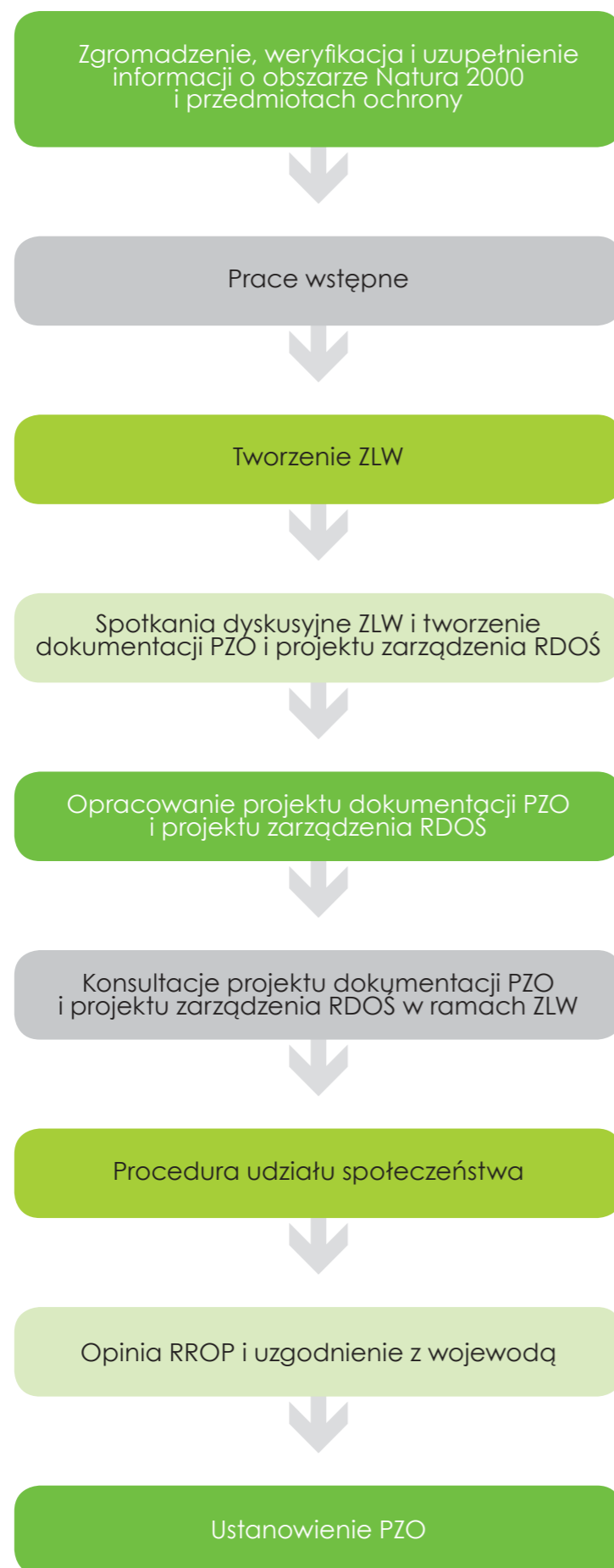
Ponieważ na opracowanie projektu PZO składają się wszystkie czynności, począwszy od momentu przygotowania i przeprowadzenia przetargu na wykonawców PZO, poprzez opracowanie dokumentacji PZO i projektu zarządzenia RDOŚ uzgodnionego w ramach ZLW, aż do konsultacji społecznych i wprowadzenia uwzględnionych uwag oraz uzgodnienia projektu z wojewodą, optymalnym okresem przewidzianym na opracowanie i ustanowienie PZO wydaje się być to 2 do 2,5 lat. W przypadku występowania w obszarze Natura 2000 dużej liczby przedmiotów ochrony, należy przeznaczyć jeden rok na wykonanie badań związanych z oceną ich stanu zachowania. Wynika to z konieczności przeprowadzenia takich badań w odpowiednim okresie fenologicznym. Po zakończeniu prac terenowych, następny rok powinien być poświęcony na opracowanie projektu PZO wraz z przeprowadzeniem spotkań konsultacyjno-dyskusyjnych ZLW oraz ustawowych konsultacji społecznych. W przypadku obszarów o skomplikowanej strukturze właściwości, wysokim stopniu konfliktogenności, bądź wymagających prowadzenia wielu zróżnicowanych działań ochronnych, czas potrzebny na wypracowanie kompromisowych rozwiązań może (i powinien) się znacząco wydłużyć.

Co można zrobić, aby było lepiej?

W zależności od wielkości obszaru, listy przedmiotów ochrony, listy interesariuszy, zaplanować należy:

- około sześć miesięcy na działania przygotowawcze, w tym zebranie i weryfikację dostępnych materiałów o obszarze Natura 2000 oraz analizę dokumentów planistycznych (w tym około trzy miesiące na prace kameralne i około trzy miesiące na opracowanie wyników). W tym czasie należy również stworzyć listę podmiotów, których dotyczyć będą zapisy opracowywanego PZO;
- rok na badania terenowe; dla niektórych przedmiotów ochrony konieczne jest przeprowadzenie takich badań przez cały rok (np. nietoperze);
- drugi rok przeznaczyć należy na tworzenie dokumentacji i projektu zarządzenia RDOŚ w sprawie ustanowienia PZO oraz prowadzenie procedury udziału społeczeństwa (spotkania ZLW oraz minimum dwudziestojednodniowe konsultacje społeczne).

Tak przygotowany harmonogram powinien uwzględniać również pewną rezerwę czasową, dającą możliwość weryfikowania i przekazywania uwag do tworzonych materiałów przez członków ZLW (niezbędny czas na dyskusję z zainteresowanymi stronami, najlepiej w podziale na sektory: lasy, gospodarka wodna, zagospodarowanie przestrzenne, rolnictwo, organizacje pozarządowe etc.)



oraz czas pozwalający na weryfikację dokumentów przez koordynatorów w wyniku dyskusji sektorowych (z uwagi na ewentualną sprzeczność interesów poszczególnych grup).

W oparciu o Wytyczne GDOŚ oraz doświadczenia RDOŚ, wypracowano wspólny schemat procesu planistycznego w zakresie sporządzania dokumentacji PZO, gdzie kluczowym elementem jest prowadzenie procesu planistycznego w sposób transparentny i nastawiony na potrzeby lokalnych społeczności.

W celu kontroli poziomu wykonania poszczególnych etapów prac zaplanowanych w harmonogramie tworzenia PZO, można użyć poniższej tabeli sprawdzającej:

Lp.	Zadanie	Kto jest odpowiedzialny	Wykonanie
1.	Opisać założenia planu	Planista regionalny	
2.	Przygotować wstępny harmonogram prac	Planista regionalny	
3.	Zebrać dostępne informacje	Koordynator PZO	
4.	Przeanalizować zebrane dane	Eksperti	
5.	Stworzyć plan działań komunikacyjnych	Koordynator PZO	
6.	Podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze przystąpienia do sporządzania projektu PZO	RDOŚ	
7.	Sporządzić listę grup interesu (z adresami) z podziałem na tych, których należy:	Planista regionalny i koordynator PZO	
	tylko poinformować		
	powinny dostarczyć informacji potrzebnych do opracowania planu		
	powinny zostać zaangażowane w proces planistyczny		
	powinny zaangażować się we wdrażanie zapisów planu		
8.	Wybrać miejsce i określić termin pierwszego spotkania	Planista regionalny i koordynator PZO	
9.	Dotrzeć z informacją o tworzeniu projektu planu do zainteresowanych	Planista regionalny i koordynator PZO	
10.	Rozesłać zaproszenia na pierwsze spotkanie	RDOŚ	

11.	Przygotować materiały dotyczące pierwszego spotkania, w tym:	Koordynator PZO i eksperci / akceptacja planisty regionalnego	
	prezentacje		
	podstawowe informacje o zakresie i podstawach prawnych tworzonego dokumentu		
	podstawowe informacje o procesie uspołecznionego tworzenia dokumentu		
	podstawowe informacje o obszarze dla którego sporządzany będzie plan		
	zestawienie posiadanych informacji		
	listę obecności uczestników		
	12.		Zorganizować pierwsze spotkanie
13.	Wykonać niezbędne prace terenowe	Eksperti	
14.	Uzupełnić brakujące dane	Członkowie ZLW	
15.	Opracować I część dokumentacji PZO	Koordynator PZO	
16.	Rozesłać I część dokumentacji PZO wraz z zaproszeniem na drugie spotkanie do członków ZLW	Koordynator PZO / RDOŚ	
17.	Przygotować materiały dotyczące drugiego spotkania, w tym:	Koordynator PZO i eksperci / akceptacja planisty regionalnego	
	prezentacje		
	materiały warsztatowe		
	listę obecności uczestników		
18.	Zorganizować drugie spotkanie	Koordynator PZO	
19.	Wykonać niezbędne prace terenowe	Eksperti	
20.	Uzupełnić brakujące dane	Członkowie ZLW	
21.	Opracować II część dokumentacji PZO	Koordynator PZO	
22.	Rozesłać II i poprawioną I część dokumentacji PZO wraz z zaproszeniem na trzecie spotkanie do członków ZLW	Koordynator PZO / RDOŚ	
23.	Przygotować materiały dotyczące trzeciego spotkania, w tym:	Koordynator PZO i eksperci / akceptacja planisty regionalnego	
	prezentacje		
	materiały warsztatowe		
	listę obecności uczestników		

24.	Zorganizować trzecie spotkanie	Koordynator PZO	
25.	Opracować projekt PZO	Koordynator PZO	
26.	Zaakceptować projekt PZO	RDOŚ	
27.	Rozesłać projekt PZO do członków ZLW	RDOŚ	
28.	Odnieść się do uwag ZLW w projekcie PZO	RDOŚ	
29.	Ogłosić w prasie, na BiP i stronie internetowej urzędu informacje o procedurze udziału społeczeństwa oraz o możliwości zgłaszania uwag do projektu zarządzenia RDOŚ w sprawie ustanowienia PZO	RDOŚ	
30.	Odnieść się do uwag zgłoszonych w ramach procedury udziału społeczeństwa	RDOŚ	
31.	Uzyskać opinię RROP	RDOŚ	
32.	Uzgodnić z wojewodą	RDOŚ	
33.	Wydać zarządzenie w sprawie ustanowienia PZO	RDOŚ	

By uniknąć problemów o charakterze finansowo-organizacyjnym, należy przyjąć, iż warunkiem właściwej realizacji procesu opracowania projektu PZO jest zapewnienie możliwości adekwatnego do wymaganych terminów oraz uwarunkowań przyrodniczych rozliczania poszczególnych zadań. Oznacza to, że przyjęty harmonogram powinien uwzględniać problematykę zabezpieczania i przekazywania środków finansowych w sektorze finansów publicznych, w tym w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, co może rzutować na cały proces planistyczny, zaplanowane prace terenowe oraz uwarunkowania wynikające z przepisów dotyczących stosowania procedur zamówień publicznych.

W związku z powyższym przygotowując harmonogram prac nie należy zapominać o ryzykach związanych ze specyfiką finansowania państwowych jednostek budżetowych oraz procedurami wynikającymi z prawa zamówień publicznych. W celu ich zminimalizowania powinno się:

- zaplanować realizację całego procesu planistycznego w zakresie zabezpieczenia środków finansowych oraz planowanych terminów regulowania należności za wykonane prace, w szczególności uwzględniając problematykę przepływów finansowych na przestrzeni kilku lat budżetowych;
- starannie przygotować SIWZ określając w nim szczegółowo zakres koniecznych do wykonania prac (niezbędnych ekspertyz, zebrania danych czy analizy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego);
- przewidzieć odpowiednio długi czas na przeprowadzenie procedur przetargowych w tym: na analizę złożonych ofert, konieczność ich uzupełniania oraz w przypadku braku oferentów na powtórzenie całej procedury.

Określenie obszaru objętego PZO a relacje z innymi dokumentami planistycznymi (plan ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego, zadania ochronne dla parku narodowego, rezerwatu przyrody czy plan urządzenia lasu)

W sytuacji, kiedy obszar objęty PZO dotyczy tylko części obszaru Natura 2000, problemem jest zachowanie spójności metodycznej z innymi dokumentami planistycznymi, tj.: z planem ochrony (PO) lub zadaniami ochronnymi (ZO) dla parku narodowego lub rezerwatu przyrody, PO dla parku krajobrazowego, a także planem urządzenia lasu (PUL), obowiązującymi na danym obszarze oraz współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za ich tworzenie (parki narodowe, parki krajobrazowe oraz nadleśnictwa). Zasada „niedublowania” prac planistycznych na obszarach Natura 2000 wynika z art. 28 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody, który określa relacje PZO z innymi dokumentami planistycznymi tworzonymi dla obszarów chronionych innych niż obszar Natura 2000. W trakcie prac nad PZO zdarzały się przypadki, kiedy wszystkie przedmioty ochrony znajdowały się w rezerwacie przyrody, dla którego ustanowiono zarządzeniem RDOŚ plan ochrony. Taka sytuacja powoduje brak merytorycznego uzasadnienia tworzenia PZO dla obszaru Natura 2000 położonego poza tym rezerwatem i należałoby rozważyć możliwość zmniejszenia takiego obszaru jedynie do granic rezerwatu przyrody. Kolejnym problemem była sytuacja, w której część płatów siedliska przyrodniczego bądź część populacji gatunku chroniona była w ramach PO, a pozostała część miała być chroniona w ramach PZO. W takim przypadku pojawia się konieczność spójnego podejścia do planowania ochrony w całym obszarze, dotyczy to zarówno określenia stanu zachowania jak i identyfikacji zagrożeń, sformułowania celów oraz zaplanowania działań ochronnych oraz monitoringu. Oznacza to, że przy określaniu poszczególnych elementów tworzonego PZO należy traktować takie siedlisko lub populację gatunku jako całość i ocenić stan zachowania całego płatu bądź całej populacji. Podobnie należy postąpić identyfikując zagrożenia oraz określając cele działań ochronnych. Inaczej sytuacja przedstawia się przy planowaniu działań ochronnych. Ponieważ PZO odnosi się tylko do obszaru objętego tym dokumentem, działania nie mogą być lokalizowane w miejscach gdzie obowiązuje inny dokument planistyczny (w tym przypadku PO dla rezerwatu przyrody). Dlatego działania ochronne muszą zostać zawężone do przestrzeni objętej tym dokumentem planistycznym. Analogiczna sytuacja odnosi się do planowania monitoringu stanu zachowania oraz do działań związanych z uzupełnieniem stanu wiedzy o siedlisku przyrodniczym bądź o gatunku.

Odrębny problemem stanowi spójność zapisów PUL dla nadleśnictwa z zakresem PZO określonym w art. 28 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody, w przypadku pokrywania się obszaru Natura 2000 z terenem w zarządzie nadleśnictwa, dla którego sporządzany jest PUL. Zgodnie z przyjętymi w marcu 2013 roku „Ramowymi wytycznymi w sprawie projektowania w planie urządzenia lasu zadań z zakresu ochrony przyrody dla obszaru Natura 2000 na gruntach w zarządzie nadleśnictwa”, przyjęto dwa warianty rozwiązania tego zagadnienia.

Pierwszy – gdy PZO nie został jeszcze opracowany dla obszaru Natura 2000; w takim przypadku zgodnie z ww. wytycznymi, PUL ma zawierać zakres PZO w sposób, który zakłada:

- opracowanie przez RDOŚ i przekazanie właściwej RDLP wykazu przedmiotów ochrony na gruntach w zarządzie nadleśnictwa zgodnie z aktualnym stanem wiedzy;
- zidentyfikowanie w ramach prac nad projektem PUL zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków objętych PUL, to zadanie należy do sporządzającego ten dokument;

- określenie w PUL celów, zaplanowanie odpowiednich działań zapewniających utrzymanie lub przywrócenie właściwego stanu zachowania przedmiotów ochrony występujących na gruntach będących w zarządzie nadleśnictwa oraz zaplanowanie monitoringu, z uwzględnieniem podziału odpowiedzialności: RDOŚ odpowiedzialny za monitoring stanu ochrony i uzupełnienie stanu wiedzy, natomiast za pozostałe działania odpowiedzialny jest właściwy miejscowo nadleśniczy, przy czym wykonanie działań ochronnych, które są związane z gospodarką leśną (każdorazowo podczas opracowywania projektu PUL lista działań będzie doprecyzowana) finansowane są one ze środków własnych LP zgodnie z ustawą o lasach, a w pozostałych przypadkach finansowanie odbywa się zgodnie z art. 39 ustawy o ochronie przyrody;
 - opracowanie przez RDOŚ ewentualnych propozycji zmian w SDF, propozycji zmiany granic obszaru Natura 2000 oraz określenie czy zachodzi konieczność opracowania PO;
 - określanie przez RDOŚ we współpracy z RDLP wskazań do zmiany dokumentów planistycznych (miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego).
- W drugim przypadku – gdy PZO dla obszaru Natura 2000 znajdującego się na terenie w zarządzie nadleśnictwa został już ustanowiony zarządzeniem RDOŚ – zapisy z tego zarządzenia powinny zostać uwzględnione w PUL.

Co można zrobić, aby było lepiej?

- w sytuacji kiedy obszar objęty PZO dotyczy tylko części obszaru Natura 2000, należy zachować spójność metodyczną z istniejącymi dokumentami (PO, ZO czy PUL);
- ściśle współpracować z instytucjami odpowiedzialnymi za tworzenie PO, ZO, PUL, których obszar pokrywa się z obszarem Natura 2000;
- usprawnić przepływ informacji pomiędzy instytucjami tworzącymi poszczególne dokumenty planistyczne;
- ściśle współpracować ze wszystkimi zainteresowanymi instytucjami, także w trybie roboczym;
- wypracować ramowy tryb postępowania (schematy postępowania);
- starać się prowadzić procedurę udziału społeczeństwa przy ścisłej współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za opracowanie PO, ZO czy PUL.

Weryfikacja baz danych, luki w danych, inwentaryzacje, zmiany w SDF

Główne problemy zgłaszane przez RDOŚ, które pojawiały się podczas prac nad PZO, a które związane były z weryfikacją danych o przedmiotach ochrony w obszarach Natura 2000, to:

- brak aktualnych danych przyrodniczych;
- niechęć przekazywania danych przez organizacje pozarządowe oraz instytucje naukowe;
- różnica zdań ekspertów na temat istniejących danych przyrodniczych;
- niewystarczająca liczba specjalistów przyrodników z poszczególnych dziedzin zatrudnionych w RDOŚ;
- brak wsparcia ze strony Zespołu Doradztwa Merytorycznego.

W celu rozwiązania problemu braku danych przyrodniczych oraz niechęci przekazywania danych przez organizacje pozarządowe oraz instytucje naukowe, proponuje się stworzenie ogólnodostępnej bazy danych przyrodniczych, która zawierałaby wszystkie informacje, które zgromadzone zostały z wykorzystaniem środków publicznych. Za stworzenie takiej bazy odpowiedzialna powinna być GDOŚ, natomiast wykonawca badań terenowych, podpisując umowę na dofinansowanie projektu, powinien być zobowiązany do nieodpłatnego przekazania

danych uzyskanych w ramach realizacji takiego projektu do instytucji zarządzającej taką bazą danych. Dzięki zastosowaniu omawianego narzędzia w przyszłości byłoby jasne, czy zaplanowane na potrzeby sporządzania PZO prace mające na celu uzupełnienie stanu wiedzy o przedmiotach ochrony nie są powieleniem prac już wykonanych. W GDOŚ podjęte zostały już działania ukierunkowane na stworzenie takiej bazy. Opracowanie bazy nie rozwiązuje jednak całkowicie problemu braku aktualnych danych o siedliskach przyrodniczych i gatunkach oraz ich siedliskach. W przypadku braku takich informacji, bądź gdy dane te są bardzo nieaktualne, nie ma innego rozwiązania niż zlecenie uzupełnienia stanu wiedzy o przedmiotach ochrony w ramach prac nad PZO lub jeśli nie ma wystarczających środków finansowych na takie działanie, zapisanie w zarządzeniu RDOŚ konieczności uzupełnienia stanu wiedzy.

Kolejnym problemem była różnica zdań wśród ekspertów zatrudnionych przy opracowywaniu projektu PZO. W takim przypadku można zatrudnić niezależnego recenzenta, który pomoże RDOŚ w rozstrzygnięciu takiego problemu. W ramach projektu POIS.05.03.00-00-186/09 taką pomoc miał świadczyć Zespół Doradztwa Merytorycznego (ZDM), który w założeniu miał służyć doradztwem koordynatorom i wykonawcom projektów PZO podczas prac nad opracowywaniem poszczególnych planów. W przyszłości, przy planowaniu kolejnego dużego projektu, należy rozważyć zmianę formuły zatrudniania ekspertów w ramach ZDM, poprzez zwiększenie ich zaangażowania w proces tworzenia projektów PZO.

Sprawujący nadzór nad obszarami Natura 2000 zwracali również uwagę na problem związany z brakiem wystarczającej liczby specjalistów przyrodników zatrudnionych w tych instytucjach. Propozycją rozwiązania takiej sytuacji mogłoby być, w zależności od posiadanych środków finansowych, doszkalanie pracowników etatowych bądź zacieśnienie współpracy z ośrodkami akademickimi. Niektóre RDOŚ już na etapie ogłaszania przetargu na opracowanie projektów PZO zatrudniają niezależnych recenzentów, którzy pomagają w rozwiązaniu problemów merytorycznych pojawiających się podczas prac planistycznych.

Jeśli chodzi o procedurę zmiany SDF, to opisana ona została dokładnie w wytycznych GDOŚ w sprawie wprowadzania zmian do bazy danych obszarów Natura 2000. Problem stanowiła natomiast długotrwała procedura wprowadzenia takich zmian do bazy danych. Dlatego, w celu usprawnienia całego procesu, GDOŚ opracowała narzędzie teleinformatyczne, które pozwala uprawnionemu pracownikowi RDOŚ na samodzielne wprowadzenie zmodyfikowanych danych do SDF. Zadaniem pracowników GDOŚ jest jedynie ich weryfikacja i sprawdzenie uzasadnienia do wprowadzanych zmian, w tym ich zgodności z zapisami zawartymi w dokumentacji PZO, a następnie zatwierdzenie bądź nie wprowadzonych przez RDOŚ zmian w SDF. Jeżeli w ramach prac planistycznych okazałoby się, że zachodzi konieczność zmiany ocen niektórych przedmiotów ochrony, a sprawujący nadzór nad obszarem chciałby ustanowić PZO dla zaktualizowanego SDF, należy jak najszybciej złożyć do GDOŚ wnioski o taką zmianę. Bardzo ważne jest staranne przygotowywanie przedmiotowego wniosku wraz z uzasadnieniem opartym o dostępne dane naukowe i szczegółowe badania terenowe oraz złożenie go z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym pozwalającym pracownikom GDOŚ na jego weryfikację i ewentualną akceptację.

Oddzielne zagadnienie stanowiło wykorzystanie Platformy Informacyjno Komunikacyjnej (PIK) jako narzędzia gromadzenia informacji przyrodniczych. W ocenie większości RDOŚ, PIK nie spełniał w sposób wystarczający roli takiej bazy danych. Spowodowane to było m.in. tym, że nie jest

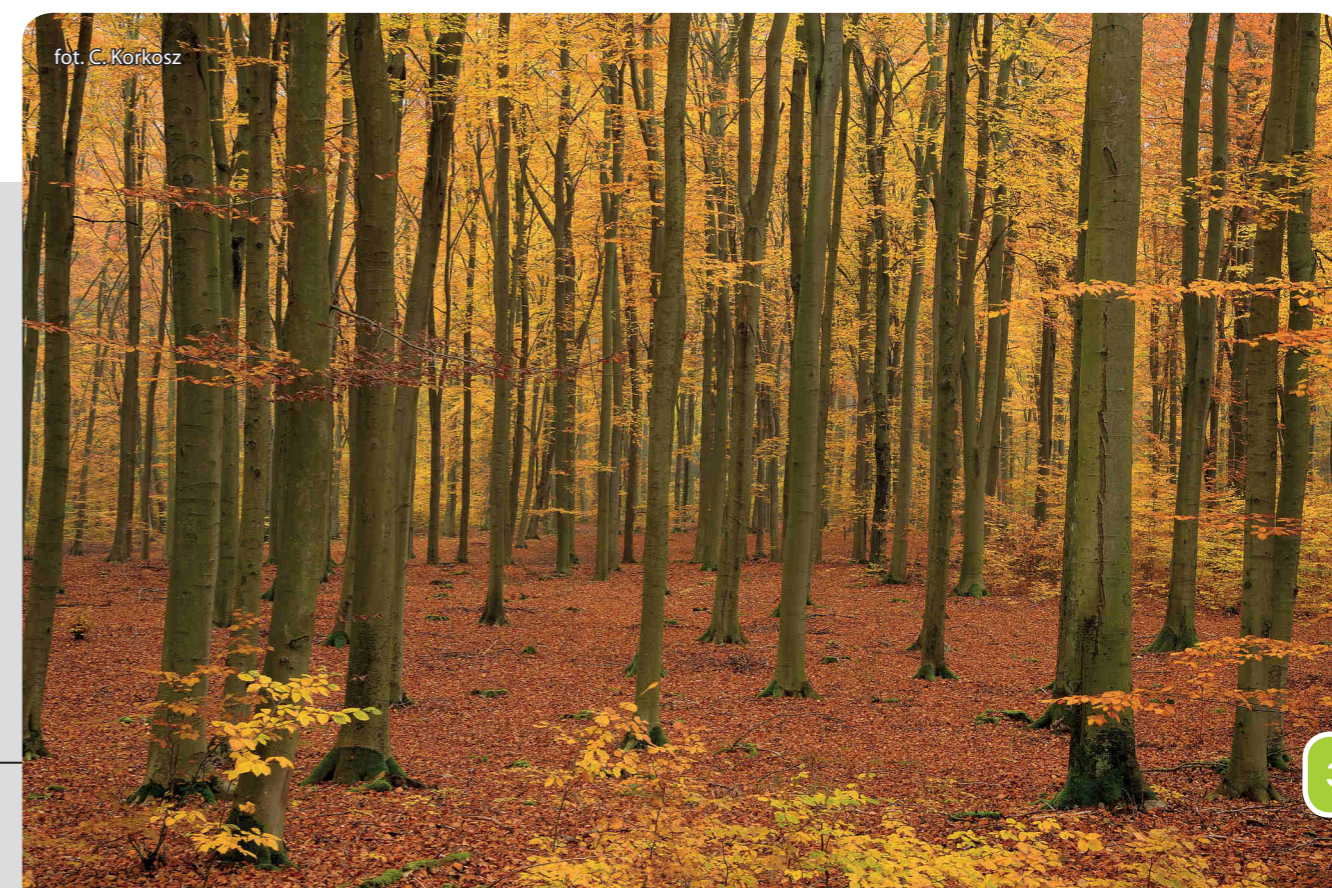
to narzędzie w pełni „intuicyjne”, przez co może być mało czytelne dla przeciętnego odbiorcy. PIK okazywał się przydatny przede wszystkim dla użytkowników, którzy wiedzieli już jak z niego korzystać – czyli planisty regionalnego i koordynatora planu.

Co można zrobić, aby było lepiej?

- należy opracować ogólnodostępną bazę danych o siedliskach przyrodniczych i gatunkach oraz ich siedliskach (podmiot odpowiedzialny GDOŚ);
- gromadzeniem i weryfikacją danych powinni zajmować się pracownicy RDOŚ, a w przypadku braku takiej możliwości (niedobory finansowe, braki odpowiednich specjalistów) należy prace te zlecić w ramach opracowywania PZO ekspertom zewnętrznym;
- w celu rozstrzygnięcia sporów pomiędzy ekspertami warto zatrudnić zewnętrznych recenzentów lub oprzeć się na wiedzy pracowników RDOŚ;
- należy dokładnie przygotowywać wnioski o zmianę SDF wraz z odpowiednim uzasadnieniem;
- należy dopracować kilka funkcjonalności systemu PIK, w tym przede wszystkim uprościć szablony PZO (np. tabele z oceną stanu ochrony powinny stanowić załącznik do szablonu, a nie jego część, zmodyfikowany powinien być sposób wyświetlania danych dotyczących zagrożeń, celów działań ochronnych, jaki i samych działań ochronnych, a także monitoringu);
- należałoby przeprowadzić większą liczbę szkoleń praktycznych w zakresie korzystania z PIK nie tylko dla pracowników RDOŚ, ale również dla wykonawców PZO.

Organizacja i znaczenie badań terenowych (praca z ekspertami)

Eksperci-przyrodnicy pełnią jedną z najważniejszych funkcji w zespole planistycznym opracowującym projekt PZO. Ich wiedza i doświadczenie stanowi bardzo cenne źródło informacji o przedmiotach ochrony w obszarze Natura 2000, a wyniki prac terenowych wykonanych w ramach opracowywania projektu PZO, stanowią materiał wyjściowy przy planowaniu ochrony danego obszaru.



Na podstawie wizji terenowych oraz inwentaryzacji przyrodniczych eksperci uzupełniają wiedzę o przedmiotach ochrony, która została zgromadzona na etapie prac przygotowawczych w oparciu o dokumenty archiwalne, analizę ortofotomap oraz weryfikację innych dostępnych informacji.

Praca ekspertów nie ogranicza się jedynie do gromadzenia i analizy danych, ale:

- biorą oni również czynny udział w pracach ZLW poprzez informowanie i argumentację dotyczącą potrzeb ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków, pomoc w interpretacji istniejących i potencjalnych zagrożeń, również tych wynikających z obecnych i planowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- proponują działania mające na celu przywrócenie bądź utrzymanie właściwego stanu zachowania przedmiotów ochrony w danym obszarze Natura 2000.

Wyniki swoich prac eksperci przedstawiają w formie prezentacji podczas spotkań ZLW oraz wypełniają szablon dokumentacji PZO w zakresie siedlisk i gatunków (m.in. oceny stanu ochrony, zagrożeń, celów działań ochronnych oraz planowanych działań ochronnych i monitoringu). Fachowość, doświadczenie oraz zaangażowanie eksperta wpływa na jakość sporządzanej dokumentacji oraz na jakość merytoryczną projektu PZO.

Główne problemy związane z zatrudnieniem ekspertów przyrodników wynikały z zastosowanych do ich wyłonienia procedur przetargowych, gdzie jedynym kryterium wyboru była cena proponowana przez wykonawców.

Ponadto jedną z przyczyn trudności związanych z wyłonieniem wykonawców zleceń ekspertyz przyrodniczych był brak zainteresowania ekspertów wykonaniem prac w danym obszarze Natura 2000 oraz ceny usług proponowane za wykonanie takich badań przez wykonawców, które były albo rażąco niskie, albo znacznie przekraczały zaplanowane przez RDOŚ środki budżetowe. Należy podkreślić, że krajowy rynek firm świadczących usługi eksperckie, posiadających doświadczenie w zakresie PZO, był i jest ograniczony.

Równie ważnym problemem przy tak skonstruowanym systemie wyłaniania ekspertów był brak możliwości zweryfikowania na etapie analizy ofert, jakości przygotowania ekspertów do realizacji powierzonych zadań (brak przygotowania legislacyjnego, brak zrozumienia założeń procesu planistycznego i jego przebiegu).

W wielu przypadkach eksperci opracowujący PZO, bardzo powierzchownie podchodzili do zleconych im zadań, wskutek czego duża część pracy nad planem musiała zostać włączona do obowiązków pracowników RDOŚ. Część spośród wyłonionych w przetargu ekspertów nie posiadała umiejętności formułowania zapisów zarządzenia PZO czy wypełniania szablonu dokumentacji, a także wykazywała niechęć do szukania kompromisów w sprawach dotyczących ochrony przyrody oraz kierowała się subiektywnymi wyobrażeniami o sposobie funkcjonowania obszarów Natura 2000 jako miejsca współistnienia elementów przyrodniczych i lokalnych społeczności. W części analizowanych przypadków wykonawcy nie potrafili określić konsekwencji proponowanych przez siebie zapisów oraz ustaleń w kontekście obowiązującego prawa. W związku z powyższym powierzenie pełnej odpowiedzialności za opracowanie projektu PZO ekspertom zewnętrznym nie jest rozwiązaniem optymalnym, bowiem tworzenie takiego dokumentu poza wiedzą ekspercką o siedliskach i gatunkach, wymaga również dobrej znajomości przepisów prawa

i techniki prawodawczej oraz zrozumienia założeń funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000, w tym zagadnień dotyczących PZO, priorytetyzacji celów ochrony, zakresu podejmowanych kompromisów, monitoringu oraz umiejętności współpracy ze społecznością lokalną. Należy podkreślić, że dobre rozpoznanie przyrodnicze obszaru wykonane przez eksperta, ma kluczowe znaczenie podczas prowadzenia dyskusji ze społeczeństwem, czego efektem są wypracowane wspólnie zapisy PZO.

Podczas prac ekspertów przyrodniczych napotymano także problemy związane z:

- organizacją pracy ekspertów (niedotrzymywanie terminów umów);
- zastosowaną metodyką badań (niezgodną z przyjętymi założeniami);
- jakością wykonanych badań (zdarzały się przypadki bardzo złej jakości wykonanej pracy lub wręcz jej niewykonania);
- informowaniem właścicieli terenu o prowadzonych przez ekspertów badaniach;
- wyborem pomiędzy pełną inwentaryzacją przyrodniczą, a weryfikacją terenową.

Zakres prac ekspertów zewnętrznych określany był zgodnie ze wskazówkami zawartymi w Wytycznych GDOŚ oraz prowadzony w ramach przyjętej na potrzeby Państwowego Monitoringu Środowiska metodyki GIOŚ. W przypadku braku metodyki opracowanej przez GIOŚ, należało kierować się wiedzą ekspercką wykonawców PZO/ekspertów-przyrodników.

Dla gatunków ptaków oraz dla siedlisk przyrodniczych i gatunków, dla których w momencie opracowywania PZO nie było opracowanych metodyk, eksperci byli zobowiązani do przygotowania metodyk autorskich, które przedkładali zamawiającemu do akceptacji (wymóg ten wprowadzono do SIWZ).

Eksperti mieli obowiązek sporządzania sprawozdań ze swojej pracy w postaci kart oceny stanu zachowania siedliska przyrodniczego bądź gatunku zgodnie z wytycznymi GIOŚ, ze wskazaniem miejsc dokonywania oceny stanu ochrony. Dodatkowo porównywali otrzymane wyniki z dostępnymi danymi archiwalnymi, prowadzili rozmowy ze społecznością lokalną w celu identyfikacji zagrożeń i innych problemów danego obszaru. Dzięki takim rozmowom wskazywano nowe miejsca, które należałoby zbadać i opisać.

Przyjęty harmonogram prac nad poszczególnymi PZO, wymuszony przez ramy czasowe projektu POIS.05.03.00-00-186/09, uniemożliwiał wykonanie niezbędnych badań w pełnym zakresie z uwagi na krótkie terminy na opracowanie PZO, co wpłynęło na kompletność dokumentacji oraz wpisywanie do zarządzeń PZO informacji o konieczności uzupełnienia stanu wiedzy o przedmiotach ochrony.

Jednocześnie nadzór RDOŚ nad wykonawcami zleceń ograniczał się jedynie do analizy sporządzonych map rozmieszczenia przedmiotów ochrony wraz z oceną ich stanu zachowania oraz przyjmowania okresowych raportów sporządzanych przez ekspertów. W przypadku małych i średnich powierzchniowo obszarów, podczas prac terenowych sprawdziły się wytyczne zawarte w Instrukcji wypełniania SDF obszaru Natura 2000 oraz wytyczne Monitoringu GIOŚ. Problem pojawiał się natomiast w przypadku siedlisk przyrodniczych znajdujących się w obszarach o dużych powierzchniach. Ekstrapolowanie oceny stanu ochrony z reprezentatywnej próby płatów na całą powierzchnię siedliska, bez gruntownej inwentaryzacji terenowej obarczone jest dużym błędem, zarówno w zakresie wyboru, jak i konieczności zaplanowania działań ochronnych. W konsekwencji istnieje duże ryzyko stwierdzenia nieprawidłowości na podstawie różnic między



tak stworzoną dokumentacją PZO i przedstawionym w niej rozmieszczeniem siedlisk, a wynikami badań szczegółowych, np. na potrzeby raportów ocen oddziaływania na środowisko.

W odniesieniu do konieczności informowania właścicieli gruntów o chęci przeprowadzenia badań na ich terenie, kilka jednostek podjęło próbę informowania właścicieli gruntów o tym fakcie. To zadanie powierzano najczęściej wykonawcom ekspertyz przyrodniczych. W przypadku gruntów rolnych oraz działek nieogrodzonych i nieoznaczonych informacją zakaz wstępu, wykonawcy badań uznawali to za możliwość podjęcia na jej terenie badania bez informowania właściciela. Potrzeba informowania o zamierzeniu prowadzenia badań pojawiła się na terenie stawów hodowlanych, dlatego najczęściej informowanymi grupami byli właściciele stawów rybnych.

W nielicznych przypadkach zastosowano również inne rozwiązanie w zakresie przeprowadzenia badań terenowych na gruntach prywatnych, tj. przekazywano niezbędne informacje do gmin, zawierające opis zakresu prac nad PZO oraz terminy ich wykonania wraz z prośbą o zamieszczenie ich na tablicach ogłoszeń. Zdarzało się również, iż wykonawcy ekspertyz przyrodniczych kontaktowali się osobiście z właścicielami gruntów, na których chcieli wykonywać badania.

Problemem jest jednak notowany często brak możliwości identyfikacji właścicieli nieruchomości. Niektóre organy posiadające wiedzę nt. prywatnych właścicieli gruntów, nie przekazują organom ochrony przyrody przedmiotowych informacji, argumentując to ochroną danych osobowych.

Co można zrobić, aby było lepiej?

- ważnym elementem w procedurze zlecenia badań terenowych jest bardzo szczegółowe opracowanie SIWZ, gdzie należy wyczerpująco i jednoznacznie opisać wymagania stawiane potencjalnym wykonawcom ekspertyz oraz dokładnie zaplanować etapowanie prac eksperckich;
- zamawiający powinien mieć możliwość nadzoru nad pracą ekspertów przyrodniczych na każdym etapie zlecenia oraz zgłaszania uwag do opracowanych przez niego cyklicznych raportów;

- należy zdecydowanie odmawiać odbioru prac nie spełniających kryteriów jakości, które nie nadają się do ich dalszego wykorzystania i nie spełniają oczekiwań zamawiającego, jak również stosować kary umowne, co w efekcie przełoży się na eliminację z rynku firm i osób nierzetelnie wykonujących powierzone im zadania;
- w kwestii informowania właścicieli gruntów o pracach na ich terenie wskazane jest stworzenie systemu informowania o tym fakcie poprzez zamieszczenie takich ogłoszeń na tablicach w gminie /sołectwie, a także zobowiązanie wykonującego badania do indywidualnego informowania właścicieli gruntów o terminach i zakresie takich prac;
- należy zacieśnić współpracę ze starostwami powiatowymi w zakresie udostępniania RDOŚ danych ewidencyjnych;
- w przyszłości, drogą zmian prawnych, należałoby wyposażyć jednostki w uprawnienia wstępu na tereny prywatne w celu wykonania inwentaryzacji oraz monitorowania stanu przedmiotów ochrony;
- w celu ułatwienia prac na gruntach prywatnych wskazane jest przeprowadzenie kampanii informacyjnej przy pomocy właściwych terytorialnie urzędów gmin, sołtysów czy biur powiatowych ARiMR.

Identyfikacja przedmiotów ochrony, zagrożeń, celów i działań ochronnych

Zagadnienia dotyczące identyfikacji przedmiotów ochrony, zagrożeń, celów oraz działań ochronnych zostały dokładnie opisane w wytycznych GDOŚ z dnia 12 grudnia 2012r., w sprawie Opracowania planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000. W opinii połowy ankietowanych RDOŚ wytyczne dotyczące weryfikacji przedmiotów ochrony i wprowadzania zmian w SDF okazały się w pełni przydatne i nie wymagające dopracowania, natomiast druga połowa uznała je jako przydatne, ale wymagające pewnych poprawek. Natomiast w przypadku wytycznych GDOŚ w zakresie wprowadzania zmian do bazy danych obszarów Natura 2000 oraz instrukcji wypełniania SDF, na podstawie otrzymanych ankiet okazało się, że są one przydatne przy sporządzaniu wniosków o zmianę przedmiotów ochrony w obszarze.

Identyfikacja zagrożeń mających wpływ na przedmioty ochrony w obszarze Natura 2000

Jednym z pierwszych etapów prac planistycznych jest zidentyfikowanie istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk. Większość ankietowanych RDOŚ zwróciła uwagę na zbyt wąski zakres katalogu zagrożeń, co uniemożliwia prawidłowe przypisanie oddziaływań na przedmioty ochrony w obszarze Natura 2000 w sposób w pełni odzwierciedlający stan rzeczywisty. Nazwy zagrożeń wraz z przypisanymi im kodami zostały opracowane w celu ich znormalizowania, co miało pozwolić sprawującemu nadzór na ich grupowanie bez konieczności dokładnej analizy pod kątem tożsamości sformułowanych w różny sposób zapisów. Zgodnie z instrukcją postępowania, przy przypisywaniu kodu oddziaływania należy podać możliwie najdokładniejszą jego klasyfikację (poziom 3), natomiast w przypadku braku takiej możliwości, należy zastosować kod poziomu 2. Warto jednak pamiętać, że zastosowanie nawet najdokładniejszej klasyfikacji wymaga opisanie w miarę szczegółowo w kolumnie pn. Opis zagrożenia, na czym to zagrożenie polega w danym obszarze. Przykładowo kod G01.04.01 turystyka góraska i wspinaczka – pozostawienie takiego zapisu, bez wyjaśnienia na czym dokładnie to zagrożenie polega, nic nie mówi o rodzaju oraz o intensywności tego zjawiska. Dlatego w miarę dokładny opis pozwala na dobre zaplanowanie działań mających na celu eliminację bądź minimalizację tego

negatywnego wpływu. Czasami zdarzało się, że autorzy projektu PZO uważali, że zastosowanego kodu nie należy objaśniać, ponieważ informacja w nim zawarta jest wystarczająca. Należy jednak pamiętać, że dokument powstaje na najbliższe 10 lat i jeżeli teraz nie zostaną wyjaśnione szczegółowo wszystkie wątpliwości, to za kilka lat może powstać problem z ich interpretacją. Podobnie używając kodu B02.02 wycinka lasu, można takie zagrożenie interpretować na wiele różnych sposobów; w niektórych przypadkach odnosić się ono może jedynie do lasów prywatnych, podczas gdy gospodarka leśna



prowadzona w nadleśnictwie zgodnie z obowiązującym PUL nie wpływa negatywnie na dane siedlisko przyrodnicze. W takim przypadku szczegółowe wyjaśnienie tego zagrożenia pozwoli na uniknięcie błędów przy planowaniu działań ochronnych. Innym przykładem braku odpowiedniego opisu jest użycie tego samego kodu wraz z jego nazwą, jako zagrożenie istniejące i potencjalne. Dla przykładu: zagrożenie I01 obce gatunki inwazyjne – jeśli zostało wpisane jako istniejący wpływ na siedlisko oznaczać to może, że gatunek bądź gatunki takie już pojawiły się w obszarze, nie wyklucza to jednak potencjalnego wystąpienia innych gatunków inwazyjnych w tym obszarze Natura 2000. Często zdarzają się sytuacje, w których nie można określić zagrożeń istniejących. Trzeba mieć wówczas na uwadze, że każdemu przedmiotowi ochrony należy przypisać kod zagrożenia z Listy referencyjnej zagrożeń, nacisków i działań. W przypadku gdy nie można określić zagrożeń istniejących należy użyć kodu U Nieznane zagrożenie lub nacisk, a w opisie zamieścić informację, co jest powodem takiego stanu. Może to być spowodowane np. niewystarczającą wiedzą nt. przedmiotu ochrony bądź koniecznością wykonania szczegółowej ekspertyzy, która wskaże źródło negatywnego wpływu na stan ochrony danego siedliska przyrodniczego bądź gatunku. Podobnie postąpić należy, gdy siedlisko bądź gatunek znajduje się we właściwym stanie zachowania i nie oddziałują na nie żadne negatywne czynniki, w takim przypadku w tabeli przy przedmiocie ochrony należy wpisać kod X Brak zagrożeń i nacisków wraz z informacją, że siedlisko znajduje się we właściwym stanie zachowania FV i nie stwierdzono negatywnych wpływów.

W związku z powyższym, po analizie dotychczasowych doświadczeń stwierdza się, że wyczerpujące opisanie zagrożeń mających wpływ na przedmioty ochrony w zupełności wystarcza i nie ma potrzeby poszerzania istniejącego katalogu. Należy natomiast skupić się na analizie zagrożeń i odpowiednio je sklasyfikować jako istniejące bądź potencjalne. W przypadku gdy podczas prac nad projektem PZO okaże się, że siedlisko przyrodnicze bądź gatunek wskazany jako przedmiot ochrony nie występuje w obszarze Natura 2000, konieczne jest zbadanie co było przyczyną zamieszczenia go w SDF. Zdarzają się sytuacje, że siedliska bądź gatunek nigdy nie występowały w obszarze albo siedlisko zostało błędnie sklasyfikowane. W takim przypadku należy przygotować odpowiedni wniosek do GDOŚ o zmianę SDF wraz z uzasadnieniem popartym wynikami ekspertyzy przyrodniczej. Pamiętając, że jeżeli we wniosku o zmianę SDF odniesiono się do informacji zawartych w PZO, zapisy w dokumentacji powinny być tożsame z przygotowanym wnioskiem.

Co można zrobić, aby było lepiej?

- formułując zagrożenia należy dokładnie opisywać na czym dane zagrożenie polega;
 - należy przeanalizować sens wpisywania wszelkich stwierdzonych możliwych i prawdopodobnych zagrożeń, zwłaszcza tych, którym z uwagi na ich charakter nie da się przeciwdziałać za pomocą planowanych działań ochronnych;
 - za zagrożenia istniejące uznać te, które faktycznie występują w obszarze i co do których istnieją dowody, że oddziałują na przedmioty ochrony;
 - pomimo faktu, że zagrożenia identyfikowane są z punktu widzenia gatunków i siedlisk należy przedyskutować z czego dane zagrożenie wynika (np. sukcesja może być spowodowana zmianami demograficznymi zachodzącymi w obszarze i porzucaniem gospodarstw) – wyniki takiej analizy powinny znaleźć się w dokumentacji PZO;
 - w przypadku braku możliwości zidentyfikowania zagrożeń istniejących należy użyć kodu U Nieznane zagrożenie lub nacisk (z opisem);
 - podobnie gdy nie stwierdzono zagrożeń, wtedy należy użyć kodu X Brak zagrożeń i nacisków (koniecznie z wyjaśnieniem z czego ten brak zagrożeń wynika).
- Należy pamiętać, że odpowiednie zidentyfikowanie zagrożeń jest istotnym elementem mającym wpływ na dalszy przebieg prac planistycznych, ponieważ od tego jak dokładnie się je określi zależy odpowiednie zaplanowanie działań ochronnych.

Cele działań ochronnych

Po dokładnym zidentyfikowaniu istniejących zagrożeń przystąpić należy do określenia celów działań ochronnych. Cele te powinny być związane ze zidentyfikowanymi wcześniej zagrożeniami oraz być mierzalne, osiągalne w zakładanym czasie (nie należy wpisywać np. osiągnięcie właściwego stanu ochrony FV, kiedy wiadomo że osiągnięcie tego stanu w okresie 10 lat obowiązywania PZO jest niemożliwe) i być jednoznacznie określone (należy unikać określeń typu dążenie do osiągnięcia). Podczas prac nad PZO w zdecydowanej większości RDOŚ napotkano na problemy w zakresie określenia celów działań ochronnych. Najwięcej problemów wykonawcom PZO sprawiało sformułowanie celów działań ochronnych tak, aby były one mierzalne i możliwe do osiągnięcia w ciągu 10 lat. Wynikało to przede wszystkim z takich czynników, jak:

- zbyt wąska wiedza na temat danych elementów siedliska przyrodniczego/gatunku, która wymagała uzupełnienia (brak pełnych inwentaryzacji podczas prac nad PZO);
- brak możliwości podania konkretnych mierzalnych celów (np. ilości martwego drewna, czy zachowania danego arealu siedliska) w momencie braku pełnej inwentaryzacji potwierdzającej aktualny stan danych parametrów;
- trudności przy wskazaniu celów w obszarach Natura 2000, na terenie których dokonano oceny stanu dla dużej liczby pól siedliska;
- niejasności w treści obowiązujących przepisów prawa i wytycznych (np. podczas realizacji projektu pojawiła się nota Komisji Europejskiej w sprawie formułowania celów działań ochronnych, wskazująca na formułowanie celu w odniesieniu do znaczenia danego siedliska/gatunku w regionie biogeograficznym);
- brak doświadczenia wykonawców PZO.

Kwestią powodującą spore kontrowersje było również określenie, w jaki sposób należy formułować cele w PZO? Zgodnie z zapisami ustawy o ochronie przyrody oraz rozporządzenia w sprawie przygotowania projektu PZO, cele określone są w łączności z działaniami ochronnymi. Wydaje się jednak, iż określając cele, które będą realizowane w trakcie trwania PZO, należy mieć na względzie nie tyle szczegółowy efekt konkretnych działań zaplanowanych do realizacji (skoszenie 100 ha łąki, montaż 5 platform lęgowych etc.) lecz przede wszystkim cel funkcjonowania obszaru Natura 2000 jako obszaru powołanego do zachowania we właściwym stanie ochrony konkretnych gatunków i/lub siedlisk przyrodniczych (tj. odnosić się np. do efektów populacyjnych planowanych działań ochronnych).



Podczas spotkania w Kazimierzu Dolnym, jako jedno z rozwiązań większości powyżej zidentyfikowanych problemów, zaproponowano opracowanie przez GDOŚ waloryzacji przedmiotów ochrony na poziomie krajowym. Na tej podstawie należałoby opracować „ranking” obszarów ważnych dla każdego z przedmiotów ochrony w ramach sieci Natura 2000 w Polsce i określić dla zachowania jakich siedlisk/gatunków poszczególne obszary są bardziej lub mniej istotne. Następnym krokiem byłoby ustalenie celów dla poszczególnych przedmiotów ochrony na poziomie kraju i uszczegółowienie ich w regionie, ewentualnie w województwie. Takie podejście do tego zagadnienia ułatwiłoby wykonawcom PZO w miarę precyzyjne określenie celów i działań, które powinny wynikać z takiego

rankingu (działania te należałoby podjąć jeszcze przed przystąpieniem do prac nad kolejnym projektem PZO). Do czasu opracowania takiej waloryzacji, co planowo nastąpić ma w końcu 2015 roku, dobrym rozwiązaniem wydaje się określenie celów działań ochronnych przy założeniu długofalowego dochodzenia do zamierzonych wskaźników oraz formułowanie ich indywidualnie w oparciu o specyfikę danego obszaru. Przed ustaleniem celów konieczne jest więc ustalenie istotności obszaru dla zachowania gatunku/siedliska, a jako najważniejsze powinny być chronione gatunki i siedliska priorytetowe (np. w układach typu bór bagienny-torfowisko – w pierwszej kolejności powinno chronić się siedlisko bardziej zagrożone, czyli torfowisko). Należy również uwzględnić stan ochrony danego przedmiotu w skali całego kraju oraz liczbę obszarów, w których jest on przedmiotem ochrony (zadanie to podobnie jak ranking obszarów Natura 2000 powinno być wykonane przez GDOŚ). W obecnej sytuacji zasadnym wydaje się zatem zastosowanie priorytetyzacji przedmiotów ochrony przez sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000, oszacowanie nakładu pracy jaką należy wykonać, aby osiągnąć założone cele oraz dopuszczenie naturalnych procesów w układach dynamicznych. Powyższe cele można zatem odnosić również do zachodzących procesów (np. zahamowanie tempa zarastania zbiornika – w takiej sytuacji działania powinny zostać ukierunkowane na zminimalizowanie przyczyn danego procesu). Większość RDOŚ pozytywnie odniosła się do powyższej propozycji, argumentując to możliwością oceny stopnia realizacji założonych celów w okresie obowiązywania PZO.

Należy również pamiętać, aby cele działań ochronnych nie były mylone z działaniami ochronnymi, oraz aby były one jednoznacznie określone. Często błędem, jaki pojawiał się w projektach PZO, było określanie celu, który w rzeczywistości był działaniem ochronnym, przykładowo „prowadzenie odpowiedniej gospodarki leśnej czy gospodarki rolnej”. Nierzadko cele były definiowane w sposób nieprecyzyjny i zbyt ogólny, przykładowo „zachowanie lub poprawa stanu ochrony”. Poziom

osiągnięcia tak zapisanego celu trudno jest zweryfikować ponieważ nie jest wiadomym, czy wystarczające jest utrzymanie stanu w jakim przedmiot ochrony się obecnie znajduje, czy też należy ten stan poprawić. Z kolei w przypadku określania celów w odniesieniu do braku wymaganej wiedzy, jako cel należałoby podać uzupełnienie stanu wiedzy o siedlisku przyrodniczym/gatunku i uwarunkowaniach jego ochrony oraz podjęcie stosownych czynności w oparciu o nowe dane.

Co można zrobić, aby było lepiej?

- opracować waloryzację przedmiotów ochrony na poziomie krajowym, na podstawie której należy stworzyć „ranking” obszarów ważnych dla każdego z przedmiotów ochrony;
- do czasu stworzenia takiego „rankingu”, stosować powinno się priorytetyzację przedmiotów ochrony na poziomie obszaru i województwa;
- sformułowane cele muszą być realistyczne, mierzalne i osiągalne w czasie obowiązywania PZO;
- dobrą praktyką jest etapowanie celów przy założeniu długofalowego dochodzenia do zakładanych wskaźników, biorąc pod uwagę dynamikę układów ekologicznych – warto wprowadzić etapy umożliwiające ocenę stopnia realizacji założonych celów;
- można również zaplanować cel strategiczny (do osiągnięcia w dłuższej perspektywie czasowej) oraz cele szczegółowe, których osiągnięcie pozwoli na dojście do celu strategicznego;
- nie należy mylić celów z działaniami ochronnymi.

Działania ochronne

Zgodnie z ciągiem logicznym planowania zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, po określeniu zagrożeń i nakreśleniu celów należy przejść do sformułowania działań ochronnych, które pozwolą zarządzającemu tym obszarem zminimalizować zidentyfikowane zagrożenia oraz osiągnąć zaplanowane cele. Pierwszym poważnym problemem, jaki pojawiał się podczas prac nad projektami PZO było zawężenie terenu, na którym można wykonywać działania ochronne jedynie do obszaru Natura 2000. Wynika to z faktu, iż zarządzenie RDOŚ stanowi akt prawa miejscowego i przez to może odnosić się jedynie do obszaru, na którym ten akt obowiązuje. Taka sytuacja prawna nie rozwiązuje niestety problemu przeciwdziałania zagrożeniom zlokalizowanym poza obszarem Natura 2000 (chyba, że zagrożenia znacząco negatywnie wpływające na funkcjonowanie przedmiotów ochrony wskazywane byłyby w propozycjach zmian w zapisach istniejących planów zagospodarowania przestrzennego lub studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). W takim przypadku można wpisać jedynie działania miękkie, związane przykładowo z edukacją, natomiast środki ochronne, które powinny zostać podjęte poza granicami obszaru Natura 2000 mogą znaleźć odzwierciedlenie w procesie stosowania innych przepisów prawa krajowego (system ocen oddziaływania na środowisko, decyzje derogacyjne, strefy ochrony, zakazy w innych formach ochrony przyrody, szkody w środowisku czy art. 36 i art. 118 ustawy o ochronie przyrody). Kolejnym problemem jest zaplanowanie działań ochronnych na gruntach prywatnych. W takim przypadku należy pamiętać, że formułując zapisy działań ochronnych powinno brać się pod uwagę ich konsekwencje w zakresie uprawnień właścicieli, użytkowników czy dzierżawców nieruchomości. Podobnie jak w przypadku określania celów, planując działania ochronne należy brać pod uwagę możliwości ich wykonania w ramach PZO – dotyczy to zarówno aspektów czasowych jak i finansowych, w tym brak zasobów ludzkich w RDOŚ niezbędnych do realizowania działań na obszarach chronionych. Ponadto, ankietowani wskazali również potrzebę opracowania katalogu działań ochronnych wraz z taryfikatorem



fot. H. Jankowski

kosztów tych działań. Należy jednak zaznaczyć, że opracowanie owego taryfikatora może stanowić wyłącznie wsparcie, ponieważ koszty działań zmieniają się w czasie i są zależne od wielu czynników. Natomiast wykonawca w ramach prac nad PZO powinien każdorazowo oszacować koszty realizacji zaplanowanych działań.

Co można zrobić, aby było lepiej?

- działania ochronne powinny skupiać się na rozwiązywaniu problemów, a nie tylko na wskazaniu czynności technicznych;
- planując działania należy pamiętać, że powinny one przeciwdziałać zidentyfikowanym zagrożeniom oraz prowadzić do osiągnięcia założonych celów. Nie oznacza to jednak konieczności planowania działań ochronnych mających na celu minimalizację bądź likwidację wszystkich zidentyfikowanych wcześniej zagrożeń;
- biorąc pod uwagę ideę ustanawiania PZO, ale także realia w ochronie przyrody, słuszne wydaje się ograniczenie działań jedynie do zapobiegania najważniejszym zagrożeniom, z pominięciem działań o drugorzędym znaczeniu;
- nie można wpisywać do PZO działań ochronnych w formie zakazów;
- nie należy mylić działań ochronnych z monitoringiem stanu zachowania lub monitoringiem wykonania tych działań;
- należy planować działania tak, aby były one adekwatne do możliwości organizacyjnych i finansowych sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000 oraz właściwe do osiągnięcia zamierzonych celów;
- należy wskazać odpowiednie podmioty odpowiedzialne za wykonanie działań ochronnych;
- jeżeli brak jest wiedzy nt. stanu zachowania przedmiotu ochrony należy zaplanować uzupełnienie stanu wiedzy, a nie od razu wskazywać na potrzebę sporządzenia PO.

Monitoring, wskaźniki monitoringu, metodyka oceny stanu

Opracowując projekt PZO należy pamiętać o zaplanowaniu monitoringu stanu zachowania przedmiotów ochrony przy wykorzystaniu metodyki GIOŚ. Najważniejszymi problemami wskazanymi przez RDOŚ, wynikającymi ze stosowania powyższej metodyki przy ocenie stanu zachowania przedmiotów ochrony, były:

- metodyka monitoringu dostosowana jest do skali krajowej (brak przełożenia tej metodyki na skalę lokalną obszaru Natura 2000);
- niedopracowanie wskaźników, w szczególności w zakresie ich parametrów;
- brak metodyk dla wszystkich przedmiotów ochrony.

Monitoring powinien dać odpowiedź na pytanie, czy coś złego dzieje się z przedmiotem ochrony i co trzeba zrobić, żeby siedlisku przyrodniczemu, siedlisku bądź populacji gatunku przywrócić (utrzymać) właściwy stan ochrony. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy wszędzie, dla wszystkich siedlisk i gatunków można (i trzeba) osiągnąć właściwy stan. Należy pamiętać, że o pewności właściwego stanu ochrony możemy mówić w uproszczeniu, gdy wszystkie przebadane wskaźniki wskazują na właściwy stan (FV). Korzyść jest taka, że zarówno na poziomie obszaru, jak i poziomie regionu używamy tych samych metodyk oceny stanu. Dla wielu wykonawców PZO przejście na poziom obszaru „uruchamia opór” przed wykorzystaniem metodyk PMS GIOŚ. Taka sytuacja ma miejsce, ponieważ nawet dla dobrze przebadanych gatunków może okazać się, że przy próbach wykorzystania do oceny stanu zachowania pełnego zestawu wskaźników z PMS GIOŚ, właściwy stan wykażą tylko te lokalne populacje, które w ramach sieci zajmują na tyle duże arealy, że biorąc pod uwagę wskaźniki populacji mamy pewność ich trwałego występowania. Nie ma przeciwwskazań, żeby dla zachowania sensowności systemu ocen stanu rezygnować z wskaźników, których zastosowanie jest niemożliwe. Trzeba jednak wówczas zastanowić się, czy w takim przypadku dalej celem jest właściwy stan ochrony (oparty na okrojonym zestawie wskaźników). Warto przemyśleć, czy bardziej właściwym jest, aby na poziomie obszaru Natura 2000 nie odwołać się do definicji właściwego stanu ochrony i przyjąć, że zarządzanie obszarami oprócz należy np. na referencyjnym stanie ochrony. Za referencyjny stan ochrony siedliska w danym obszarze Natura 2000 przyjmowałoby się największą, możliwą do osiągnięcia, wartość wskaźników powierzchni, struktury i funkcji siedliska. Z kolei w przypadku gatunków należy rozważyć, czy dobrym podejściem jest przyjęcie referencyjnego stanu ochrony gatunku, jako maksymalną populację określoną na podstawie zasobności siedlisk dla niego właściwych w obszarze Natura 2000. Takie podejście umożliwia rozwiązanie problemu braku spójności pomiędzy danymi uzyskanymi na podstawie art. 17 Dyrektywy Siedliskowej, a oceną stanu w skali obszaru Natura 2000. Jest to o tyle ważne, że ocena w skali obszaru wpisuje się w ciąg logiczny – przedmiot ochrony/zagrożenia /cele ochrony/działania ochronne/monitoring (monitoring wdrażania działań i monitoring stanu ochrony gatunków i siedlisk, dla których obszar utworzono).

Co można zrobić, aby było lepiej?

- planując monitoring stanu przedmiotów ochrony należy opierać się na metodyce PMS GIOŚ (biorąc jednak pod uwagę referencyjny stan ochrony na poziomie obszaru);
- należy określić terminy oraz częstotliwości badań monitoringowych (w uzasadnionych przypadkach, biorąc także pod uwagę koszty, częstotliwość może różnić się od tej wskazanej w PMS);
- pamiętać należy o możliwościach finansowych sprawującego nadzór nad obszarem (dlatego w przypadku ograniczonych środków finansowych, należy odstąpić od corocznego monitoringu);
- nie zawsze trzeba monitorować wszystkie przedmioty ochrony co roku by uzyskać wystarczające dane dot. dynamiki zmian;
- monitoring to wykonywane cyklicznie pomiary jakiegoś zjawiska, wykonywane przy użyciu zestandaryzowanych narzędzi badawczych (czyli np. jednokrotna inwentaryzacja w okresie trwania PZO nie jest monitoringiem);
- sugeruje się wskazywanie w ramach PZO miejsc lub powierzchni monitoringowych – daje to pewność, że badania te zostaną wykonane w odpowiednich miejscach;
- w przypadku braku metodyk w ramach PMS GIOŚ, należy śledzić proces publikowania kolejnych ich części, wykonywanych przez Instytut Ochrony Przyrody PAN.

Zespół Doradztwa Merytorycznego

W ramach jednego z zadań realizowanych w projekcie POIS.05.03.00-00-186/09, utworzono Zespół Doradztwa Merytorycznego (ZDM). W założeniu w skład tego zespołu miały wchodzić osoby posiadające duże doświadczenie i wiedzę w zakresie:

- ekologii gatunków;
- ekologii siedlisk przyrodniczych Natura 2000;
- leśnictwa;
- gospodarki wodnej;
- rolnictwa;
- biologii;
- praktycznego planowania ochrony przyrody;
- zarządzania obszarami chronionymi;
- negocjacji i mediacji;
- zagospodarowania i planowania przestrzennego;
- teorii i praktyki rozwoju zrównoważonego;
- praktycznego realizowania ochrony przyrody oraz projektów w zakresie zrównoważonego rozwoju lokalnego.

Członkowie ZDM mieli służyć doradztwem koordynatorom i wykonawcom projektów PZO oraz planistom regionalnym podczas prac nad opracowywaniem poszczególnych planów. Doradztwo to miało opierać się na konsultacjach, a w razie potrzeby eksperci ZDM mieli uczestniczyć w warsztatach ZLW. Z drugiej zaś strony specjaliści ZDM mieli z własnej inicjatywy śledzić i podejmować działania doradcze w stosunku do pojawiających się na PIK dokumentacji i projektów zarządzeń PZO.

Zespół miał być więc narzędziem zapewnienia odpowiedniej jakości produktom projektu, tj. powstającym PZO. Bezpośrednio kontaktując się i utrzymując bieżącą współpracę doradcą z planistami regionalnymi i z koordynatorami opracowywania poszczególnych projektów planów, ZDM miał zapewnić spójność podejścia do procesów planowania w ramach całego projektu oraz spójne rozumienie zasad funkcjonowania, planowania i ochrony obszarów Natura 2000.

Członkowie ZDM, wybrani w drodze postępowania przetargowego, po zawarciu umów ramowych, mieli opiniować przesyłane przez RDOŚ dokumentacje PZO. W praktyce jednak przyjęte rozwiązanie nie przyczyniło się do stworzenia trwałej grupy ekspertów, która miałaby czuwać nad jakością wszystkich opracowywanych PZO, a obowiązki poszczególnych specjalistów ograniczały się jedynie do wyrażania opinii na temat zagadnień zawartych w przedstawianych przez wykonawców PZO dokumentacjach planistycznych bądź ekspertyzach przyrodniczych.

Co można zrobić, aby było lepiej?

Przy programowaniu nowych projektów, których celem będzie opracowanie kolejnych dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000, należy wziąć pod uwagę wypracowanie skutecznego mechanizmu wsparcia merytorycznego przy tworzeniu PZO. Należy jednakże pamiętać, by podmioty odpowiedzialne za sporządzanie projektów PZO, przewidziały na etapie planowania projektu odpowiednie środki na ten cel. Niezależnie od wyłonionego wykonawcy

bądź zespołu planistycznego po stronie RDOŚ, który opracowuje PZO, ważnym jest, by w uzasadnionych przypadkach RDOŚ posiadał zasoby umożliwiające wsparcie merytoryczne w spornych czy konfliktowych przy opracowywaniu PZO kwestiach, w tym posiadał możliwość podpisania umowy z zewnętrznym ekspertem. GDOŚ również podejmie kroki w kierunku dodatkowego wsparcia merytorycznego projektów realizowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Niezależnie od powyższego, w przypadku pojawienia się problemów merytorycznych, należy wykorzystywać potencjał Państwowej Rady Ochrony Przyrody, czy też rad regionalnych, które z założenia stanowią ciała doradcze organów ochrony przyrody.

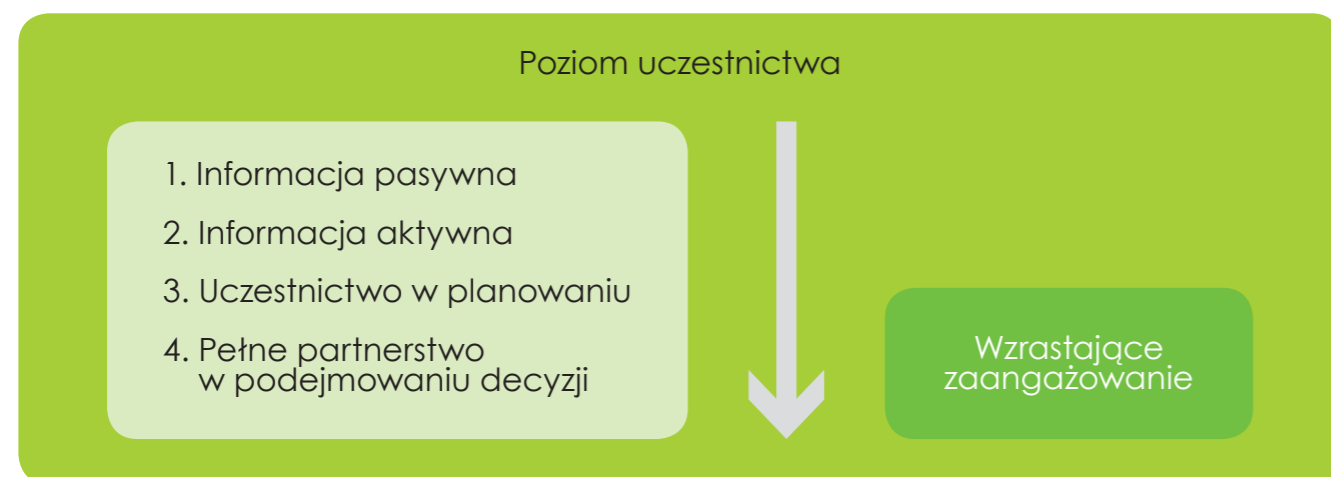
Wkład Zespołu Lokalnej Współpracy - aspekty społeczne i gospodarcze

Zespół Lokalnej Współpracy (ZLW) powinien zostać stworzony na poziomie każdego obszaru Natura 2000 w celu współtworzenia PZO metodą partycypacji społecznej. W jego skład należy włączyć reprezentantów lokalnych społeczności będących adresatami ustaleń tego dokumentu planistycznego – zarówno tych, na których PZO będzie miał wpływ jak również tych, którzy przez najbliższe kilka lat będą odpowiedzialni za wdrożenie zaplanowanych działań.

Pierwszym zadaniem zespołu opracowującego PZO związanym z tworzeniem ZLW powinno być stworzenie jak najpełniejszej listy interesariuszy, czyli osób i instytucji, które mają wpływ na obszar Natura 2000, bądź obszar ten wywiera wpływ na te podmioty. Listę taką wraz z danymi kontaktowymi powinna utworzyć RDOŚ (w przypadku, gdy zlecane są tylko ekspertyzy przyrodnicze) lub wykonawca PZO w ścisłej współpracy z RDOŚ (w przypadku, gdy opracowanie PZO zostało zleczone firmie zewnętrznej). Z kolei zaproszenie na pierwsze spotkanie konsultacyjne powinno być rozesłane przez RDOŚ, a nie przez wykonawcę PZO. Niezależnie od tego, kto tworzy wstępną listę ZLW należy pamiętać o tzw. kryteriach „Poziomu uczestnictwa”, czyli podziale na grupy zaangażowania w proces planowania. I tak pierwszym najbardziej ogólnym poziomem, jest poziom „informacji pasywnej”, do którego zalicza się ogół społeczeństwa informowany o postępach prac nad PZO poprzez środki masowego przekazu (internet, prasa lokalna, tablice informacyjne). Drugi poziom to tzw. „informacja aktywna” gdzie samo poinformowanie nie wystarczy, a opracowujący dokument potrzebuje od tej grupy informacji niezbędnych do jego tworzenia. Do grupy tej zaliczyć można przedstawicieli biur planowania przestrzennego, pracowników ośrodków doradztwa rolniczego czy członków ogólnokrajowych organizacji pozarządowych działających w obszarze ochrony przyrody. Trzeci poziom to „uczestnictwo w planowaniu” – są to wszystkie podmioty związane z obszarem, dla którego sporządzany jest dokument planistyczny. Trudno jest tutaj wymienić wszystkich przedstawicieli i w znacznej mierze zależy to od wielkości i podziału własnościowego obszaru. Ostatni poziom to tzw. „pełne partnerstwo w podejmowaniu decyzji”, gdzie członkowie nie tylko wezmą udział w tworzeniu dokumentu planistycznego, ale również odpowiedzialni będą za realizację zadań zapisanych w PZO i to oni będą rozliczani z efektów, jakie te działania przyniosą dla ochrony przyrody. Zidentyfikowanie członków trzeciego i czwartego poziomu uczestnictwa ma kluczowe znaczenie dla powodzenia uspołecznionego procesu tworzenia PZO.

Zgodnie z zamieszczonym na str. 52 schematem w skład ZLW powinni wejść interesariusze zakwalifikowani do grupy 3 i 4, a ich wkład w prace nad projektem PZO nie powinien ograniczać się jedynie do dostarczania informacji o przedmiotowym obszarze Natura 2000, czy zgłaszania uwag do projektu opracowywanego dokumentu planistycznego. Powinni oni

mieć możliwość identyfikacji zagrożeń, zarówno tych wpływających na przedmioty ochrony, jak i tych, które wpływają na rozwój społeczny i gospodarczy obszaru oraz proponować działania ochronne. Należy pamiętać, że stworzony ZLW nie jest zespołem zamkniętym i na każdym etapie prac nad PZO możliwe jest uzupełnianie jego składu o nowych członków.



Głównymi problemami jakie pojawiały się na etapie tworzenia i funkcjonowania ZLW były:

- negatywny stosunek lokalnej społeczności do samej idei sieci Natura 2000;
- brak zainteresowania uczestnictwem w tworzeniu PZO (często pojawiające się negatywne głosy na temat braku potencjalnego wpływu członków ZLW na opracowywany dokument);
- ograniczony dostęp do informacji o osobach zarządzających danym terenem oraz zamieszkujących na tym terenie, w tym niechęć ww. osób do udostępnienia swoich danych osobowych;
- częste zmiany składu ZLW polegające na wymianie przedstawicieli instytucji uczestniczących w procesie planowania ochrony;
- niewystarczająca liczba spotkań zespołu;
- zbyt obszerny zakres prezentacji wygłaszanych przez ekspertów podczas spotkań;
- trudności związane z aktywizacją wszystkich członków zespołu;
- niechęć przedstawicieli środowisk naukowych do prac w ramach ZLW.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że nie ma związku między wielkością grupy, a jakością czy efektywnością jej pracy. ZLW stanowiło grupę otwartą, której skład był zmienny zależnie od etapu prac. Często w pierwszych spotkaniach o charakterze wprowadzającym, uczestniczyło najliczniejsze grono osób i zainteresowanych instytucji, natomiast na dalszych etapach prac grupa zawężała się do przedstawicieli Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (PGL LP), zarządców wód, władz administracji samorządowej czy organizacji pozarządowych. Przedstawiciele lokalnych przedsiębiorstw i samorządów najczęściej włączali się czynnie w dyskusję dotyczącą PZO dopiero na końcowym etapie prac. Harmonogram spotkań zespołu tworzony był zgodnie z procesem planistycznym opisanym w Wytycznych GDOŚ, zdarzały się jednak przypadki, gdzie większość spotkań organizowana była pod koniec procesu tworzenia PZO lub ze względu na krótki czas przeznaczony na opracowanie planu, organizowano tylko jedno spotkanie, które obejmowało szerszy zakres materiału (powyższe sytuacje wymuszane były m.in. przez specyfikę finansowania obowiązującą w państwowych jednostkach budżetowych czy przepisy ustawy prawo zamówień publicznych). W kwestii sposobu organizacji spotkań ZLW przeważał charakter konferencyjny. Niestety charakter warsztatowy polegający na wspólnej analizie projektu planu

rzadko był stosowany przez wykonawców, co negatywnie wpływało na społeczną akceptację tworzonych dokumentów i świadczyło o braku doświadczenia wykonawców PZO w tworzeniu dokumentów metodą społecznej partycypacji. Należy pamiętać, że forma warsztatowa sprzyja zawieraniu kompromisów i wypracowaniu wspólnego stanowiska w zakresie omawianych spraw oraz aktywizuje członków zespołu do czynnego udziału w pracach nad PZO. Prezentacje przygotowane przez ekspertów i wygłaszane przez nich podczas spotkań często były niezrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy, co mogło być spowodowane zbyt obszernym zakresem omawianego materiału czy też używaniem zbyt specjalistycznego języka.



Przytoczone powyżej przykłady powodowały niechęć interesariuszy do pracy w ramach ZLW, a w niektórych przypadkach zaostrzały konflikty wokół obszaru Natura 2000. Aktywność członków ZLW zależała w dużej mierze od sposobu prowadzenia spotkań oraz od nastawienia interesariuszy do prac w ramach takiego zespołu. Nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie konkretnych grup łatwych i trudnych do współpracy, gdyż uzależnione jest to od charakteru obszaru Natura 2000 oraz od wykonawcy projektu PZO. Podczas spotkań ZLW często dochodziło do sytuacji konfliktowych. W takim przypadku niezbędnym rozwiązaniem wydaje się zatrudnienie profesjonalnego mediatora. Nie jest to jednak warunek konieczny i pamiętać należy, że mediacje są dobrowolne, a każda ze stron musi wyrazić chęć w nich uczestniczenia. Niektóre konflikty da się również rozwiązać poprzez wspólne rozmowy i szczegółowe wyjaśnienie spornych kwestii. Bardzo ważną rolę w zrozumieniu zagadnień ochrony przyrody w danym obszarze Natura 2000 odgrywają organizowane dla członków ZLW wizje terenowe. Często podczas takiej wizyty następuje wspólne wypracowanie porozumienia w sprawie zapisów PZO, jednocześnie znacząco przyspieszając cały proces planistyczny. Jest to dobry środek komunikacji i dyskusji, który uwypukla wartość najcenniejszych elementów środowiska przyrodniczego, wskazuje na obecne zagrożenia i negatywne skutki oddziaływania na przedmioty ochrony oraz prezentuje w terenie przykłady właściwego gospodarowania na takich obszarach. Wizje takie mogą również wykazywać potrzebę przeprowadzenia badań terenowych w celu weryfikacji wiedzy o przedmiotach ochrony.

Co można zrobić, aby było lepiej?

- tworzenie bazy kontaktów interesariuszy powinno odbywać się na podstawie rozpoznania RDOŚ, spotkań ZLW, współpracy z gminami i powiatami oraz indywidualnych spotkań z tzw. lokalnymi autorytetami;
- liczba spotkań ZLW powinna być zróżnicowana w zależności od wielkości obszaru, złożoności problemów oraz poziomu konfliktu, czy czasu przeznaczanego na opracowanie PZO;
- na wstępnym etapie prac planistycznych należy organizować pracę zespołu w postaci spotkań dyskusyjnych z udziałem wszystkich jego członków, natomiast na dalszych etapach prac stosować pracę w mniejszych grupach tematycznych. Trzeba jednak podkreślić, że podejście w tym zakresie powinno być elastyczne i zależne od specyfiki danego obszaru Natura 2000;
- w miarę potrzeby organizować spotkania poszczególnych grup tematycznych tzw. warsztaty branżowe;

- podczas warsztatów branżowych istotne ustalenia powinny być spisywane w trakcie ich trwania i podpisywane przez osoby reprezentujące dane jednostki (z adnotacją dotyczącą możliwości wniesienia uwag w terminie np. 7 dni);
- godziny organizacji spotkań należy dostosować do uczestników, dla przedstawicieli samorządów czy instytucji państwowych najlepiej organizować spotkania w godzinach pracy, natomiast dla osób prywatnych w godzinach popołudniowych (około godziny osiemnastej);
- należy jak najczęściej stosować formę warsztatową spotkań dyskusyjnych ZLW;
- z każdego spotkania należy sporządzić protokół i rozesłać do wszystkich członków ZLW, niezależnie, czy uczestniczyli w spotkaniu, czy też nie;
- utworzyć stanowisko mediatora w ramach struktury przyszłych projektów bądź w GDOŚ lub w RDOŚ, tak aby w razie potrzeby można było skorzystać z pomocy takiej osoby;
- podejmować działania na rzecz aktywizacji członków ZLW poprzez osobiste spotkania lub zlecenie prostych prac do wykonania w ramach ZLW (np. analizę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy zebranie informacji o formach użytkowania ziemi);
- prowadzić wizje terenowe na obszarze Natura 2000, dla którego opracowywany jest PZO;
- prowadzić działania na rzecz zachęcenia środowisk naukowych do włączenia się w prace w ramach zespołu;
- nałożyć na ekspertów obowiązek przedstawiania projektów prezentacji do akceptacji RDOŚ przed jej oficjalnym wygłoszeniem podczas spotkania ZLW;
- GDOŚ przy współpracy z RDOŚ powinien przeprowadzić cykl szkoleń dla przyszłych wykonawców PZO.

Wdrażając przedstawione powyżej rozwiązania warto mieć na uwadze, że to członkowie ZLW żyją i gospodarują w obszarze Natura 2000 i bez ich akceptacji trudno będzie realizować zapisane w PZO działania ochronne. Należy podkreślić, że spotkania ZLW i wspólne opracowywanie projektów PZO usprawniły i przyspieszyły etap opiniowania tych projektów prowadzony w ramach 21 dniowej procedury udziału społeczeństwa. Często członkowie ZLW chętnie brali udział w konsultacjach i przekazywali informacje o nich innym zainteresowanym.

Komunikacja zewnętrzna w ramach procedury tworzenia PZO

Dużą rolę w sprawnym przeprowadzeniu procedury tworzenia PZO odgrywa komunikacja zewnętrzna organu odpowiedzialnego za przygotowanie dokumentu planistycznego z tzw. interesariuszami. Komunikację zewnętrzną można ogólnie podzielić na dwa rodzaje: komunikację z grupami odpowiedzialnymi za sporządzenie projektu PZO (zespół planistyczny oraz członkowie Zespołów Lokalnej Współpracy) oraz komunikację z pozostałymi interesariuszami.

W zakresie komunikacji z członkami ZLW wykorzystywane były przede wszystkim klasyczne narzędzia porozumiewania się, takie jak:

- ogłoszenia w prasie lokalnej;
- ogłoszenia w miejscach ogólnie dostępnych;
- imienne zaproszenia i informacje przekazywane pocztą tradycyjną;
- korespondencja prowadzona w formie elektronicznej;
- strony internetowe podmiotów realizujących projekt.

Uzupełnieniem tego trybu były organizowane najczęściej w obrębie poszczególnych obszarów Natura 2000 spotkania członków tych grup, gdzie dyskutowane były i kształtowane konkretne

zapisy powstających PZO. Dla każdego z obszarów Natura 2000, dla których był opracowywany plan, definiowane były indywidualne listy kontaktowe, w tym w zakresie adresów poczty elektronicznej, które usprawniały i wspierały proces wymiany informacji pomiędzy sprawującym nadzór nad obszarem, a interesariuszami uczestniczącymi w procesie planistycznym. Podstawowym założeniem komunikacji na etapie tworzenia projektów planów pomiędzy członkami ZLW, a jednostkami je opracowującymi była chęć wypracowania zapisów planów w możliwie maksymalnym stopniu akceptowalnych przez wszystkich interesariuszy procesu planistycznego oraz uwzględniających interesy tych podmiotów. Dodatkowo, w ramach projektu POIS.05.03.00-00-186/09 same prace nad projektami planów wspierane były poprzez wykorzystanie stworzonego w ramach realizacji projektu narzędzia do komunikacji, czyli platformy informacyjno-komunikacyjnej, zwanej PIK.

W zakresie komunikacji zewnętrznej z pozostałymi podmiotami i instytucjami zainteresowanymi procesem opracowywania poszczególnych planów, wykorzystywane były przede wszystkim ogłoszenia w prasie o zasięgu właściwym do lokalizacji poszczególnych obszarów Natura 2000 oraz ogłoszenia na stronach internetowych jednostek realizujących projekt, a także strona internetowa samego projektu. Komunikacja w tym zakresie opierała się przede wszystkim na informowaniu o rozpoczynaniu kolejnych etapów dotyczących opracowywania poszczególnych planów (informacja o przystąpieniu do opracowywania projektu PZO czy informacja o rozpoczęciu 21 dniowych konsultacji społecznych), a także analizowaniu i odnoszeniu się do zgłaszanych uwag i wniosków do finalnych wersji projektów planów oraz uwzględnianie tych uwag w maksymalnym możliwym stopniu w celu uwzględniania interesów wszystkich stron prowadzących działalność w obrębie obszarów Natura 2000. Komunikacja z interesariuszami innymi niż członkowie ZLW w założeniu miała umożliwić udział w procesie opracowywania PZO wszystkim podmiotom i instytucjom nie uczestniczącym w pracach ZLW, a które mogłyby mieć wpływ na dane obszary Natura 2000 lub na funkcjonowanie których powstające plany mogłyby oddziaływać.

Podobnie jak w przypadku opracowywania projektów PZO na etapie prac ZLW, prace w zakresie kształtowania projektów planów i udostępniania ich w ramach umożliwiania udziału społeczeństwa w procedurze tworzenia tych dokumentów były wspierane przez platformę PIK.

Komunikacja taka dawała również możliwość uzyskiwania wiedzy i zgłaszania uwag w trybie zdalnym do powstających PZO w obrębie całego kraju, a więc również podmiotom i instytucjom bezpośrednio niezwiązanym z danym obszarem Natura 2000. Wspieranie przez PIK całego procesu tworzenia PZO polegało także na publikacji kompleksowej informacji o przeprowadzanej procedurze ustanawiania poszczególnych planów, indywidualnej dla każdego z obszarów.

Platforma informacyjno-komunikacyjna (PIK)

W ramach realizacji projektu POIS.05.03.00-00-186/09 zdecydowano o potrzebie stworzenia narzędzia, które wspierać będzie proces opracowywania i konsultowania PZO tworzonych w ramach projektu, w tym w szczególności przyczyni się do znaczącego uspołecznienia całego procesu planistycznego. W konsekwencji powyższych założeń stworzona została koncepcja w oparciu o którą zaprojektowano, zbudowano i wdrożono aplikację internetową.

Platforma PIK przede wszystkim wspomagała opracowywanie planów poprzez udostępnianie jednolitych elektronicznych szablonów dokumentów oraz zdefiniowanych wytycznych w zakresie przygotowywania danych w oparciu o geograficzne systemy informacji przestrzennej dla gatunków i siedlisk przyrodniczych chronionych w poszczególnych obszarach Natura 2000.

Poszczególne kluczowe etapy całego procesu tworzenia i ustanawiania dokumentów planistycznych miały swoje odzwierciedlenie w przebiegu całej procedury na PIK, w tym w szczególności w zakresie udostępniania gotowych projektów planów wszystkim zainteresowanym podmiotom. Ponadto, dzięki wykorzystaniu ogólnodostępnej sieci Internet i możliwości zdalnego zapoznania się z zawartością PIK, znacząco zwiększono możliwość dotarcia różnych interesariuszy do powstających PZO, zarówno na etapie tworzenia i konsultowania ich projektów, jak i na etapie gotowych aktów prawnych.

Biorąc pod uwagę podstawowe założenia zarówno samego projektu, jak i całej procedury opracowywania dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000, gdzie wypracowywanie zapisów poszczególnych planów powinno być w maksymalnie możliwym stopniu akceptowalne przez wszystkich interesariuszy i uwzględniać ich interesy, fundamentalne znaczenie miał zdalny charakter platformy.

Platforma PIK stanowi bazę ustanowionych PZO wraz z transparentnym przedstawieniem przebiegu całego procesu planistycznego, gdzie w jednym miejscu za pomocą Internetu można uzyskać pożądane informacje. Ważnym aspektem funkcjonowania platformy jest również możliwość prowadzenia dyskusji na temat powstających dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000.



W celu usprawnienia procesu korzystania z platformy PIK przez przedstawicieli jednostek realizujących projekt, podmioty wprowadzające na nią dane, a także wszystkich interesariuszy, którzy chcieli uzyskać informacje o powstających dokumentach planistycznych dla obszarów Natura 2000, został zredagowany i opublikowany stosowny podręcznik. Publikacja stanowiła kompleksową instrukcję obsługi i użytkownika narzędzia. Podręcznik szczegółowo przedstawiał poszczególne zasady funkcjonowania PIK indywidualnie dla każdej z grup zdefiniowanych

użytkowników. Oprócz powyższego, opracowano również broszury z najważniejszymi informacjami i skróconą instrukcją obsługi PIK dostępne dla wszystkich wymienionych podmiotów.

Najważniejsze zasady działania były też dostępne w ramach samej platformy. Jako uzupełnienie powyższych instrukcji i wskazówek dotyczących korzystania z platformy PIK, zorganizowano kilka spotkań o charakterze szkoleniowym dla podmiotów realizujących projekt i wprowadzających na nią dane, w ramach których w szczególności i praktyczny sposób przedstawione zostały ww. zasady.

W celu zwiększenia funkcjonalności platformy PIK, w tym usprawnienia jej działania oraz przede wszystkim zwiększenia zainteresowania korzystania z tego narzędzia, zwłaszcza w trakcie tworzenia wspólnie z interesariuszami zapisów powstających PZO, pożądana byłaby modernizacja systemu w oparciu o zdobyte dotychczas doświadczenia, napotykaną trudności związane z przebiegiem procesu planistycznego, w tym także problemy o charakterze prawnym oraz wskazywane słabe punkty wymagające dopracowania.

Mimo, że na podstawie przeprowadzonych wśród podmiotów realizujących projekt ankiet platforma PIK jako miejsce gromadzenia i udostępniania informacji o opracowywanych planach określana była jako przydatna, a koncepcja wykorzystania w procedurze opracowania dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 narzędzia o podobnym charakterze wydaje się zasadna, pewne kwestie dotyczące jej działania wymagają szczegółowej analizy.

Zakres zmian w funkcjonowaniu PIK powinien dotyczyć:

- uproszczenia działania samego narzędzia;
- uproszczenia procedur rejestracji oraz usprawnienia procesu konsultacji dokumentów zamieszczanych na platformie;
- zróżnicowania zakresu udostępnianych w nim danych w zależności od charakteru i rodzaju odbiorców.

W opinii większości jednostek realizujących projekt niezbędnym wydaje się utrzymanie PIK, przynajmniej na poziomie niezmiennym w stosunku do obecnego, zakresu wytycznych, materiałów i spotkań o charakterze instruktażowym i informacyjnym.

Ustanawianie i wdrażanie zarządzeń RDOŚ w sprawie ustanowienia PZO

Przygotowanie zarządzenia w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000

Zgodnie z art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody, PZO dla obszaru Natura 2000 ustanawiany jest przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia. W przeciwieństwie do dokumentacji PZO, w zarządzeniu RDOŚ uwzględnić można tylko te przedmioty ochrony, których ocena w aktualnym SDF jest na poziomie wyższym niż D. Napięte terminy na opracowanie poszczególnych PZO narzucone w projekcie POIS.05.03.00-00-186/09 spowodowały, że dla wielu obszarów Natura 2000 nie udało się zaktualizować SDF przed ustanowieniem planu. W związku z powyższym, należy jak najszybciej złożyć odpowiedni wniosek o zmianę SDF do GDOŚ, a po jego zaakceptowaniu, zmienić zarządzenie PZO dostosowując je do wprowadzonych poprawek.

W treści samego zarządzenia powinno się:

- zamieścić informację o przepisie prawnym, na podstawie którego opracowane zostało zarządzenie (w przypadku, gdy obszar Natura 2000 znajduje się na terenie jednego województwa, podstawą

prawną będzie art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody; natomiast w przypadku ustanawiania PZO przez więcej niż jednego regionalnego dyrektora ochrony środowiska, taką podstawę stanowić będzie art. 28 ust. 8 ww. ustawy);

- zamieścić informację o obszarze, dla którego ustanawia się PZO (nazwę i kod);
- kolejno wypisać załączniki jakie zawiera zarządzenie;
- w przypadku, gdy PZO nie określa wskazań do zmian w istniejących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i/lub studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego należy pominąć w treści zarządzenia tę informację, natomiast odpowiedni zapis o braku przedmiotowych wskazań należy jedynie zamieścić w uzasadnieniu do zarządzenia;
- tak samo należy postąpić w przypadku stwierdzenia braku konieczności sporządzania PO dla całości bądź części obszaru Natura 2000;
- w treści zarządzenia należy pominąć informację o miejscu ogłoszenia tego aktu prawnego, co wynika z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.).

Jednocześnie, przygotowując projekty załączników do zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska w sprawie ustanowienia PZO, należy pamiętać o kilku ważnych kwestiach przedstawionych poniżej.

Załącznik zawierający opis granic obszaru Natura 2000

Opis granic obszaru Natura 2000, dla którego jest opracowywany PZO, należy przygotować zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 października 2012r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych (Dz. U. z 2012r. poz. 1247 z późn. zm.) w postaci współrzędnych punktów załamania granicy w układzie współrzędnych płaskich prostokątnych PL-1992. Punkty te należy umieścić w tabeli wpisując odpowiednio ich współrzędne X i Y.

W większości analizowanych projektów zarządzeń RDOŚ w sprawie ustanowienia PZO opis granic nie sprawiał wykonawcom większych kłopotów i został przygotowywany poprawnie. Należy jednak zwrócić uwagę, że nie ma konieczności wpisywania współrzędnych punktów załamania granic z dokładnością większą niż dwa miejsca po przecinku (taka dokładność oznacza w terenie 1 cm). Oczywiście wpisanie kilku miejsc po przecinku nie jest błędem formalnym, ale podanie większej dokładności merytorycznie i logicznie nie ma większego sensu.

Załącznik zawierający mapę obszaru Natura 2000

Ważnym elementem zarządzenia RDOŚ jest mapa obszaru Natura 2000, dla którego sporządzony został PZO. W przypadku obszaru specjalnej ochrony ptaków najlepiej skorzystać z map z załącznika nr 1 do Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. 2011 nr 25 poz. 133). W przypadku obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty najlepiej skorzystać z map zamieszczonych na stronie internetowej GDOŚ: <http://natura2000.gdos.gov.pl/datafiles>. W większości opublikowanych dotychczas zarządzeń takie właśnie mapy są zamieszczane. Jeżeli jednak przygotowujący projekt załącznika zamierza użyć innej niż wymienione powyżej mapy, powinien pamiętać o dwóch ważnych elementach: podziałce, dzięki której będzie można określić odległości na mapie oraz legendzie w której należy wyjaśnić zastosowane znaki kartograficzne.



Załącznik zawierający istniejące i potencjalne zagrożenia dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych będących przedmiotami ochrony

W większości obecnie opracowywanych projektów zarządzeń w sprawie ustanowienia PZO w załączniku, w którym wskazuje się zagrożenia istniejące i potencjalne, wpisywane są również kody i nazwy zagrożeń zgodne z wytycznymi zawartymi w Instrukcji wypełniania SDF obszaru Natura 2000. Podobnie jak w przypadku dokumentacji PZO, należy pamiętać o dokładnym opisaniu zagrożenia. W sytuacji uzyskania w toku prac nad PZO wiedzy o braku siedliska przyrodniczego lub gatunku w obszarze lub zaistnienia konieczności obniżenia oceny na D (czyli sytuacja, w której zaistnieje konieczność zmiany SDF), należy w załączniku do zarządzenia RDOŚ:

- w przypadku stwierdzenia braku siedliska bądź gatunku wpisać *nie dotyczy (brak przedmiotu ochrony)*,
- w przypadku konieczności obniżenia oceny na D wpisać: *nie dotyczy (siedlisko występuje w obszarze w stopniu niereprezentatywnym)*, a dla gatunku *nie dotyczy (populacja w obszarze występuje na poziomie nieznaczającym)*.

Załącznik zawierający cele działań ochronnych

Przygotowując załącznik dotyczący celów działań ochronnych należy pamiętać o dwóch ważnych sprawach.

Pierwsza to określenie w sposób mierzalny celów możliwych do osiągnięcia w ciągu 10 lat w oparciu o zidentyfikowane zagrożenia. Założone cele powinny przyczyniać się do poprawy stanu zachowania przedmiotu ochrony (jeśli jest on oceniony na U1 lub U2) bądź co najmniej do jego utrzymania w obecnym stanie.

Częstym błędem, który pojawiał się w zarządzeniach w sprawie PZO było określanie celów działań ochronnych nieadekwatnych do zidentyfikowanych zagrożeń. Przykładowo jeżeli jako zagrożenie istniejące zidentyfikowano zaniechanie/brak koszenia, to wystarczy sformułować jako cel przywrócenie ekstensywnego użytkowania kośnego, a nie wpisanie w tym miejscu poprawa stanu zachowania siedliska na FV. Oczywiście te dwa cele można połączyć (wydaje się to najlepszym rozwiązaniem), czyli określić cel jako poprawa stanu zachowania siedliska na FV poprzez przywrócenie ekstensywnego użytkowania kośnego. Należy jednak pamiętać o tym, aby nie pomylić celu

działań ochronnych z samym działaniem ochronnym. Posługując się powyższym przykładem, za działanie należałoby uznać użytkowanie kośne, natomiast za cel wpisujemy jedno ze sformułowań przytoczonych powyżej.

Drugą równie ważną kwestią przy opracowywaniu tego załącznika jest wymóg, aby cele w zarządzeniu były tożsame z tymi znajdującymi się w dokumentacji PZO. Należy również pamiętać, że tak jak w przypadku tabeli dotyczącej zagrożeń, jeżeli istnieje pewność, że uznanie jakiegoś siedliska przyrodniczego lub gatunku jako przedmiotu ochrony było pierwotnym błędem naukowym, a na etapie tworzenia PZO nie udało się zaktualizować SDF, wtedy konieczne jest umieszczenie w załączniku zawierającym cele działań ochronnych informacji o braku danego siedliska bądź gatunku w obszarze dla którego sporządzone zostało PZO. Podobnie jak w przypadku zagrożeń w przypadku stwierdzenia w toku prac nad PZO braku siedliska bądź gatunku do załącznika zawierającego cele działań ochronnych należy wpisać *nie dotyczy (brak przedmiotu ochrony)*, natomiast w przypadku konieczności obniżenia oceny na D wpisać *nie dotyczy (siedlisko występuje w obszarze w stopniu niereprezentatywnym)*, a dla gatunku: *nie dotyczy (populacja w obszarze występuje na poziomie nieznaczącym)*.

Załącznik zawierający działania ochronne ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania

Dużym problemem przy opracowywaniu projektów zarządzeń RDOŚ jest odpowiednie zapisanie działań ochronnych, a szczególnie przypisanie do nich podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie.

Działania ochronne powinny wynikać bezpośrednio ze zidentyfikowanych zagrożeń oraz mieć za zadanie osiągnięcie celu, jaki dla danego przedmiotu ochrony określono. Należy unikać sformułowań zbyt ogólnych, np. poprawa stosunków wodnych (to jest raczej cel niż działanie, choć też sformułowany zbyt ogólnie), w takim przypadku należy opisać, jakie działania należy wykonać, aby stosunki wodne uległy poprawie, np. zbudowanie dwóch zastawek na rowie melioracyjnym x na działce ewidencyjnej y.

Pamiętać należy również o wpisaniu w miarę dokładnego terminu, podając rok lub lata, w których dana praca powinna zostać wykonana. Nie jest błędem często stosowany przez wykonawców zapis w trakcie obowiązywania PZO, jednak może to doprowadzić do sytuacji, w której z różnych przyczyn odkładać się będzie wykonanie tych czynności do ostatniego roku obowiązywania dokumentu i wtedy okaże się, że w jednym czasie należy wykonać bardzo dużo działań, a nie będzie na to ani czasu ani funduszy.

Poważnym problemem, który pojawiał się podczas przygotowywania zarządzenia PZO, było niewłaściwe określenie podmiotów odpowiedzialnych za realizację działań ochronnych. Nie można nałożyć obowiązku wykonania danego działania na podmioty prywatne bez ich zgody, a tym bardziej bez ich wiedzy. W związku z tym w sytuacjach, gdy jako podmiot odpowiedzialny za wykonanie działań ochronnych wskazuje się osoby bądź instytucje prywatne, zapis taki uzupełnić należy o sformułowanie: na podstawie porozumienia z organem sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000. Zdarzało się również, że jako podmiot odpowiedzialny za realizację działań wpisywano instytucję albo organ w odniesieniu do których zakres zadania wykraczał poza ich obowiązki i kompetencje. Takim przykładem było wpisywanie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) jako podmiotu odpowiedzialnego za monitoring stanu ochrony na wszystkich stanowiskach

monitoringowych w obszarze Natura 2000. Pomimo tego, iż GIOŚ odpowiedzialny jest za Państwowy Monitoring Środowiska (PMS) nie oznacza to, że jest również odpowiedzialny za monitoring we wszystkich obszarach Natura 2000 prowadzony w ramach PZO. W sytuacji gdy monitoring GIOŚ w pewnych punktach pokrywa się z monitoringiem określonym w PZO, można użyć zapisu: Organ sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000, natomiast na stanowiskach objętych PMS, monitoring przeprowadzić może GIOŚ.

Najwięcej kontrowersji podczas prac nad zarządzeniem wzbudzały działania, których wykonanie mogło być finansowane ze środków pochodzących z programów rolno-środowiskowo-klimatycznych (w PROW na lata 2007-2013 programach rolno-środowiskowych).

Zgodnie ze stanowiskiem wypracowanym podczas spotkań z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Środowiska, GDOŚ, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako działania obligatoryjne należy przyjąć zachowanie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków stanowiących przedmioty ochrony, położonych na trwałych użytkach zielonych oraz ekstensywne użytkowanie kośne, kośno-pastwiskowe lub pastwiskowe trwałych użytków zielonych, natomiast jako podmiot odpowiedzialny za wykonanie tych działań należy wpisać właściciela lub posiadacza obszaru. Konieczność zastosowania powyższego zapisu wynika z zasad wzajemnej zgodności (tzw. zasady cross-compliance³). W praktyce oznacza to, że nie można finansować wykonania działań nakazanych prawem (zarządzenie w sprawie PZO jest przecież aktem prawa miejscowego). Stąd w celu umożliwienia rolnikom korzystania z dopłat rolno-środowiskowo-klimatycznych wprowadzono na obszarze gospodarstwa rolnego podział na działania obligatoryjne i fakultatywne.

W przypadku zapisów dotyczących działań fakultatywnych należy podkreślić, że działania te dotyczą czynności wymagających od rolników zmiany sposobu gospodarowania bądź

wykonywania dodatkowych zadań zapisanych w PZO, natomiast dopłaty wypłacane są rolnikom za utracone korzyści, jakie mogliby osiągnąć prowadząc bardziej intensywną gospodarkę. Działania tego typu są uzależnione od indywidualnego dla każdego z obszarów Natura 2000 zestawu przedmiotów ochrony oraz specyfiki samego obszaru (stan zachowania, trendy zachowania, warunki klimatyczne, potrzeba odtwarzania siedliska). W działaniach fakultatywnych można definiować m.in. termin i sposób prowadzenia uprawy, obsadę i obciążenie wypasem, choć trzeba pamiętać, aby zapisy te nie były sprzeczne z wymogami odpowiedniego wariantu pakietu rolno-środowiskowo-klimatycznego. W takim przypadku poprawnym zapisem jest użytkowanie siedliska zgodnie z wymogami odpowiedniego pakietu rolno-środowiskowego w ramach obowiązującego PROW. Z kolei w zakresie podmiotu odpowiedzialnego za działania fakultatywne powinno się wpisywać Właściciela lub posiadacza obszaru na podstawie zobowiązania podjętego w związku z korzystaniem z programów wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, albo podstawie umowy zawartej z organem sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000.

W kwestii określania działań ochronnych zdarzało się, że w zarządzeniu PZO w różnorodny sposób formułowano zakazy, co jest praktyką niedopuszczalną, a wynika to z faktu, iż ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje możliwości stosowania zakazów w PZO.

³ <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie/Archiwum/Normy-i-Wymogi-Wzajemnej-Zgodnosci-cross-compliance>

Należy również pamiętać, żeby zakres terytorialny działań określonych w zarządzeniu PZO nie wykraczał poza obszar Natura 2000 objęty dokumentem. W tym przypadku pojawiała się wątpliwość, dotycząca zagrożeń, które zlokalizowane były poza danym obszarem. Rozwiązaniem, jakie można zastosować w takim przypadku, jest sformułowanie w zarządzeniu PZO odpowiedniego zapisu mającego na celu eliminację tego zagrożenia i umieszczenie go we wskazaniach do zmian w istniejących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Ważnym elementem omawianego załącznika jest również odpowiednie zaplanowanie monitoringu stanu zachowania przedmiotów ochrony. Najprostszym rozwiązaniem w tym zakresie jest określenie działań, lokalizacji oraz terminów ich prowadzenia zgodnych z metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska, a jako podmiot odpowiedzialny za jego wykonanie wskazać sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000. Możliwe jest również dodanie zapisu, że na stanowiskach objętych PMŚ monitoring przeprowadzić może GIOŚ. W żadnym przypadku nie należy jako podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie monitoringu wskazywać organizacji pozarządowych albo instytutów naukowych. W sytuacji, gdy podczas prac nad PZO pojawiała się konieczność wpisania do zarządzenia działania polegającego na zwróceniu uwagi podmiotu odpowiedzialnego za jego wykonanie (obowiązek wynikający z przepisów prawnych np. usunięcie dzikiego wysypiska śmieci, usunięcie nielegalnego pomostu etc.) należy używać zapisów w przykładowym kształcie: Podjęcie działań na rzecz usunięcia śmieci, likwidacji nielegalnych pomostów, a jako podmiot odpowiedzialny wpisywać sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000.

Natomiast w sytuacji, gdy podczas prac nad projektem PZO RDOŚ porozumiał się np. z kołem łowieckim w sprawie odstrzału określonej liczby osobników danego gatunku, w zarządzeniu można wpisać realizacja umowy/porozumienia zawartej/zawartego pomiędzy RDOŚ, a dzierżawcą obwodu łowieckiego w sprawie redukcji gatunków obcych w ilości x sztuk. W takim przypadku jako podmiot odpowiedzialny za to działanie należy wpisać RDOŚ. Podobne zapisy należy stosować w analogicznych sytuacjach, np. zachowanie otworów wlotowych dla nietoperzy w kościołach, gaszenie światła na strychu w związku z obecnością nietoperzy etc.

Załącznik zawierający wskazania do zmian w istniejących dokumentach planistycznych, dotyczących eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000

Zgodnie z art. 28 ust. 10 pkt. 5 ustawy o ochronie przyrody, zarządzenie PZO powinno zawierać wskazania do zmian w istniejących dokumentach planistycznych w zakresie eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, które są niezbędne dla utrzymania bądź przywrócenia właściwego stanu ochrony. Samo zawarcie w zarządzeniu PZO wskazań do zmian w istniejących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin czy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w zarządzeniu PZO, nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych. Możliwość wprowadzenia powyższych zmian leży wyłącznie w kompetencji organów uchwalających te dokumenty, a ustanowione zarządzenie powinno powodować uwzględnienie zapisów PZO w gminnych dokumentach planistycznych w przypadku ich zmiany.

Należy również pamiętać, że RDOŚ uzgadnia projekty powyższych dokumentów planistycznych na etapie ich sporządzania i wtedy właśnie może zwrócić uwagę na konieczność uwzględnienia wskazań PZO. Ponadto dokumenty te poddawane są strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, w trakcie której RDOŚ wydaje opinię, w której rozważa wpływ dokumentu na obszary sieci Natura 2000.



Problemem pojawiającym się często podczas konsultacji tego załącznika do zarządzenia PZO były oczekiwania gmin, w zakresie rekompensat za wprowadzenie tych zmian do mpzp oraz za ograniczenia, które takie zmiany za sobą wprowadzały. Jednym z hipotetycznych rozwiązań tej problematycznej sytuacji mogłaby być zamiana tych gruntów na grunty będące w zarządzie Agencji Nieruchomości Rolnych.

Przy formułowaniu wskazań do dokumentów planistycznych nie powinno powtarzać się zapisów aktów wyższego rzędu. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w związku z art. 10 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.), projekt studium powinien zawierać część określającą uwarunkowania wynikające m.in. z występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, w tym ustawy o ochronie przyrody. Wymienione uwarunkowania stanowią część informacyjną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w której opisuje się i charakteryzuje formy ochrony przyrody występujące na terenie, dla którego opracowuje się studium. W związku z powyższym wskazania do zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego mogą odnosić się do tej części ww. dokumentu planistycznego i mieć charakter jedynie informacyjny.

W przypadku formułowania w PZO wskazań do zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazania takie powinny wpisywać się w zasady ochrony przyrody, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W wymienionych wskazaniach nie można wprowadzać postanowień o charakterze informacyjnym, ponieważ dany akt prawa miejscowego nie zawiera takich uregulowań. Zgodnie z § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Powinno się również pamiętać, aby nie wpisywać informacji wynikających bezpośrednio z art. 33 ustawy o ochronie przyrody. W przypadku kiedy w wyniku prac nad PZO nie stwierdzono negatywnego wpływu zapisów zawartych w istniejących studiach bądź miejscowych planach na przedmioty ochrony występujące na danym obszarze, należy taką informację wpisać do uzasadnienia zarządzenia z podaniem argumentacji takiego decyzji.

Uzasadnienie do zarządzenia

Jak już wcześniej wspomniano, jeżeli podczas prac nad opracowaniem PZO nie stwierdzono konieczności sporządzenia PO dla części lub całości obszaru Natura 2000, należy koniecznie taką informację umieścić w uzasadnieniu do zarządzenia z podaniem argumentacji takiej decyzji. Podobna sytuacja dotyczy braku wskazań do zmian w istniejących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Bardzo ważnym elementem uzasadnienia jest część poświęcona konsultacjom społecznym wynikającym z ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013r. poz. 1235 z późn. zm.). Zaleca się wykonanie dokładnego opisu „krok po kroku” działań, które podjęto, aby umożliwić wszystkim zainteresowanym wgląd do projektu zarządzenia PZO oraz wskazanie w jaki sposób organ odpowiedzialny za przeprowadzenie konsultacji społecznych udostępnił projekt tego dokumentu. Następnie wszystkie uwagi, które wpłynęły w ramach procedury udziału społeczeństwa, należy umieścić w uzasadnieniu wraz z opisem sposobu ich rozpatrzenia. Niedopuszczalne jest pominięcie jakiegokolwiek wniosku zgłoszonego w ramach tego procesu chyba, że zawiera on treści powszechnie uważane za wulgarne bądź obraźliwe. Wprowadzanie zmian do projektu zarządzenia poddanego już konsultacjom społecznym może wynikać jedynie z treści uwag otrzymanych podczas tej procedury, z wyłączeniem zmian polegających na eliminowaniu omyłek pisarskich bądź takich zmian, które nie wpływają w istotny sposób na treść zarządzenia. Wprowadzenie poszczególnych zmian na podstawie uwag otrzymanych w ramach udostępnienia społeczeństwu projektu zarządzenia każdorazowo powinno być odzwierciedlone w odpowiednim opisie takiej zmiany w uzasadnieniu zarządzenia.

Natomiast w przypadku dokonywania znaczących zmian w projekcie zarządzenia w sprawie ustanowienia PZO lub wprowadzania postanowień, które nie podlegały publicznym konsultacjom, należy ponownie zapewnić społeczeństwu udział w takich konsultacjach, dając możliwość zajęcia stanowiska w sprawie zmienionego w ten sposób dokumentu.

Uzgodnienia z wojewodą i opinia regionalnej rady ochrony przyrody nt. projektu zarządzenia PZO

Uzgodnienie treści zarządzenia z właściwym wojewodą stanowi obowiązkowy etap procedury ustanawiania przedmiotowego dokumentu. W przypadku obszaru położonego w więcej niż jednym województwie poza obowiązkowymi uzgodnieniami należy również skoordynować publikację zarządzenia regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w dziennikach urzędowych. Przed przekazaniem dokumentu do wojewody zaleca się zaopiniowanie go przez regionalną radę ochrony przyrody.

Problemy związane z wdrażaniem PZO

Do momentu opracowania niniejszej publikacji, PZO zostało ustanowione dla ponad 400 obszarów Natura 2000.

Większość organów sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000 ma obawy, czy uda się wdrożyć wszystkie zaplanowane w PZO działania, a wśród najczęściej pojawiających się pytań i problemów wymienić należy:

- problemy z trudnymi do wdrożenia zapisami dotyczącymi działań ochronnych;
- kłopoty z identyfikacją podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie działań (określenie właścicieli działek);
- rozbieżność między ewidencją gruntów, a rzeczywistym użytkowaniem;
- brak środków finansowych;
- ograniczenia kadrowe w RDOŚ;
- małe zainteresowanie ze strony podmiotów (niechęć rolników do korzystania z pakietów rolno-środowiskowych);
- wykonywanie działań na siedliskach nieleśnych w zarządzie PGL LP.

Co można zrobić, aby było lepiej?

- rozwiązaniem problemu dotyczącego trudnych do wdrożenia zapisów w ramach działań ochronnych jest zaplanowanie realnych działań w sposób, który umożliwi ich wykonanie podczas obowiązywania PZO;
- obowiązek zidentyfikowania właścicieli terenów, na których mają być prowadzone działania ochronne, spoczywa na wykonawcy projektu PZO. Oczywiście zdarzają się sytuacje, gdzie nie ma możliwości ustalenia takich danych. W takiej sytuacji zasadnym jest skorzystanie z właściwych instytucji prawa cywilnego, zmierzających do określenia spadkobierców danej nieruchomości, czy też wyznaczenia kuratora dla osoby nieobecnej, który jest uprawniony do podejmowania określonych czynności w jej zastępstwie;
- wpływ na realizację PZO takich czynników jak brak środków finansowych oraz małe zaangażowanie w prace przy realizacji zaplanowanych w PZO działań ze strony określonych podmiotów będzie można ocenić dopiero za kilka lat. Jednak już teraz należy podjąć wszelkie możliwe kroki w celu pozyskania finansowania zaplanowanych działań (np. poprzez aplikowanie o środki ze źródeł zewnętrznych), a w odniesieniu do małego zaangażowania społeczności lokalnych pakietami rolno-środowiskowymi, proponowanymi w ramach realizacji PROW jednym z rozwiązań może być edukowanie i informowanie rolników, we współpracy z lokalnymi ośrodkami doradztwa rolniczego oraz ARiMR;
- problematyka realizacji działań na siedliskach nieleśnych w zarządzie PGL LP dotyczy głównie pozyskiwania finansowania dla takich działań. Należy nawiązywać współpracę z przedstawicielami LP w zakresie pozyskiwania środków finansowych na realizację działań ochronnych na terenach nieleśnych poprzez aplikowanie o środki z różnych funduszy krajowych bądź europejskich.

Źródła finansowania działań zaplanowanych w PZO

Opierając się o zapisy zawarte w dokumencie pn. „Priorytetowe Ramy Działań dla sieci Natura 2000 na Wieloletni Program Finansowania UE w latach 2014-2020” (PAF), środki przewidziane na działania związane z zarządzaniem oraz utrzymaniem we właściwym stanie ochrony siedlisk

przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt bazują na dotychczas wykorzystywanych w Polsce funduszach krajowych i europejskich. Jako główne źródła finansowania działań zapisanych w PZO wskazać należy:

- Budżet Państwa, z którego finansowane są m.in.:
 - jednostki administracyjne sprawujące nadzór nad obszarami Natura 2000 (GDOŚ, RDOŚie, parki narodowe, urzędy morskie);
 - utrzymanie GIOŚ, który odpowiedzialny jest za Państwowy Monitoring Środowiska w Polsce;
 - współfinansowanie projektów na rzecz ochrony obszarów Natura 2000 w ramach funduszy unijnych;
 - działania ochrony czynnej;
 - kampanie edukacyjne;
 - inwentaryzacje przyrodnicze;
 - ekspertyzy naukowe.

- Środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, przeznaczane są m.in. na:
 - opracowanie instrumentów zarządzania na obszarach sieci Natura 2000 (PZO, PO);
 - ochrona siedlisk przyrodniczych na obszarach chronionych oraz zachowanie różnorodności gatunkowej;
 - ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków oraz różnorodności genetycznej roślin, zwierząt i grzybów w warunkach in situ i ex situ;
 - ograniczenie antropopresji wynikającej z rozwoju turystyki na najcenniejsze obszary chronione;
 - eliminacja obcych gatunków inwazyjnych;
 - wykonanie inwentaryzacji przyrodniczych;
 - współfinansowanie projektów na rzecz ochrony obszarów Natura 2000 w ramach funduszy unijnych;
 - kampanie edukacyjne;
 - realizacja działań zapisanych w PO i ZO dla parków narodowych.

- Środki Wojewódzkich Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na:
 - dofinansowywanie ochrony przyrody;
 - ograniczenie antropopresji wynikającej z rozwoju turystyki na obszary chronione;
 - dofinansowywanie działań edukacyjnych i konkursów dotyczących ochrony środowiska skierowanych do dzieci i młodzieży;
 - doposażenia bazy do prowadzenia edukacji ekologicznej;
 - realizacja programów i kampanii edukacyjnych;
 - produkcja i dystrybucja pomocy dydaktycznych;
 - konkursy i przedsięwzięcia upowszechniające wiedzę ekologiczną.

- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w ramach PROW 2014-2020:
 - pakiet 4 programu rolno-środowiskowo-klimatycznego „Cenne siedliska przyrodnicze i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000”.

- Program Operacyjny „Rybnictwo i Morze” na lata 2014-2020:
 - ochrona i odbudowa morskiej różnorodności biologicznej i ekosystemów morskich w ramach zrównoważonej działalności połowowej;
 - inwestycje w zakresie ochrony środowiska, w celu ochrony fauny i flory wodnej, w tym: zarządzanie obszarami Natura 2000, przepławki;

– promowanie akwakultury oferującej wysoki poziom ochrony środowiska.

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020:
 - opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000;
 - ochrona gatunków i siedlisk in situ, ex situ;
 - rozwój zielonej infrastruktury, w tym zwiększanie drożności korytarzy ekologicznych lądowych i wodnych mających znaczenie dla ochrony różnorodności biologicznej i adaptacji do zmian klimatu;
 - projekty mające na celu zwiększenie naturalnej retencji (np: renaturyzacja przekształconych cieków wodnych, obszarów zalewowych oraz obszarów wodnołotnych);
 - ochrona brzegów morskich w szczególności przy zastosowaniu metod przyrodniczych lub metod hydrotechnicznych wspartych metodami przyrodniczymi opartymi na ochronie biotechnicznej, z uwzględnieniem potrzeby zachowania naturalnych procesów dynamiki brzegowej).

- LIFE 2014-2020:
 - ochrona gatunków i siedlisk o których mowa w punkcie F. 1 PAF;
 - ochrona gatunków ptaków traktowanych jako priorytetowe do finansowania ze środków LIFE;
 - ochrona gatunków wymienionych w załączniku II Dyrektywy siedliskowej oraz w załączniku Dyrektywy ptasiej i wymienionych równocześnie w Polskiej czerwonej księdze/liście roślin lub zwierząt o statusie wyższym niż VU;
 - ochrona gatunków albo siedlisk o których mowa w punkcie F. 2 PAF;
 - ochrona gatunków wymienionych w załączniku II Dyrektywy siedliskowej oraz w załączniku I Dyrektywy ptasiej i wymienionych równocześnie w Polskiej czerwonej księdze/liście roślin lub zwierząt o statusie równym VU lub niższym.

- Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020:
 - podniesienie standardu bazy technicznej i wyposażenia parków krajobrazowych i rezerwatów przyrody (w tym położonych na obszarach Natura 2000);
 - opracowywanie planów/programów ochrony dla ww. obszarów cennych przyrodniczo;
 - projekty w zakresie tworzenia centrów ochrony różnorodności biologicznej na obszarach miejskich i pozamiejskich w oparciu o gatunki rodzime, np. banki genowe, parki miejskie, ogrody botaniczne, ekoparki;
 - projekty dotyczące działalności wykorzystującej lokalne zasoby przyrodnicze wraz z promocją, np. stawy widokowe, tereny wypoczynkowe, ścieżki dydaktyczne w tym obszary nadmorskie i przybrzeżne dla ich zagospodarowania na cele turystyczne;
 - budowa i modernizacja niezbędnej infrastruktury związanej z ochroną, przywróceniem właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i gatunków (również na terenach chronionych);
 - rozbudowa, modernizacja i doposażenie ośrodków prowadzących działalność w zakresie edukacji ekologicznej (m.in. w parkach krajobrazowych) oraz prowadzenie, komplementarnych i uzupełniających do ogólnopolskich, działań/kampanii informacyjno-edukacyjnych;
 - projekty dotyczące sporządzenia inwentaryzacji przyrodniczej gmin.



Wykorzystanie potencjału ZLW

Duże znaczenie udziału społeczności lokalnej w tworzeniu PZO to element niepodlegający dyskusji. Proces partycypacji społecznej prowadzony podczas sporządzania dokumentu PZO został szczegółowo opisany we wcześniejszym rozdziale niniejszego opracowania. Zaangażowanie członków ZLW nie powinno jednakże kończyć się w momencie wejścia w życie zarządzenia RDOŚ.

W skład ZLW wchodzi osoby reprezentujące kluczowe instytucje ważne dla obszaru oraz przedstawiciele społeczności lokalnych mieszkających i gospodarujących na jego terenie. Grupa ta bezpośrednio zaangażowana jest w proces planowania poprzez pełne partnerstwo w podejmowaniu decyzji. Do określonych podczas prac planistycznych działań ochronnych (i nie tylko) przypisano podmioty odpowiedzialne za ich realizację. Często są to przedstawiciele ZLW, którzy na podstawie porozumienia z RDOŚ lub na podstawie przepisów prawa mają w ciągu najbliższych 10 lat wykonać pewne prace na rzecz ochrony siedlisk przyrodniczych bądź gatunków roślin lub zwierząt. Utrzymanie współpracy w ramach ZLW stanowi więc bardzo ważną część realizacji działań ochronnych w ramach przedmiotowego projektu.

Doświadczenia projektu bliźniaczego TFPL2004/IB/EN-03 Opracowanie planów renaturyzacji siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków na obszarach Natura 2000 oraz planów zarządzania dla wybranych gatunków objętych Dyrektywą Ptasią i Dyrektywą Siedliskową pokazują, że nie jest dobrym rozwiązaniem stworzenie ZLW, którego członkowie zaangażują się jedynie w prace planistyczne podczas trwania projektu, a po ustanowieniu PZO przestaną ze sobą współpracować. Taka sytuacja może powodować frustracje ze strony członków takich zespołów, co z kolei może doprowadzić do sytuacji, w której podjęcie jakichkolwiek działań w przyszłości napotka na opór z ich strony.

Co należałoby więc zrobić aby nie zaprzepaścić potencjału ZLW?

Jednym z proponowanych rozwiązań jest organizacja cyklicznych spotkań (np. raz na pół roku), na których omawiane będą nie tylko problemy związane z wdrażaniem PZO, ale również kwestie ważne dla społeczności lokalnej, a niekoniecznie związane z obszarem Natura 2000. W ramach takich spotkań można podjąć próby wspólnego rozwiązywania napotkanych problemów, które pojawiły się podczas prac związanych z realizacją działań ochronnych. W tym celu wskazane jest podsumowanie efektów dotychczas wykonanych działań tak, aby każdy miał świadomość, że jego praca miała sens. Dodatkowym elementem takich spotkań może być pomoc we wspólnym tworzeniu projektów z zakresu pozyskiwania środków zewnętrznych na realizację działań czy też udzielanie wsparcia chociażby w postaci opinii RDOŚ w istniejących już inicjatywach.

Kto powinien takie spotkania organizować?

Spośród grupy osób, które tworzą ZLW, można wyłonić lidera zespołu, który będzie odpowiedzialny za dalsze prace grupy. W przypadku, kiedy nie ma takiej osoby bądź grupy osób, rolę taką powinien przejąć przedstawiciel RDOŚ.

Co w przypadku, gdy członkowie ZLW nie chcą dalej wspólnie pracować?

Wówczas ważne jest utrzymanie stałego z nimi kontaktu. Podczas prac nad PZO stworzona została lista kontaktowa, dzięki której przesyłane były wszelkie informacje na temat tworzonego dokumentu. Warto taką listę wykorzystać do przesyłania wszystkim zainteresowanym bieżących informacji

o wdrażaniu PZO, o możliwościach pozyskania środków na finansowanie działań oraz zaoferować wsparcie w ich pozyskaniu.

Aktualizować PZO czy tworzyć PO?

Często podczas prac nad PZO pojawiała się pokusa opracowania PO, ponieważ w teorii podjęcie takiej decyzji wynikać powinno z prac nad tym dokumentem. Należy jednak rozważyć, czy warto wybrać taką ścieżkę działania?

Dotychczasowe doświadczenia w realizacji projektu związanego z opracowaniem PZO wskazują, że zmieniła się pierwotna rola PZO jako dokumentu umożliwiającego szybką reakcję na stwierdzone zagrożenia, zawierającego łatwy do zrozumienia zbiór zasad, przy pomocy których można zarządzać określonym obszarem. W wielu przypadkach, poza stroną formalnoprawną, dokument ten wraz z jego dokumentacją, w swoim zakresie niewiele odbiega od PO. Oczywiście problematyczna pozostaje kwestia inwentaryzacji siedlisk przyrodniczych i gatunków. Wydaje się jednak, że działania mające na celu uzupełnienie stanu wiedzy dla poszczególnych przedmiotów ochrony można zaplanować w samym PZO i nie ma potrzeby specjalnie w tym celu tworzyć PO.

Podobnie należy rozważyć perspektywę planowania ochrony na 10 lat, jak ma to miejsce w przypadku PZO, czy też 20 lat, jak to ma miejsce w przypadku PO, a także problematykę procedury zmiany PZO i PO. Biorąc pod uwagę, że procesy zachodzące w przyrodzie są dynamiczne, a PO nie daje możliwości szybkiego reagowania na takie zmiany z uwagi na rangę tego dokumentu i procedurę jego wprowadzania w życie, wydaje się, że PZO z działaniami zaplanowanymi na 10 lat jest rozwiązaniem korzystniejszym. W praktyce planowanie długookresowe sprawdza się zdecydowanie lepiej przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie istnieje potrzeba określenia stabilnych zasad gospodarowania dla jakiegoś obszaru.

Konieczność zmiany granic obszaru Natura 2000 bądź zmiana listy przedmiotów ochrony to kolejne argumenty przemawiające za opracowaniem PO. Wystarczy jednak, że wykonawca projektu PZO w ramach prac nad jego opracowaniem szczegółowo przeanalizuje przebieg granic obszaru oraz we współpracy z RDOŚ zweryfikuje listę przedmiotów ochrony w nim występujących. RDOŚ natomiast, przed ustanowieniem PZO, złoży odpowiedni wniosek o zmianę SDF i/lub zmianę granic obszaru Natura 2000 do GDOŚ.

Podsumowując powyższe rozważania na temat formułowania w PZO potrzeby sporządzenia PO dla obszaru Natura 2000, decyzja taka wymaga bardzo dobrych argumentów. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że w większości przypadków nie warto tracić czasu ani środków na opracowywanie kolejnego dokumentu planistycznego, a samo uzupełnienie stanu wiedzy, jak i zmianę granic oraz SDF obszaru można wykonać w ramach PZO. Zdarzają się oczywiście przypadki, w których opracowanie PO jest niezbędne choć powinno to wynikać przede wszystkim z konieczności wzmocnienia rangi dokumentu.

Spis treści

Wprowadzenie	1
Planowanie ochrony na obszarach Natura 2000. Kodeks Dobrych Praktyk (KDP)	2
Przedmiot Kodeksu.....	2
Adresaci Kodeksu.....	2
Rozdział I Zarządzanie i finansowanie projektu	3
Organizacja i funkcjonowanie struktury w ramach projektu: poziom GDOŚ, poziom RDOŚ (relacje pionowe i poziome).....	3
Organizacja i funkcjonowanie struktury projektu na poziomie Beneficjenta Głównego.....	3
Struktura organizacyjna projektu POIS.05.03.00-00-186/09 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych na obszarach Natura 2000 na obszarze Polski”.....	4
Organizacja pracy zespołu projektowego.....	5
Organizacja i funkcjonowanie struktury projektu na poziomie partnerów projektu.....	6
Planowanie i zarządzanie projektem.....	7
Zarządzanie finansami w projekcie współfinansowanym ze środków europejskich.....	8
Budżet ogólny projektu i harmonogram finansowo-rzeczowy.....	8
Zabezpieczanie i uruchamianie środków w projekcie w ramach prac budżetowych.....	10
Rozliczanie i sprawozdawczość.....	16
Rozliczanie finansowe i raportowanie.....	16
Sprawozdawczość finansowa.....	17
Monitoring realizacji projektu i harmonogram rzeczowy.....	18
Monitoring kontraktacji.....	18
Monitoring realizacji celów i zadań w projekcie.....	20
Harmonogram opracowywania poszczególnych planów zadań ochronnych.....	22
Szacowanie kosztów opracowania PZO.....	23
Procedury przetargowe – zalecenia i rekomendacje.....	25
Dobre praktyki.....	26
Rozdział II Organizacja procesu planowania ochrony	29
Harmonogram procesu planistycznego.....	29
Co można zrobić, aby było lepiej?.....	31
Określenie obszaru objętego PZO, a relacje z innymi dokumentami planistycznymi (plan ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego, zadania ochronne dla parku narodowego, rezerwatu przyrody czy plan urządzenia lasu).....	36
Co można zrobić, aby było lepiej?.....	37
Weryfikacja baz danych, luki w danych, inwentaryzacje, zmiany w SDF.....	37
Co można zrobić, aby było lepiej?.....	39
Organizacja i znaczenie badań terenowych (praca z ekspertami).....	39
Co można zrobić, aby było lepiej?.....	42
Identyfikacja przedmiotów ochrony, zagrożeń, celów i działań ochronnych.....	43
Identyfikacja zagrożeń mających wpływ na przedmioty ochrony w obszarze Natura 2000.....	43
Co można zrobić, aby było lepiej?.....	45
Cele działań ochronnych.....	45
Co można zrobić, aby było lepiej?.....	47
Działania ochronne.....	47
Co można zrobić, aby było lepiej?.....	48

Monitoring, wskaźniki monitoringu, metodyka oceny stanu.....	48
Co można zrobić, aby było lepiej?.....	49
Zespół Doradztwa Merytorycznego.....	50
Co można zrobić, aby było lepiej?.....	50
Wkład Zespołu Lokalnej Współpracy - aspekty społeczne i gospodarcze.....	51
Co można zrobić, aby było lepiej?.....	53
Komunikacja zewnętrzna w ramach procedury tworzenia PZO.....	54
Platforma informacyjno-komunikacyjna (PIK).....	55
Ustanawianie i wdrażanie zarządzeń RDOŚ w sprawie ustanowienia PZO.....	57
Przygotowanie zarządzenia w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000.....	57
Załącznik zawierający opis granic obszaru Natura 2000.....	58
Załącznik zawierający mapę obszaru Natura 2000.....	58
Załącznik zawierający istniejące i potencjalne zagrożenia dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych będących przedmiotami ochrony.....	59
Załącznik zawierający cele działań ochronnych.....	59
Załącznik zawierający działania ochronne ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania.....	60
Załącznik zawierający wskazania do zmian w istniejących dokumentach planistycznych, dotyczących eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000.....	62
Uzasadnienie do zarządzenia.....	64
Uzgodnienia z wojewodą i opinia regionalnej rady ochrony przyrody nt. projektu zarządzenia PZO.....	64
Problemy związane z wdrażaniem PZO.....	65
Co można zrobić, aby było lepiej?.....	65
Źródła finansowania działań zaplanowanych w PZO.....	65
Wykorzystanie potencjału ZLW.....	68
Aktualizować PZO czy tworzyć PO?.....	69



Wydawca:

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
tel.: 22 57 92 900, fax: 22 57 92 127
e-mail: kancelaria@gdos.gov.pl

Autorzy tekstów:

Zespół GDOŚ w składzie:

Jan Balcerzak, Sławomir Kiszkurko, Andrzej Langowski, Rafał Michalak, Agnieszka Zajączkowska-Pajka

Autorzy zdjęć na okładce:

Henryk Janowski (Wierzby), Cezary Korkosz (Bielik, Bocian, Niedźwiedź, Puszczyk, Żubry),
Marlena Piskorz (Aleja dębowa jesienią), Wojciech Szeluga (Przygraniczna wierzba latem)

Opracowanie graficzne:

HAVRAN Wydawnictwo domowe
Remigiusz Dalecki, ul. Rogaczewskiego 62, 84-200 Wejherowo
www.havran.pl, e-mail: biuro@havran.pl

Egzemplarz bezpłatny

ISBN 978-83-62940-91-2



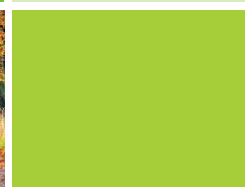
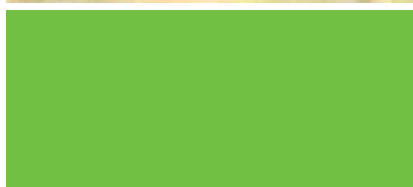
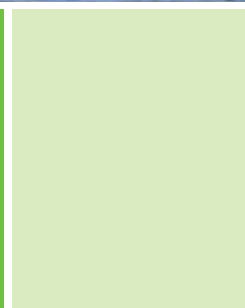
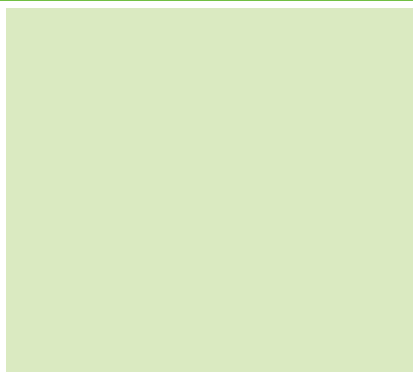
**INFRASTRUKTURA
I ŚRODOWISKO**
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Opracowano w ramach projektu nr POIS.05.03.00-00-186/09
„Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski”



www.gdos.gov.pl

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
tel.: 22 57 92 900, fax: 22 57 92 127, e-mail: kancelaria@gdos.gov.pl