



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.3.1.2025

**Pani
Ewa Patalas
Dyrektor
Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska
w Bydgoszczy**

Wystąpienie pokontrolne

S/25/003

Podjęmowanie działań w związku z zagrożeniem lub wystąpieniem szkód w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych

Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały numer KOP-KOR.441.51.2026 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 31` marca 2026 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12 | 85-131 Bydgoszcz

Tel. +48 52 567 58 00 | lby@nik.gov.pl | www.nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Bydgoszczy¹, ul. Dworcowa 81, 85-009 Bydgoszcz

Kierownik jednostki kontrolowanej

Ewa Patalas, Dyrektor RDOŚ², od 7 czerwca 2024 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Szymon Kosmalski, Dyrektor do 30 kwietnia 2024 r., Marek Machnikowski, p.o. Dyrektor od 1 maja do 6 czerwca 2024 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

Podejmowanie działań w związku z zagrożeniem lub wystąpieniem szkód w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych³, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy

1. Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 113 z 21 października 2025 r.
2. Łukasz Lisiecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 112 z 21 października 2025 r.

(akta kontroli str. 1-12)

¹ Dalej: "RDOŚ" lub "Dyrekcja".

² Dalej: "Dyrektor".

³ Czynności kontrolne zakończono 19 grudnia 2025 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK podejmowane przez RDOŚ działania związane z zagrożeniem lub wystąpieniem szkód w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie zapewniały rzetelnego i sprawnego ustalenia stanu faktycznego. W żadnym z prowadzonych postępowań objętych badaniem RDOŚ nie ustaliła stanu początkowego i niemożliwe było określenie, czy doszło do szkody w środowisku. W siedmiu przypadkach było to związane z niezlecaniem przez RDOŚ podmiotom zewnętrznym sporządzenia ekspertyz, opinii bądź analiz. RDOŚ nie zabezpieczała na ten cel środków finansowych, a brak finansowania mógł stanowić jeden z powodów niewykonywania ekspertyz. Spośród dziewięciu postępowań, sześć prowadzono przewlekłe, a w trzech przypadkach bez dokładnego ustalenia stanu faktycznego. Jedna decyzja zawierała błędne uzasadnienie prawne, zaś dwie błędne uzasadnienie faktyczne. Wizję terenową przeprowadzono w 6 przypadkach. Istotne nieprawidłowości NIK stwierdziła w postępowaniu dotyczącym szkody w środowisku polegającej m.in. na wycince drzew w Kamionkach Małych (gmina Łysomice).

NIK dostrzega, że obowiązujący stan prawny znacząco ogranicza możliwość stwierdzenia zagrożenia lub wystąpienia szkody środowiskowej. Nie zwalnia to jednak RDOŚ z dążenia do ustalenia stanu faktycznego pomimo tych przeszkód.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Podejmowanie działań w związku z zagrożeniem lub wystąpieniem szkód w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2022-2025 (III kwartał) do Dyrekcji wpłynęło łącznie 11 zgłoszeń w trybie art. 24 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (dalej: „ustawa szkodowa”⁶), dotyczących chronionych siedlisk przyrodniczych lub gatunków chronionych, tj.:
 - a) sześć zgłoszeń o wystąpieniu szkody w środowisku, w tym jedno odnosiło się do obszaru chronionego - Doliny Drwęcy;
 - b) trzy zgłoszenia o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku;
 - c) dwa zgłoszenia o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub o wystąpieniu szkody w środowisku.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁶ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).

Łącznie cztery zgłoszenia dotyczyły obszarów szczególnie chronionych (obszarów Natura 2000 i chronionego krajobrazu). Zgłaszającymi byli: osoby fizyczne (10 zawiadomień), oraz organ administracji publicznej (Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy)⁷.

(akta kontroli str. 13-15, 22, 29, 234-236, 284-290, 335-336, 647-653, 378, 423-424, 597-604, 1153)

2. Do RDOŚ nie wpłynęły w okresie objętym kontrolą zgłoszenia o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub o szkodzie w środowisku od podmiotów korzystających ze środowiska (tj. od podmiotów w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸, prowadzących działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej, powodującą bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku).

(akta kontroli str. 14-15, 43)

3. W odniesieniu do 11 otrzymanych przez RDOŚ zgłoszeń o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub o szkodzie w środowisku od innych podmiotów, aniżeli korzystające ze środowiska:

- a) zgłoszenie nr 1 z 6 marca 2022 r. dotyczyło bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku na terenie nieczynnego i przeznaczonego do rekultywacji gminnego składowiska odpadów w Ostrówcu (gmina Sadki)⁹;
- b) zgłoszenie nr 2 z 28 marca 2022 r. dotyczyło bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku oraz szkody w środowisku z powodu przechowywania znacznych ilości obornika w Marcinkowie Dolnym (gmina Gąsawa)¹⁰;
- c) zgłoszenie nr 3 z 26 kwietnia 2022 r. dotyczyło szkody w środowisku polegającej na wycince drzew i krzewów nad jeziorem Smerzyńskim (gmina Łabiszyn)¹¹;
- d) zgłoszenie nr 4 z 8 listopada 2022 r. dotyczyło szkody w środowisku polegającej m.in. na wycince drzew w Kamionkach Małych (gmina Łysomice)¹² na Obszarze Chronionego Krajobrazu Doliny Drwęcy;
- e) zgłoszenie nr 5 z 30 listopada 2022 r. dotyczyło bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku polegającej m.in. na wycince drzew w Rogóźnie Zamku (gmina Rogóžno)¹³;
- f) zgłoszenie nr 6 z 12 grudnia 2022 r. dotyczyło szkody w środowisku polegającej m.in. na wycince drzew w Hornówku (gmina Kikół)¹⁴;
- g) zgłoszenie nr 7 z 3 kwietnia 2024 r. dotyczyło szkody w środowisku polegającej na zanieczyszczeniu gleb i wód w okolicy jezioro Gopło w Siemionkach (gmina Jeziora Wielkie)¹⁵;

⁷ Dalej: „WIOŚ”.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.

⁹ Znak sprawy: WSS.512.7.2022.MW, dalej: „zgłoszenie/sprawa/postępowanie nr 1”.

¹⁰ Znak sprawy: WSS.512.10.2022.DP/SG, dalej: „zgłoszenie/sprawa/postępowanie nr 2”.

¹¹ Znak sprawy: WSS.512.14.2022.SG, dalej: „zgłoszenie/sprawa/postępowanie nr 3”.

¹² Znak sprawy: WSS.512.35.2022.SG, dalej: „zgłoszenie/sprawa/postępowanie nr 4”.

¹³ Znak sprawy: WSS.512.39.2022, dalej: „zgłoszenie/sprawa/postępowanie nr 5”.

¹⁴ Znak sprawy: WSS.512.43.2022.SG, dalej: „zgłoszenie/sprawa/postępowanie nr 6”.

¹⁵ Znak sprawy: WSS.512.8.2024.SS, dalej: „zgłoszenie/sprawa/postępowanie nr 7”.

- h) zgłoszenie nr 8 z 17 lutego 2025 r. dotyczyło bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku poprzez planowane prace budowlane w Białych Błotach¹⁶;
- i) zgłoszenie nr 9 z 9 maja 2025 r. dotyczyło bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku z powodu prac budowlanych w Pluskowężach (gmina Chełmża)¹⁷;
- j) zgłoszenie nr 10 z 12 maja 2025 r. dotyczyło szkody w środowisku z powodu wycinki drzew w Janiej Górze (gmina Świekatowo)¹⁸;
- k) zgłoszenie nr 11 z 21 lipca 2025 r. dotyczyło szkody w środowisku z powodu wycinki drzew i sitowia w okolicy jeziora Steklin w Walentowie (gmina Kikół)¹⁹.

(akta kontroli str. 14-15, 24, 29-30, 234-236, 263, 284-290, 308, 335-336, 360, 380, 609)

W dziewięciu sprawach RDOŚ wydała postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej. Postanowienia wydano do 56 dni od otrzymania zgłoszenia o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku. W dwóch sprawach (nr 8 i 11) postanowienie wydano po upływie 30 dni od zgłoszenia (tj. odpowiednio po 56 i 35 dniach) m.in. z powodu konieczności wezwania zgłaszających do uzupełnienia braków zgłoszenia w trybie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁰ oraz przeprowadzenia wizji terenowej.

(akta kontroli str. 14-16, 427-428, 430-431, 605-608)

Dwa zgłoszenia (nr 7 i 9) pozostawiono bez rozpoznania z powodu niezpełnienia braków formalnych (m.in. podpisu, wskazania miejsca bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku), pomimo takiego wezwania skierowanego przez RDOŚ na podstawie art. 64 § 2 Kpa. RDOŚ nie wydawała postanowień o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 24 ust. 7 ustawy szkodowej. W odniesieniu do zgłoszenia nr 9, pomimo pozostawienia go bez rozpoznania, RDOŚ przeprowadziła wizję terenową i stwierdziła występowanie jednego gniazda orła bielika, lecz nie potwierdziła śladów jego odnowienia i bytowania.

(akta kontroli str. 14-16, 22-38, 219-220, 224-225, 229, 1152, 1236, 1249)

Badanie ośmiu spraw zakończonych wydaniem decyzji wykazało, że postępowania trwały od 89 do 339 dni, w tym w czterech sprawach (nr 1, 2, 3 i 6) naruszono termin określony w art. 36 § 1 Kpa w zw. z art. 35 § 3 Kpa, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Jedna sprawa (nr 11) nie została zakończona (postępowanie wszczęto 25 sierpnia 2025 r.).

(akta kontroli str. 233)

RDOŚ umorzyła wszystkie osiem postępowań prowadzonych w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej (ponadto jedno postępowanie²¹ nie zostało zakończone). Wydane decyzje zawierały elementy składowe określone w art. 107 Kpa: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, powołanie podstawy prawnej,

¹⁶ Znak sprawy: WSS.512.5.2025.SG, dalej: „zgłoszenie/sprawa/ postępowanie nr 8”.

¹⁷ Znak sprawy: WSS.512.11.2025.BW, dalej: „zgłoszenie/sprawa/postępowanie” nr 9”.

¹⁸ Znak sprawy: WSS.512.12.2025.SG, dalej: „zgłoszenie/sprawa/postępowanie nr 10”.

¹⁹ Znak sprawy: WSS.512.16.2025.SG, dalej: „zgłoszenie/sprawa/postępowanie nr 11”.

²⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, dalej: „Kpa”.

²¹ Nr 11.

rozstrzygnięcie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji.

(akta kontroli str. 14-15, 263-271, 308-317, 360-368, 398-405, 451-457, 476-483, 768-775, 1183-1189)

Badanie NIK wykazało, że w dwóch sprawach (nr 6 i 11) działki objęte zgłoszeniem znajdowały się w obszarze Państwowego Monitoringu Środowiska Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska. W obu przypadkach był to kwadrat CC 156 odnoszący się do monitoringu łąbędzia krzykliwego. Ostatnie badanie przeprowadzono w 2022 r. i nie ustalono obecności tego gatunku. W odniesieniu do pozostałych spraw, działki znajdowały się od 1,2 km do 5,7 km od najbliższego obszaru monitorowanego.

(akta kontroli str. 1221-1234)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że RDOŚ każdorazowo weryfikuje możliwość wykorzystania danych pochodzących z Państwowego Monitoringu Środowiska. Wykorzystanie takich danych jest jednak bardzo trudne, gdyż wykonywane są na stosunkowo nielicznych powierzchniach/punktach monitoringowych. Powierzchnie badawcze obejmują często duże obszary (np. kwadraty o boku 1 lub 10 km), co nawet przy zlokalizowaniu ewentualnej szkody na terenie takiej powierzchni, bardzo ogranicza możliwość wykorzystania takich wyników, ponieważ dotyczą one większego i często bardziej różnorodnego obszaru.

(akta kontroli str. 1134, 1210)

RDOŚ nie korzystała z opinii Regionalnej Rady Ochrony Przyrody (dalej: „RROP”) w celu ustalenia stanu faktycznego w sprawach objętych kontrolą NIK.

(akta kontroli str. 1250)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że materiały zgromadzone w przedmiotowych sprawach, w tym wyniki wizji terenowych, były wystarczające do ich rozstrzygnięcia. Dodatkowo angażowanie RROP byłoby bezcelowe, ponieważ ustalenie stanu pierwotnego jest niemożliwe.

(akta kontroli str. 1250)

Szczegółowe badanie dziewięciu spraw, w których wszczęto postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej, wykazało, że w siedmiu sprawach ustalono podmioty korzystające ze środowiska (nr 1, 2, 4²², 5, 6, 8, 10), a ponadto:

- (1) W trakcie postępowania nr 1 RDOŚ wystąpiła m.in. do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego (dalej: „Marszałek”) o informacje na temat stanu formalno-prawnego składowiska odpadów mającego podlegać rekultywacji, o decyzje wydane przez niego w odniesieniu do składowiska oraz o wyniki kontroli wywiązywania się z obowiązku wykonania procesu rekultywacji składowiska. Zwróciła się także do Wójta Gminy Sadki o przekazanie dokumentów, analiz lub inwentaryzacji przyrodniczych dotyczących występowania na przedmiotowym terenie gatunków chronionych roślin, zwierząt i grzybów oraz siedlisk ich występowania. RDOŚ wydała decyzję umarzającą postępowanie m.in. z powodu braku planowanej inwestycji i niespełnienia przesłanki świadczącej, że zaistniała szkoda

²² W odniesieniu do jednej z trzech działek, co opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

w środowisku, tj. nie było możliwości wykazania, że wystąpiła szkoda w środowisku w gatunku chronionym lub w chronionym siedlisku przyrodniczym.

(akta kontroli str. 234-281)

- (2) W trakcie postępowania nr 2 RDOŚ m.in. pozyskała informacje od WIOŚ oraz Urzędu Gminy Gąsawa. W trakcie postępowania WIOŚ przeprowadził kontrolę, w wyniku której nie stwierdzono magazynowania nawozu naturalnego oraz nie wykazano nieprawidłowości w zakresie postępowania z nawozami naturalnymi. Oględziny przeprowadzone przez pracowników Urzędu Gminy Gąsawa ujawniły, że teren pobliskiej stacji uzdatniania wody był wolny od zanieczyszczeń, a także nie zaobserwowano występowania chronionych gatunków roślin i zwierząt. Ponadto w próbie wody pobranej z ujęcia gminnego brak było przekroczeń wartości dopuszczalnych wskaźników. Pracownicy RDOŚ przeprowadzili także wizję terenową celem ustalenia stanu faktycznego i stwierdzono pojedyncze odgłosy ptaków bez ustalenia gatunków. RDOŚ wydała decyzję umarzającą postępowanie m.in. z powodu braku materiałów określających stan początkowy, umożliwiających mierzalne określenie zmiany stanu lub funkcji elementów przyrodniczych. Następnie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”) umorzył postępowanie odwoławcze z powodu wniesienia odwołania przez osobę niebędącą stroną postępowania, a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego.

(akta kontroli str. 283-334)

- (3) W trakcie postępowania nr 3 RDOŚ m.in. pozyskała informacje od Urzędu Miejskiego w Łabiszynie co do prowadzonych postępowań dotyczących wydanych zezwoleń lub przyjętych zgłoszeń związanych z wycinką drzew lub krzewów, od Starostwa Powiatowego w Żninie co do prowadzonych postępowań dotyczących wydanych decyzji lub przyjętych zgłoszeń w sprawach budowlanych. Przedłożona do RDOŚ przez zgłaszającego notatka florystyczna wykazała występowanie dwóch gatunków roślin prawnie chronionych. Pracownicy Dyrekcji przeprowadzili wizję terenową potwierdzającą wycinkę drzew i częściowe odsłonięcie korytarza ekologicznego, a także brak pomnika przyrody (klonu jawora)²³. RDOŚ wydała decyzję umarzającą postępowanie m.in. z powodu uznania, że osoby wycinające drzewa i krzewy nie mieściły się w definicji „podmiotu korzystającego ze środowiska” w rozumieniu art. 6 pkt 9 ustawy szkodowej oraz braku możliwości dokładnego określenia stanu początkowego, który mógł ulec negatywnej zmianie.

(akta kontroli str. 335-377, 1205)

- (4) W odniesieniu do postępowania nr 4, 8 listopada 2022 r. wpłynęło do RDOŚ poprzez platformę e-PUAP zawiadomienie o powstaniu znacznej szkody w środowisku na trzech działkach w miejscowości Kamionki Małe, polegającej na prowadzeniu w okresie lęgowym ptaków (I połowa września 2022 r.) wycinki drzew i krzewów. Do wniosku dołączono mapy, zdjęcia, linki do filmów, a także informację o zgłoszeniu szkody do innych podmiotów (Gminy Łysomice, Straży Leśnej, Policji, Urzędu Marszałkowskiego). RDOŚ wydała 8 listopada 2022 r. postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej w związku z możliwością wystąpienia szkody w środowisku w gatunkach chronionych i chronionych siedliskach przyrodniczych. Dyrekcja oceniła, że

²³ RDOŚ zawiadomił o tym Urząd Miejski w Łabiszynie. Burmistrz Łabiszyna nie poinformował RDOŚ o sposobie wyjaśnienia sprawy „zniknięcia” pomnika przyrody.

zgłoszenie uzasadnia twierdzenie o możliwości wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku.

(akta kontroli str. 645-653)

W celu ustalenia stanu faktycznego 10 listopada 2022 r. czterech pracowników RDOŚ przeprowadziło wizję terenową, w wyniku której ustalili m.in. świeżo nawiezione masy ziemne na jednej z działek, a także zalegające na niej od dłuższego czasu hałdy ziemi. Stwierdzono także ślady wycinki drzew i krzewów znacznych rozmiarów na dwóch działkach (oznaczonych w ewidencji gruntów jako nieużytek, oraz grunt zadrzewiony i zakrzewiony na użytkach rolnych), a także częściowe zmulczowanie (tj. pozostawienie ściętych i rozdrobnionych roślin). Wizja terenowa wykazała także zniszczenie rowu melioracyjnego na odcinku objętym pracami oraz ustaliła, że przed pracami teren mógł być podmokły. Wskazano, że ze względu na szerokie zmiany, jakie nastąpiły na przedmiotowym terenie, nie jest możliwe określenie występowania siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków objętych ochroną przed zaobserwowanymi zmianami. Potwierdzono to w opinii przyrodniczej, sporządzonej przez Wydział Ochrony Przyrody RDOŚ z 17 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 657-659, 664-665)

W dniu 15 listopada 2022 r. RDOŚ wystąpiła do Urzędu Gminy Łysomice z prośbą o informację dotyczącą m.in. wydanych zezwoleń lub przyjętych zgłoszeń związanych z wycinką drzew lub krzewów oraz wszelkich posiadanych dokumentów, analiz i innych materiałów dotyczących występowania na przedmiotowym terenie gatunków chronionych oraz siedlisk, które mogły zostać zniszczone na skutek wycinki drzew i krzewów. Pismem z 17 listopada 2022 r. RDOŚ zawiadomiła Komendę Miejską Policji w Toruniu o możliwości popełnienia wykroczenia polegającego na wycince znacznych rozmiarów drzew i krzewów oraz nawiezieniu mas ziemnych, co stanowiło naruszenie § 5 pkt 4 uchwały nr XXXVIII/656/17 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 listopada 2017 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Doliny Drwęcy²⁴, a także możliwe naruszenia innych zakazów określonych w tej uchwale (np. zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia ich nor i lęgówisk)²⁵.

(akta kontroli str. 660, 666-667)

Z informacji przekazanych przez Wójta Gminy Łysomice (13 grudnia 2022 r.) wynikało, że do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek o wydanie zezwolenia lub zgłoszenie zamiaru wycinki drzew (28 września 2022 r. do Urzędu wpłynął jedynie e-mail informujący o przywróceniu gruntów do użytkowania rolniczego na jednej z działek 49/18). Urząd nie dysponował też żadną dokumentacją przyrodniczą. Wójt przekazał także dane dotyczące właścicieli przedmiotowych działek.

(akta kontroli str. 690).

W dniu 20 grudnia 2022 r. RDOŚ dopuściła organizację społeczną (dalej: „Fundacja”) do udziału w postępowaniu na prawach strony²⁶, a także wezwała zgłaszającego o przedłożenie dokumentów, analiz lub innych materiałów dotyczących występowania na przedmiotowych działkach gatunków chronionych oraz ich siedlisk, które mogły zostać zniszczone, o ile są w jego posiadaniu. Zgłaszający, w odpowiedzi z 23 stycznia 2023 r., poinformował RDOŚ, że

²⁴ Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. poz. 4982, dalej: „uchwała w sprawie Doliny Drwęcy”.

²⁵ § 5 pkt 1 uchwały w sprawie Doliny Drwęcy.

²⁶ Wniosek o dopuszczenie do postępowania na prawach strony Fundacja złożyła 6 grudnia 2022 r. (673).

nie jest w posiadaniu analiz lub inwentaryzacji, ponieważ nie było możliwości ich przeprowadzenia na terenie prywatnym. Jednocześnie wezwał RDOŚ do przeprowadzenia dowodu z zeznań 12 świadków m.in. na okoliczność występowania flory i fauny oraz dołączył listę 12 nazwisk z adresami. Ponadto wniósł o dokonanie oględzin sygnalizowanej szkody.

(akta kontroli str. 673, 711-713, 717, 732-736)

Pismem z 22 grudnia 2022 r. RDOŚ wezwała właściciela dwóch działek do przedłożenia wyjaśnień w zakresie planowanego sposobu zagospodarowania w związku z przekształceniem ich terenu poprzez wykonanie prac ziemnych, w tym nawiezienie hałd ziemi oraz wycinkę drzew i krzewów. Z odpowiedzi udzielonej 19 stycznia 2023 r. wynikało, że wycięcie drzew i krzewów było spowodowane dążeniem do przywrócenia rolniczego użytkowania nieruchomości, zaś okoliczności nawiezienia hałd ziemi są nieznane.

(akta kontroli str. 720-721, 730)

Po ustaleniu osoby odpowiedzialnej za dokonanie wycinki drzew (dalej: „Odpowiedzialnego”) RDOŚ wystąpiła 24 stycznia 2023 r. do Urzędu Gminy Łysomice z prośbą o udostępnienie jego danych adresowych oraz o udostępnienie wyjaśnień, które mógł złożyć w Urzędzie. W odpowiedzi z 8 lutego 2023 r. Wójt Gminy Łysomice poinformował Dyрекcję, że jedynym zarejestrowanym dokumentem była wiadomość mailowa z 27 września 2022 r., iż na jednej z działek (nr 49/18) następuje przywrócenie gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego. W piśmie z 9 lutego 2023 r.²⁷ RDOŚ wezwała Odpowiedzialnego do złożenia wyjaśnień w zakresie: a) celu prowadzonych prac na dwóch działkach, b) posiadanych decyzji/pozwoleń/zezwoleń na prowadzenie przedmiotowych prac, c) wskazania, czy działania te mają związek z prowadzoną działalnością gospodarczą, d) przedstawienia tytułu prawnego, na podstawie którego podjęto działania. Odpowiedzialny wskazał w piśmie z 22 marca 2023 r. m.in., że celem wycinki samosiejek na jednej z działek było przywrócenie ziemi rolnej do użytkowania rolnego, nie wykonywał ani nie zlecał wycinki drzew oraz krzewów na drugiej działce, a ziemia na niej pozostawiona jest prawdopodobnie pozostałością po budowie drogi, pozwolenie na wycinkę dostał „ustnie” z Urzędu Gminy Łysomice w związku z brakiem konieczności uzyskiwania zezwolenia lub zgłoszenia. Podczas pracy miały miejsce wizyty m.in. Straży Leśnej oraz Spółki Wodnej z Łysomic.

(akta kontroli str. 737, 740, 742-743, 746)

9 marca 2023 r. RDOŚ wysłała do stron postępowania zawiadomienie o zebraniu dowodów i materiałów w postępowaniu administracyjnym, zaś 13 kwietnia 2023 r. wydała decyzję umarzającą postępowanie. Potwierdzono w niej wycinkę drzew i krzewów na dwóch działkach znacznych rozmiarów oraz zalegające hałdy ziemi na jednej z nich. Na trzeciej działce stwierdzono zniszczenie rowu melioracyjnego. Osobę dokonującą wycinki drzew na jednej z działek uznano za podmiot korzystający ze środowiska. W związku z brakiem materiałów określających stan początkowy, przed wykonaniem działań powodujących szkodę, umożliwiających mierzalne określenie zmiany stanu lub funkcji elementów przyrodniczych w stosunku do stanu początkowego, analiza potencjalności wystąpienia szkody w środowisku w przedmiotowej sprawie została uznana za niemożliwą. Stan faktyczny ustalony przez RDOŚ nie dał podstaw do uznania, że przeprowadzone prace związane z wycinką drzew i krzewów

²⁷ Data wysyłki 10 lutego 2023 r.

spowodowały szkodę w środowisku. Dyrekcja wskazała, że prace te mogły wprawdzie przyczynić się do zniszczenia potencjalnych siedlisk, przy czym brak jest dowodów potwierdzających ich występowanie na terenie objętym zgłoszeniem wraz z określeniem liczebności ich populacji. Organ w toku przeprowadzonego postępowania nie otrzymał żadnych ekspertyz, opinii lub opracowań dotyczących gatunków chronionych oraz chronionych siedlisk przyrodniczych, które wskazywałyby w szczególności listę chronionych gatunków objętych szkodą wraz z powierzchnią poszczególnych siedlisk. W konsekwencji Dyrekcja stwierdziła, że nie doszło do szkody w środowisku w rozumieniu ustawy szkodowej i tym samym dalsze postępowanie uznano za bezprzedmiotowe.

(akta kontroli str. 757, 768-780)

Od ww. decyzji Fundacja złożyła odwołanie podnosząc m.in. zarzut braku jej udziału w wizji terenowej, zaniechanie sporządzenia opinii dotyczącej gatunków chronionych i ich siedlisk, nieprzeprowadzenie dowodów z zeznań świadków. GDOŚ wydała 29 czerwca 2023 r. postanowienie o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania. Stwierdziła ponadto uchybienie przez RDOŚ obowiązku dostarczenia zaskarżonej decyzji zgłoszonemu pełnomocnikowi w sprawie. W następstwie wniesionego odwołania przez Fundację, GDOŚ wydała decyzję utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję RDOŚ i wskazała m.in., że żadne dokumenty ogólnodostępne nie wskazują, aby na terenie przedmiotowych działek znajdowały się gatunki chronione lub chronione siedliska przyrodnicze. Nawet gdyby je zidentyfikowano oraz ustalono stan początkowy, to nie każda negatywna zmiana w gatunku chronionym i chronionym siedlisku przyrodniczym w świetle przepisów ustawy szkodowej stanowi szkodę w środowisku lub bezpośrednie zagrożenie nią. GDOŚ przytoczył wyrok WSA w Warszawie z 25 lutego 2020 r.²⁸ „(...) dla ustalenia zaistnienia szkody w środowisku, ewentualny negatywny wpływ nastąłych lub przewidywalnych zmian musiałby mieć charakter >znaczący<, by można było zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do przeprowadzenia działań zapobiegawczych”. Zdaniem GDOŚ, Dyrekcja podjęła wszelkie możliwe działania w celu ustalenia stanu faktycznego, w tym początkowego. Wskazała także, że mimo, iż obowiązek poszukiwania dowodów ciąży na organie administracji, strona w swym dobrze rozumianym interesie powinna wykazać dbałość o przedstawienie środków dowodowych, szczególnie jeśli nie zgadza się z ustaleniami poczynionymi przez ten organ.

(akta kontroli str. 786-789, 810-812, 885-893)

W związku z ujawnieniem nowych okoliczności faktycznych (przekazanie przez Fundację ekspertyzy), GDOŚ wznowiła postępowanie administracyjne 21 kwietnia 2024 r. Ekspertyza wykazała bardzo wysokie walory faunistyczne przedmiotowych działek i dogodne warunki bytowania dla wielu zagrożonych wyginięciem gatunków ptaków. Badany obszar posiada kluczowe dla wymierającej gromady płazów siedliska wodne i jest ważnym węzłem bioróżnorodności. Według stanu na 5 grudnia 2025 r., GDOŚ nie wydała decyzji w sprawie.

(akta kontroli str. 936-996, 1114, 1274-1276)

- (5) W trakcie postępowania nr 5 RDOŚ m.in. pozyskała informacje od Urzędu Gminy Rogóżno, Starostwa Powiatowego w Grudziądzu, Marszałka, Nadleśnictwa Jamy, Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku oraz WIOŚ. Stwierdzono, że doszło do naruszenia m.in. uchwały nr

²⁸ Sygn. Akt: IV SA/Wa 1811/19.

XXIII/342/20 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Doliny Osy i Gardęgi²⁹, tj. likwidowania i niszczenia zadrzewień, wykonywania prac trwale zniekształcających rzeźbę terenu i dokonywania zmian stosunków wodnych. RDOŚ wydała decyzję umarzającą postępowanie z powodu niespełnienia przesłanki świadczącej, że zaistniała szkoda w środowisku, w związku z brakiem stanu początkowego wskazującego na zniszczenie gatunków chronionych i ich siedlisk.

(akta kontroli str. 1153-1199)

- (6) W trakcie postępowania nr 6 RDOŚ m.in. pozyskała informacje od Urzędu Gminy Kikół, Starostwa Powiatowego w Lipnie oraz właściciela przedmiotowej nieruchomości. RDOŚ wydała decyzję umarzającą postępowanie z powodu uznania, że osoba fizyczna, której działania polegały na przygotowaniu działki pod zabudowę mieszkalną jednorodziną, w tym poprzez wycinkę drzew i krzewów, nie mieściła się w definicji „podmiotu korzystającego ze środowiska” w rozumieniu art. 6 pkt 9 ustawy szkodowej oraz z powodu braku materiałów określających stan początkowy, umożliwiających mierzalne określenie zmiany stanu lub funkcji elementów przyrodniczych.

(akta kontroli str. 378-422)

- (7) W trakcie postępowania nr 8 RDOŚ pozyskała informacje od Urzędu Gminy Białe Błota oraz przeprowadziła wizję terenową. Nie stwierdzono gatunków roślin i grzybów objętych ochroną, natomiast spośród zwierząt objętych ochroną gatunkową stwierdzono gatunki: kreta, zięby, bogatki, kapturka, pierwiosnka, szpaka, pełzaczka leśnego, krzyżówki, mazurka, sroki, dzwońca, sierpówki. Nie stwierdzono obecności płazów i gadów, a także chronionych siedlisk przyrodniczych. RDOŚ wydała decyzję umarzającą postępowanie m.in. z powodu uznania, że osób fizycznych będących właścicielami przedmiotowych działek nie można zakwalifikować do „podmiotów korzystających ze środowiska” oraz z uwagi na brak możliwości określenia stanu początkowego, który mógłby ulec negatywnej zmianie.

(akta kontroli str. 423-464)

- (8) W trakcie postępowania nr 10 RDOŚ pozyskała informacje m.in. od Wójta Gminy Świekatowo oraz przeprowadziła wizję terenową. Stwierdzono stare ślady żerowania bobra europejskiego oraz liczne gatunki ptaków objętych ochroną: pierwiosnek, bogatka, modraszka, sójka, kos, zięba, kapturka, szpak, wilga, skowronek, trznadel, potrzuszcz, (bez potwierdzonego gniazdowania). Odnotowano także bardzo liczne płazy objęte ochroną. RDOŚ wydała decyzję umarzającą postępowanie m.in. z powodu braku możliwości dokładnego określenia stanu początkowego, który mógł ulec negatywnej zmianie. RDOŚ stwierdziła, że wycinka drzew mogła przyczynić się do zniszczenia potencjalnych siedlisk wymienionych w zgłoszeniu gatunków, jednakże brak jest dowodów potwierdzających ich występowanie wraz określeniem liczebności populacji.

(akta kontroli str. 465-602)

- (9) W trakcie postępowania nr 11 RDOŚ pozyskała informacje m.in. od Urzędu Gminy Kikół i Nadzoru Wodnego w Golubiu-Dobrzyniu oraz przeprowadziła wizję terenową. Stwierdzono ślady po wycince drzew oraz pojedyncze płazy objęte ochroną, a także liczne gatunki ptaków

²⁹ Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. poz. 3283, ze zm.

chronionych (m.in. bogatka, modraszka, sójka, kos, zięba). Nie potwierdzono jednak ich gniazdowania. RDOŚ otrzymała dokumentację dotyczącą wycinki drzew, w tym brak sprzeciwu Burmistrza Kikoła wobec zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK postępowanie nie zakończyło się wydaniem decyzji (RDOŚ wyznaczyła nowy termin załatwienia sprawy na 27 grudnia 2025 r.).

(akta kontroli str. 603-640)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że RDOŚ nie planuje zlecać sporządzenia ekspertyzy, opinii lub innego dokumentu dotyczącego chronionych gatunków oraz chronionych siedlisk, ponieważ materiały zgromadzone w sprawie, w tym wyniki wizji terenowej, są wystarczające do jej rozstrzygnięcia. Zlecenie jakiegokolwiek ekspertyzy było bezcelowe, ponieważ ustalenie stanu pierwotnego, czyli tego co występowało na danym terenie przed powstaniem szkody, jest niemożliwe. Przykładowo, nie jest możliwe określenie gatunków ptaków, które gniazdowały w obrębie drzewostanu lub szuwaru przed jego wycinką. Natomiast ewentualne określanie tego, co mogło występować na podstawie charakterystyki terenu już po jego przekształceniu, może stanowić tylko przypuszczenia, obarczone jest dużym ryzykiem błędu i nie może stanowić niepodważalnego dowodu. Działanie to pozostaje zgodne z zasadą racjonalnego, gospodarnego i celowego wydatkowania środków publicznych. Organ zobowiązany jest do ponoszenia wydatków jedynie wtedy, gdy mogą one realnie przyczynić się do rozstrzygnięcia sprawy.

(akta kontroli str. 1134, 1209-1210)

4. Wobec ustalenia niezastnienia przesłanek pozwalających na uznanie analizowanych zdarzeń za szkodę w środowisku w rozumieniu ustawy szkodowej, RDOŚ nie podejmowała działań zapobiegawczych lub naprawczych w stosunku do objętych kontrolą spraw.

(akta kontroli str. 14-15, 113-135, 1139-1147, 1152, 1249)

5. W okresie objętym kontrolą RDOŚ nie wydawała decyzji o zaniechaniu działań naprawczych w odniesieniu do szkody w środowisku w chronionych siedliskach przyrodniczych lub gatunkach chronionych³⁰.

(akta kontroli str. 14-15, 39-40, 43)

6. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru szkód w środowisku³¹ w Rejestrze szkód gromadzono informacje z postępowań administracyjnych niezakończonych decyzją ostateczną. W związku z tym badanie dwóch zgłoszeń nr 10 i nr 11³² w odniesieniu do szkód dotyczących gatunków chronionych lub w chronionych siedliskach przyrodniczych wykazało, że:

- we wszystkich przypadkach dane ze zgłoszeń zostały niezwłocznie wprowadzone do Rejestru szkód tj. odpowiednio po upływie trzech i jednego dnia od daty wszczęcia postępowania;
- gromadzono informacje wynikające z art. 26a ust. 2 ustawy szkodowej oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie Rejestru szkód;

³⁰ Analiza Rejestru szkód nie wykazała takich spraw.

³¹ Dz.U. poz. 1398, dalej: „rozporządzenie w sprawie Rejestru szkód”.

³² Według stanu na dzień 17 października 2025 r. zgłoszenie nr 10 niezakończone decyzją ostateczną i nr 11 będące w toku.

- wprowadzano i aktualizowano informacje w Rejestrze szkód na każdym etapie postępowania administracyjnego, co było zgodne z art. 26a ust. 3 ustawy szkodowej.

(akta kontroli str. 14-15, 177-185)

7. Analiza dokumentacji finansowej³³ wykazała, że w latach 2022 - 2025 RDOŚ nie zabezpieczała środków finansowych na wykonywanie ekspertyz, opinii i analiz w celu stwierdzenia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku w chronionych siedliskach przyrodniczych lub gatunkach chronionych.

(akta kontroli str. 136-176, 186-217)

Dyrektor wyjaśniła, m.in., że pomimo zgłoszeń zapotrzebowania w ostatnich latach na dodatkowe środki finansowe na wykonywanie m.in. opracowań, analiz i ekspertyz związanych ze szkodami w środowisku nie były one uwzględniane w otrzymywanych limitach wydatków na podstawie których sporządzane były projekty planów finansowych RDOŚ. W związku z powyższym w przypadku wydatkowania środków budżetowych na ww. cel, RDOŚ musiałaby zrezygnować z realizacji innych bieżących wydatków, co mogłoby negatywnie wpłynąć na prawidłowe funkcjonowanie jednostki.

(akta kontroli str. 219, 221-222)

8. Z powodu braku wydania decyzji o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej RDOŚ nie dokonywała zawiadomień właściwych organów ścigania i nie wnosiła o ukaranie w sprawach, o których mowa w art. 28 i 29 ustawy szkodowej.

(akta kontroli str.14-15, 43, 1152, 1249)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W prowadzonych postępowaniach, w których ustalono osoby korzystające ze środowiska (tj. nr 2, 4, 5, 6, 10), RDOŚ nie zlecała podmiotom zewnętrznym sporządzania ekspertyz, opinii bądź analiz, których celem było określenie wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku w chronionych siedliskach przyrodniczych lub gatunkach chronionych. W konsekwencji nie ustalono stanu początkowego i niemożliwe było określenie, czy doszło do szkody w środowisku. Naruszało to art. 12 § 1 Kpa stanowiący, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, a także art. 7 Kpa (obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego) oraz art. 77 § 1 Kpa (obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący).

(akta kontroli str. 234-281, 283-334, 378-602, 768-774, 1137,
1153-1199, 1263-1264)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że jednostka korzysta przede wszystkim z zasobów własnych specjalistów z Wydziału Ochrony Przyrody, którzy uczestniczą w wizjach terenowych organizowanych w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych. Wobec braku środków zabezpieczonych na realizację ww. działań, w przypadku potrzeby ich podjęcia,

³³ Tj. m.in. projektów planów finansowych, rocznych i kwartalnych sprawozdań Rb-28.

konieczne jest uzyskanie finansowania ze źródeł zewnętrznych³⁴. Wnioski o dofinansowanie składane są z co najmniej rocznym wyprzedzeniem. We wniosku konieczne jest określenie m.in. wartości planowanego działania oraz jego efektu ekologicznego i rzeczowego, co przy braku sprecyzowanego już na tym etapie zakresu zadania, które może potencjalnie wystąpić w przyszłości, jest praktycznie niemożliwe. Poza tym określenie stanu początkowego, w sytuacji kiedy działania wskazane w zgłoszeniu mające stanowić potencjalną szkodę w środowisku, zostały już zrealizowane (środowisko zostało przekształcone), nie jest możliwe (np. określenie występowania siedlisk gatunków chronionych w obrębie drzew, które zostały już wycięte i usunięte). W odniesieniu do postępowania nr 2 Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że RDOŚ nie zlecała wykonania ekspertyzy przyrodniczej. W trakcie wizji terenowej pracownicy RDOŚ stwierdzili tylko pojedyncze odgłosy ptaków i nie potwierdzili faktu zniszczenia ich siedlisk. Natomiast z treści notatki podpisanej przez pracowników Urzędu Gminy w Gąsawie wynika, że w trakcie oględzin nie zaobserwowano występowania gatunków chronionych roślin lub zwierząt.

(akta kontroli str. 219, 222, 238, 1131-1132, 1200, 1207, 1241)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że w przypadku postępowania nr 4 GDOŚ w decyzji utrzymującej w mocy rozstrzygnięcie RDOŚ napisała, że żadne dokumenty ogólnodostępne nie wskazują, aby na przedmiotowym terenie znajdowały się gatunki chronione lub chronione siedliska przyrodnicze. Jednocześnie podkreśliła wymaga fakt, że zlecenie ekspertyzy było bezcelowe ponieważ ustalenie stanu pierwotnego jest niemożliwe. Natomiast ewentualne określanie tego co mogło występować na podstawie charakterystyki terenu już po jego przekształceniu, może stanowić tylko przypuszczenia, obarczone dużym ryzykiem błędu i nie może stanowić niepodważalnego dowodu. Wykorzystanie charakterystyki terenów przyległych także nie jest możliwe, ze względu na ich zupełnie odmienny charakter. Obszar objęty szkodą stanowiły głównie grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (zgodnie ze zgromadzoną dokumentacją głównie zadrzewienie olszowo-wierzbowe z dębami), natomiast w bezpośrednim sąsiedztwie występują lasy ze zdecydowanie dominującą sosną, o całkowicie odmiennym charakterze.

(akta kontroli str. 1137, 1263-1264)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że w sprawie nr 6 RDOŚ nie zlecała ekspertyz, ponieważ nawet ich wykonanie nie mogłoby wpłynąć na wynik sprawy. Postępowanie podlegałoby umorzeniu z uwagi na brak spełnienia przesłanek podmiotowych. W związku z tym zlecenie dodatkowych opracowań byłoby niecelowe. Działanie to pozostaje zgodne z zasadą racjonalnego, gospodarnego i celowego wydatkowania środków publicznych. Organ zobowiązany jest do ponoszenia wydatków jedynie wtedy, gdy mogą one realnie przyczynić się do rozstrzygnięcia sprawy.

(akta kontroli str. 1133, 1208-1209)

NIK zwraca uwagę, że w sprawie nr 6 przesłanki podmiotowe, na podstawie których wydano decyzję umarzającą postępowanie były błędne, co opisano w dalszej części stwierdzonych nieprawidłowości. We wszystkich ww. postępowaniach ekspertyza przyrodnicza mogłaby stanowić udowodnienie stanu faktycznego. Jednocześnie RDOŚ nie zabezpieczała środków

³⁴ Tj. do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie lub Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu.

finansowych na zlecenie ekspertyz/opinii/badań, a brak finansowania może być jednym z powodów ich niewykonywania.

(akta kontroli str. 136-176, 186-217)

2. W trzech postępowaniach (nr 1, 2 i 3) RDOŚ naruszyła termin załatwienia sprawy określony w art. 36 § 1 Kpa w zw. z art. 35 § 3 Kpa, tj.:

- a) w sprawie nr 1 RDOŚ wskazała nowe terminy załatwienia sprawy po upływie 3, 36 i 1 dnia od daty wskazanej w poprzednim zawiadomieniu;
- b) w sprawie nr 2 RDOŚ wskazała nowy termin załatwienia sprawy po upływie 3 dni od daty wskazanej w poprzednim zawiadomieniu.

Ponadto w sprawach nr 1, 2, 3 i 6 RDOŚ zawiadomiła strony o niezałatwieniu sprawy w terminie po upływie ponad 2 miesiące od wszczęcia postępowania (odpowiednio 4, 2, 4 i 1 dnia), co stanowiło naruszenie art. 35 § 3 Kpa.

(akta kontroli str. 233, 238-245, 249, 255, 337, 304, 306, 346, 380, 396)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że co do sprawy nr 1 (3 dni) zawiadomienie zostało podpisane i przygotowane do wysyłki tego samego dnia. Ponieważ był to piątek (godziny popołudniowe), poczta z Kancelarii została podjęta przez operatora pocztowego dopiero po weekendzie. W konsekwencji data faktycznego nadania pisma nie pokrywa się z datą jego podpisania i przygotowania do wysyłki. Natomiast przyczyną 36 dni były intensywne czynności związane z obsługą kontroli NIK, które spowodowały czasowe zaburzenie rytmu pracy i ograniczyły możliwości kadrowe w zakresie równoległego prowadzenia postępowań. Uchybienie terminowi (1 dzień) było następstwem zwiększonego obciążenia zadaniami i ograniczonego potencjału osobowego. Co do sprawy nr 2 (3 dni), to opóźnienie wynikało z omyłki pisarskiej.

Ponadto w sprawach nr 1, 2, 3 i 6 RDOŚ zawiadomiła strony o niezałatwieniu sprawy w terminie po upływie ponad 2 miesiące od wszczęcia postępowania, z powodu odpowiednio: konieczności obsługi kontroli NIK, omyłki, przeoczenia. Zawiadomienie w sprawie nr 6 wysłano w terminie (22 lutego 2023 r.)

(akta kontroli str. 1131-1135, 1237-1239)

NIK zauważa, że zawiadomienie z 22 lutego 2023 r. zostało wysłane do strony postępowania 23 lutego 2023 r. Ponadto NIK wskazuje, że nadzór i kontrola są wpisane w działalność instytucji publicznych i nie powinny stanowić argumentu uzasadniającego nieterminową realizację bieżących zadań.

(akta kontroli str. 396)

3. W postępowaniu nr 1:

- a) W wezwaniu do czynności procesowych skierowanym do strony postępowania RDOŚ bezpodstawnie pouczyła o zagrażającej jej sankcji z art. 88 Kpa (możliwość ukarania grzywną). Tymczasem nie można wezwania do złożenia wyjaśnień przez stronę zakwalifikować jako udziału w innej czynności urzędowej, o której mowa w art. 88 § 1 Kpa³⁵ i w związku z tym sankcja z art. 88 Kpa nie znajduje zastosowania.

(akta kontroli str. 259-260)

³⁵ Por. postanowienie SKO we Wrocławiu z 17 października 2022 r., SKO 4133/23/22, OwSS 2023, nr 1, poz. 16-19.

Dyrektor wyjaśniła m.in., że zawarte pouczenie miało charakter ogólny, jako standardowy element informacji o możliwych konsekwencjach procesowych wynikających z przepisów Kpa. Zaznaczyć także należy, że powyższa sankcja nie jest obligatoryjna.

(akta kontroli str. 1131, 1240)

NIK zwraca uwagę, że wszystkie pisma kierowane przez organy publiczne do stron postępowania powinny zawierać rzetelne pouczenie.

- b) RDOŚ prowadziła sprawę przewlekłe, ponieważ czynności dokonywane w okresie od 10 sierpnia 2022 r. do 20 października 2022 r. nie uzasadniają tak długiego okresu postępowania. Stanowiło to naruszenie art. 12 § 1 k.p.a. zobowiązującego organy administracji publicznej do szybkiego działania.

(akta kontroli str. 248-253)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że w ramach czynności merytorycznych: dokonano dalszych konsultacji z Wydziałem Ochrony Przyrody; przeprowadzono konsultacje prawne dotyczące dalszego toku postępowania; prowadzono rozmowy telefoniczne z pracownikiem Urzędu Marszałkowskiego w celu doprecyzowania informacji zawartych w dokumentacji pokontrolnej.

(akta kontroli str. 1131, 1240)

NIK zwraca uwagę, że RDOŚ nie przedstawiła dowodów wykonywania działań wskazanych w wyjaśnieniach, a ponadto ich opis nie uzasadnia konieczności przeznaczenia na nie aż dwóch miesięcy. Ponadto kolejna podjęta czynność (wezwanie strony do udzielenia wyjaśnień co do wylewisk) była niepotrzebna, ponieważ wylewisko znajdowało się poza granicami składowiska i nie był to obszar objęty zakresem postępowania.

(akta kontroli str. 250-251, 278, 1239)

- c) Decyzja zawierała błędne uzasadnienie prawne, co stanowiło nierzetelne wypełnienie obowiązku określonego w art. 107 § 1 pkt 6 Kpa. Jako podstawę umorzenia podano brak możliwości wykazania, że wystąpiła szkoda w środowisku i że analizowane zdarzenie nie stanowi szkody w środowisku w rozumieniu art. 6 pkt 11 ppkt a ustawy szkodowej. Tymczasem postępowanie toczyło się w sprawie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku w gatunkach chronionych i chronionych siedliskach przyrodniczych, co było zgodne (formalnie i merytorycznie) z treścią zgłoszenia.

(akta kontroli str. 234-236, 238, 263-271)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że informacje o tym, czy doszło do szkody w środowisku są każdorazowo elementem analizy w ramach uzasadnienia decyzji niezależnie od tego, czy zgłoszenie dotyczyło wyłącznie bezpośredniego zagrożenia. Decyzja podkreśla bowiem obowiązek dokonania przez organ pełnej oceny obejmującej zarówno potwierdzenie lub wykluczenie wystąpienia szkody jak i ocenę zagrożenia jej powstania. Ustalenie tego faktu determinuje bowiem właściwy tryb dalszego postępowania.

(akta kontroli str. 1131, 1240-1241)

NIK zwraca uwagę, że w uzasadnieniu decyzji nie odniesiono się do kwestii bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku w gatunkach chronionych i chronionych siedliskach przyrodniczych. Decyzja zawierała nieprawdziwe stwierdzenie, że brak jest inwentaryzacji przyrodniczych tego terenu oraz innych dokumentów wskazujących na występowanie

gatunków chronionych. Tymczasem obserwacje przekazane RDOŚ przez towarzystwo przyrodnicze zawierały takie ustalenia (według stanu aktualnego na dzień obserwacji). Były one wystarczającym dowodem w sprawie, która dotyczyła kwestii zagrożenia szkodą, a więc możliwości wystąpienia szkody w przyszłości, a nie w przeszłości. Z tego powodu zarzut RDOŚ, że informacja towarzystwa przyrodniczego nie daje możliwości odniesienia się do stanu poprzedniego, jest niezasadny.

4. W postępowaniu nr 2:

Postępowanie zostało wszczęte 19 kwietnia 2022 r., tj. dopiero po upływie 21 dni od otrzymania zgłoszenia (28 marca 2022 r.) a czynności prowadzono przewlekłe, co stanowiło naruszenie art. 12 § 1 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do szybkiego działania, ponieważ:

(akta kontroli str. 283-292, 308-309)

- RDOŚ przeprowadziła wizję terenową 6 czerwca 2022 r., tj. dopiero 48 dni po wszczęciu postępowania (19 kwietnia 2022 r.) oraz 70 dni po otrzymaniu zgłoszenia o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku (28 marca 2022 r.);

(akta kontroli str. 283-292, 301)

- w okresie od 23 czerwca 2022 r. do 28 września 2022 r., poza zawiadomieniem o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania³⁶, RDOŚ nie podejmowała innych czynności.

(akta kontroli str. 283, 305-334)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że wszczęcie postępowania w 21 dniu od wpływu zgłoszenia jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Ani ustawa szkodowa, ani Kpa nie określają sztywnego terminu, w jakim organ ma obowiązek wszcząć postępowanie po otrzymaniu informacji o potencjalnej szkodzie w środowisku.

(akta kontroli str. 1132, 1200-1201)

NIK zauważa, że nie wyjaśniono merytorycznych przyczyn wszczęcia postępowania dopiero po 21 dniach od otrzymania zgłoszenia o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku, a w szczególności, jakie czynności podejmowano w celu rozeznania sytuacji. Biorąc pod uwagę fakt, że w tego typu zgłoszeniach często konieczne jest niezwłoczne wykonywanie czynności procesowych, aby nie dopuścić do powstania lub powiększenia ewentualnej szkody środowiskowej, zwlekanie z wszczęciem postępowania przez 21 dni stanowi naruszenie nakazu szybkiego działania określonego w art. 12 § 1 Kpa.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że wizje terenowe wykonywane są w miarę posiadanych przez RDOŚ możliwości, z uwzględnieniem realizacji innych zadań ustawowych, dostępnych środków finansowych oraz konieczności zapewnienia udziału pracowników Wydziału Ochrony Przyrody. Mając na względzie racjonalne zarządzanie czasem pracy, zasobami ludzkimi oraz środkami transportu, wyjazd został połączony z wizją w innej sprawie i przeprowadzono go w najwcześniejszym możliwym terminie.

(akta kontroli str. 1132, 1201)

³⁶ Zawiadomienie z 23 sierpnia 2022 r.

NIK zauważa, że dokonanie wizji terenowej po upływie ponad dwóch miesięcy od otrzymania zgłoszenia podważało sens jej przeprowadzenia, ponieważ sprawa dotyczyła składowania znacznych ilości nawozu, który mógł zostać w międzyczasie usunięty. Znacznie ograniczono tym samym możliwość rzetelnego ustalenia stanu faktycznego aktualnego na dzień zgłoszenia.

(akta kontroli str. 284-291, 301)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że od 23 czerwca 2022 r. do 28 września 2022 r. nie podejmowano żadnych nowych czynności. Opóźnienie w prowadzeniu postępowania wynikało z przyczyn niezależnych, związanych przede wszystkim z istotnymi ograniczeniami kadrowymi oraz utrzymującymi się jeszcze w 2022 r. skutkami pandemii COVID-19. W tym okresie wystąpiło też dodatkowe obciążenie realizacją projektu unijnego znacznej wartości.

(akta kontroli str. 1132, 1202)

5. W postępowaniu nr 3:

RDOŚ przeprowadziła wizję terenową 6 czerwca 2022 r., tj. dopiero 32 dni po wszczęciu postępowania (4 maja 2022 r.) oraz 40 dni po otrzymaniu zgłoszenia szkody w środowisku (26 kwietnia 2022 r.), co stanowiło naruszenie art. 12 § 1 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do szybkiego działania.

(akta kontroli str. 335, 337, 341)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że przeprowadzane wizje terenowe są wykonywane w miarę posiadanych możliwości i środków finansowych, w tym z niezbędnym udziałem pracowników Wydziału Ochrony Przyrody, a także w dogodnym dla nich terminie, co nie oznacza możliwości przeprowadzenia wizji niezwłocznie. W celu racjonalnego zarządzania czasem, zasobami ludzkimi i środkami transportu wizje terenowe, tam gdzie jest to możliwe, łączy się w ramach jednego wyjazdu w kilka lokalizacji.

(akta kontroli str. 1132, 1205)

NIK zauważa, że dokonanie wizji terenowej po upływie ponad miesiąca od otrzymania zgłoszenia podważało sens jej przeprowadzenia, ponieważ mogło w tym czasie dojść do zniszczenia śladów bytowania gatunków chronionych i ich siedlisk, a w konsekwencji znacząco utrudnić rzetelne ustalenie stanu faktycznego.

6. W postępowaniu nr 4:

- a) RDOŚ nie przekazała do właściwego organu wniosku zgłaszającego (data wpływu 8 listopada 2022 r.) o przeprowadzenie kontroli Wójta Gminy Łysomice w zakresie przedmiotowej sprawy, co stanowiło naruszenie art. 243 Kpa.

(akta kontroli str. 648, 1136, 1256)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że RDOŚ nie posiada kompetencji do przeprowadzania kontroli organów administracji samorządowej. Uprawnienia w tym zakresie przysługują Radzie Gminy Łysomice. Tym samym nie należy do zadań Dyrekcji pouczanie innych organów władzy publicznej o sposobie realizacji ich ustawowych obowiązków. Informacja w zakresie braku kompetencji RDOŚ do oceny zasadności i legalności wszystkich działań dotyczących tej sprawy (w tym również w kontekście prawidłowości działań Wójta) została zamieszczona w uzasadnieniu decyzji umarzającej postępowanie.

(akta kontroli str. 1136, 1256)

NIK zauważa, że art. 243 Kpa jednoznacznie formułuje obowiązek przestrzegania właściwości przez organ: jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.

- b) RDOŚ wezwała właściciela dwóch działek do przedłożenia wyjaśnień w zakresie planowanego sposobu ich zagospodarowania w związku z przekształceniem terenu poprzez wykonanie prac ziemnych, w tym nawiezenie hałd ziemi oraz wycinkę drzew i krzewów, 23 grudnia 2022 r. (data wysyłki), tj. po upływie dopiero 9 dni od ustalenia danych właściciela działek.³⁷ Stanowiło to naruszenie art. 12 § 1 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do szybkiego działania.

(akta kontroli str. 690, 720)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że intensywne czynności związane z obsługą kontroli NIK spowodowały czasowe zaburzenie rytmu pracy i ograniczyły możliwości kadrowe, powodując skumulowanie zadań.

(akta kontroli str. 1136, 1256-1257)

NIK zauważa, że nadzór i kontrola są wpisane w działalność instytucji publicznych i nie powinny stanowić argumentu uzasadniającego nieterminową realizację bieżących zadań.

- c) RDOŚ nie wystąpiła do właściciela dwóch z trzech działek o informacje dotyczące: a) wiedzy o występowaniu gatunków chronionych i ich siedlisk, b) ewentualnych szkód środowiskowych, jakie mogłyby mu być znane. Stanowiło to niedopełnienie art. 12 § 1 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do wnikliwego działania w sprawie, a także art. 7 Kpa (obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego) oraz art. 77 § 1 Kpa (obowiązku zebrania całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący).

(akta kontroli str. 641-1130, 1136, 1257)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że z dotychczasowej praktyki i doświadczenia RDOŚ wynika, że właściciele i władający daną nieruchomością zasadniczo nie przekazują informacji, które mogłyby zostać wykorzystane przeciwko nim, co uzasadnia konieczność pozyskiwania danych z innych dostępnych źródeł, np. z Państwowego Monitoringu Środowiska. Dyrekcja uznała, że bardziej zasadne i zgodne z zasadami postępowania administracyjnego jest ustalanie okoliczności sprawy na podstawie wiarygodnych, obiektywnych danych, bez kierowania zapytania do właściciela działek, którego informacje mogłyby nie mieć waloru obiektywności.

(akta kontroli str. 1136, 1257)

NIK zwraca uwagę, że ww. doświadczenia RDOŚ nie powinny być powodem niepodejmowania prób pozyskania informacji, zwłaszcza że nie wymagały one zbyt nadmiernych nakładów pracy. Ponadto wystąpienie do właścicieli stanowiłoby wypełnienie obowiązku określonego w art. 10 § 1 Kpa (zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania).

- d) RDOŚ wezwała zgłaszającego o przedłożenie dokumentów, analiz lub innych materiałów dotyczących występowania na przedmiotowych działkach gatunków chronionych oraz ich siedlisk, które mogły zostać zniszczone, o ile były w jego posiadaniu, 20 grudnia 2022 r., tj.

³⁷ Na podstawie odpowiedzi Wójta Gminy Łysomice, data wpływu 13 grudnia 2022 r.

dopiero 41 dni po wszczęciu postępowania (8 listopada 2022 r.). Stanowiło to naruszenie art. 12 § 1 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do szybkiego działania.

(akta kontroli str. 654-655, 711-712)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że w terminie pomiędzy wszczęciem postępowania a wezwaniem zgłaszającego prowadzone były inne czynności (m.in. zlecono uzyskanie opinii z Wydziału Ochrony Przyrody i Wydziału Spraw Terenowych, skierowano pismo do Urzędu Gminy Łysomice oraz zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa skierowane do Komendy Miejskiej Policji w Toruniu). Organ podjął w pierwszej kolejności najpilniejsze czynności angażując odpowiednie podmioty. Ponadto należy podkreślić dodatkowe obciążenie realizacją projektu unijnego oraz kontrolą NIK. Wezwanie 20 grudnia 2022 r. nie spowodowało naruszenia żadnego przepisu prawa.

(akta kontroli str. 1136, 1251-1252)

NIK zwraca uwagę, że wezwanie składającego zawiadomienie do przedłożenia ww. dokumentów nie wymaga znaczących nakładów pracy i powinno wynikać z rzetelnej analizy zgłoszenia jeszcze przed wszczęciem postępowania. W sprawach dotyczących szkody środowiskowej wskazane jest, aby czynności procesowe były prowadzone niezwłocznie z powodu ryzyka szybkiego zanikania śladów ewentualnych szkód.

- e) RDOŚ nie przeprowadziła dowodu z zeznań żadnego z 12 świadków wymienionych w piśmie zgłaszającego z 23 stycznia 2023 r. Nie wystąpiła też do Straży Leśnej oraz Spółki Wodnej w Łysomicach o informacje o wynikach przeprowadzonych wizytacji terenowych oraz o ich wiedzę co do gatunków chronionych i ich siedlisk na przedmiotowym terenie. Stanowiło to niedopełnienie art. 12 § 1 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do wnikliwego działania w sprawie, a także art. 7 Kpa (obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego) oraz art. 77 § 1 Kpa (obowiązku zebrania całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący).

(akta kontroli str. 732-736, 1137, 1260)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że po wyczerpaniu środków dowodowych, nie pozostały żadne niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, stąd brak potrzeby dopuszczenia dowodów z przesłuchania świadków celem wyjaśnienia tych faktów. RDOŚ posiadała wyjaśnienia tych mieszkańców, bowiem przedłożył je w ich imieniu w dniu 23 stycznia 2023 zgłaszający, stwierdzając jednocześnie, że nie ma dokumentacji sprzed działań, które mogłyby dokumentować szkodę. Wobec tego bezcelowe byłoby angażowanie i przesłuchiwanie dodatkowych świadków co do już znanych faktów. Ponadto ani Straż Leśna, ani Spółka Wodna, ani Urząd Gminy w Łysomicach, nie zgłosili jakichkolwiek zastrzeżeń dotyczących prowadzonych prac, ani nie przekazali informacji o nieprawidłowościach mogących świadczyć o zagrożeniu dla gatunków chronionych lub ich siedlisk.

(akta kontroli str. 1136-1137, 1252, 1260)

NIK zwraca uwagę, że w postępowaniu nie ustalano istotnych faktów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia: występowania gatunkowych chronionych lub ich siedlisk, a także osób odpowiedzialnych za wycinkę drzew i krzewów oraz nawiezenie hałd ziemi w odniesieniu do dwóch z trzech działek. W piśmie z 23 stycznia 2023 r. wezwano RDOŚ do przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków na okoliczność występowania flory i fauny oraz sposobu

użytkowania terenu. Mieszkańcy przedstawili także informacje o występujących gatunkach chronionych.

- f) RDOŚ nie ustaliła sprawcy/sprawców dokonania wycinki drzew i krzewów oraz nawiezienia hałd ziemi na dwóch z trzech działek objętych zgłoszeniem, a w konsekwencji tego, czy były to podmioty korzystające ze środowiska w rozumieniu art. 6 pkt 9 ustawy szkodowej. W szczególności RDOŚ nie wystąpiła do Odpowiedzialnego o informacje dotyczące jego wiedzy o sprawcach nawiezienia hałd ziemi oraz (także od Urzędu Gminy Łysomice) zniszczenia rowu melioracyjnego. Stanowiło to niedopełnienie art. 12 § 1 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do wnikliwego działania w sprawie, a także art. 7 Kpa (obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego) oraz art. 77 § 1 Kpa (obowiązku zebrania całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący). Ponadto wydana decyzja nie zawierała wzmianki o braku ustalenia odpowiedzialnych za dokonanie ww. działań, co stanowi sporządzenie nierzetelnego uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji (tj. naruszenie art. 107 § 1 pkt 6 Kpa).

(akta kontroli str. 645-646, 737, 790-796, 1137, 1258-1262)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że pomimo przeprowadzenia szeregu czynności wyjaśniających oraz zgromadzenia obszernego materiału dowodowego nie udało się ustalić osoby odpowiedzialnej za wycinkę drzew i krzewów oraz nawiezienie hałd ziemi na dwóch działkach. Nie miało to znaczenia dla oceny, czy doszło do szkody w środowisku w rozumieniu ustawy szkodowej. Art. 80 Kpa przewiduje zasadę swobodnej oceny dowodów. Ustalenie osób odpowiedzialnych za ewentualne inne działania wykraczające poza prowadzone postępowanie (hałdy ziemi, zniszczenia rowu) stanowiłoby rozwijanie postępowania w kierunku postępowania quasi-karnego lub dochodzenia odpowiedzialności cywilnoprawnej, co nie mieści się w uprawnieniach RDOŚ. Dyrekcja nie podjęła działań zapobiegawczych ani naprawczych w trybie art. 16 ustawy szkodowej wobec braku zaistnienia przesłanek pozwalających na uznanie analizowanego zdarzenia za szkodę w rozumieniu ustawy szkodowej. Prowadziłoby to również do nieuzasadnionego wydłużenia postępowania. Zniszczenie rowu melioracyjnego oraz nawiezienie hałd ziemi, a tym bardziej ustalanie sprawców tego czynu, nie było przedmiotem postępowania, lecz jedynie wątkiem pobocznym podniesionym w toku sprawy. Wobec braku spójnych i wiarygodnych dowodów pozwalających na jednoznaczne ustalenie sprawcy, a także wobec ograniczeń kompetencyjnych wynikających z obowiązujących przepisów prawa, RDOŚ nie miał podstaw do podjęcia dalszych działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1152, 1249-1250, 1258-1262)

NIK zwraca uwagę, że RDOŚ nie przeprowadziła pogłębionych czynności wyjaśniających zmierzających do ustalenia odpowiedzialnych za ww. działania. Na przykład nie pobrała wyjaśnień od 12 świadków (mieszkańców z okolic), pomimo takiego wniosku.

(akta kontroli str. 732-736)

- g) RDOŚ nie wystąpiła do podmiotu korzystającego ze środowiska na jednej z działek o informacje o jego wiedzy co do gatunków chronionych i ich siedlisk występujących na przedmiotowym terenie przed dokonaniem prac wycinkowych i w ich trakcie. Stanowiło to niedopełnienie art. 12 § 1 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do wnikliwego działania w sprawie, a także art. 7 Kpa (obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego) oraz art. 77 § 1 Kpa (obowiązku zebrania całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący).

(akta kontroli str. 645-775)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że z dotychczasowej praktyki i doświadczenia RDOŚ wynika, że właściciele i władający terenami zasadniczo nie przekazują informacji, które mogłyby zostać wykorzystane przeciwko nim, co uzasadnia konieczność pozyskiwania danych z innych dostępnych źródeł.

(akta kontroli str. 1137, 1252-1253)

NIK zwraca uwagę, że ww. doświadczenia RDOŚ nie powinny być powodem niepodejmowania prób pozyskania informacji, zwłaszcza że nie wymagały one zbyt nadmiernych nakładów pracy. Ponadto wystąpienie do właścicieli stanowiłoby wypełnienie obowiązku określonego w art. 10 § 1 Kpa (zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania).

- h) Decyzja zawierała nierzetelne uzasadnienie faktyczne, ponieważ nie odnosiła się do kwestii nieustalenia sprawcy nawiezenia hałd ziemi oraz wycinki na działce.

(akta kontroli str. 768-775)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że hałdy ziemi nie były przedmiotem postępowania, lecz jedynie wątkiem pobocznym podniesionym w toku sprawy. Postępowanie dotyczyło wyłącznie ustalenia, czy doszło do szkody w środowisku w rozumieniu ustawy szkodowej. Zgodnie z art. 7 oraz art. 77 § 1 Kpa organ ma obowiązek wyjaśnienia jedynie tych okoliczności, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy w ramach jego właściwości rzeczowej.

(akta kontroli str. 1237, 1263)

NIK zauważa, że dla wyczerpania znamion szkody konieczne jest ustalenie przez RDOŚ spełniania także przesłanek podmiotowych, wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy szkodowej.

(akta kontroli str. 403)

7. W postępowaniu nr 5:

- a) RDOŚ nie przeprowadziła wizji terenowej, która mogłaby pozwolić na ustalenie, czy na przedmiotowym terenie występowały gatunki objęte ochroną i ich siedliska lub czy zasadne jest zlecenie ekspertyzy, opinii lub innego opracowania specjalistycznego. Stanowiło to niedopełnienie art. 12 § 1 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do wnikliwego działania w sprawie, a także art. 7 Kpa (obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego) oraz art. 77 § 1 Kpa (obowiązku zebrania całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący).

(akta kontroli str. 1153-1199)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że ustalenie stanu wyjściowego sprzed wycinki nie byłoby możliwe nawet w przypadku przeprowadzenia wizji terenowej. Mając na uwadze powyższe, zlecenie dodatkowych opracowań byłoby niecelowe. Działanie to pozostaje zgodne z zasadą racjonalnego, gospodarnego i celowego wydatkowania środków publicznych. Organ zobowiązany jest do ponoszenia wydatków jedynie wtedy, gdy mogą one realnie przyczynić się do rozstrzygnięcia sprawy.

(akta kontroli str. 1132, 1207)

NIK zwraca uwagę, że w postanowieniu o wszczęciu postępowania napisano, że w ocenie RDOŚ mogło dojść do wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, jednak niezbędne jest wyjaśnienie wszystkich okoliczności w sprawie. Ponadto notatka służbowa z wizji terenowej pracowników Urzędu Gminy Rogóżno potwierdziła świeżą wycinkę drzew i pracującą na tym terenie maszynę (koparkę) zaledwie dziewięć dni przed wszczęciem postępowania przez RDOŚ. Wizja lokalna RDOŚ pozwoliłaby ustalić, czy na przedmiotowym terenie znajdują się pozostałości wskazujące na występowanie gatunków chronionych lub ich siedlisk.

(akta kontroli str. 1161, 1172)

- b) RDOŚ bezpodstawnie w dwóch wezwaniach do czynności procesowych skierowanych do strony postępowania pouczyła o zagrażającej jej sankcji z art. 88 Kpa (możliwość ukarania grzywną). Tymczasem nie można wezwania do złożenia wyjaśnień przez stronę zakwalifikować jako udziału w innej czynności urzędowej, o której mowa w art. 88 § 1 Kpa³⁸ i w związku z tym sankcja z art. 88 Kpa nie znajduje zastosowania.

(akta kontroli str. 1162-1663, 1168-1169, 1189)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że zawarte pouczenie miało charakter ogólny, jako standardowy element informacji o możliwych konsekwencjach procesowych wynikających z przepisów k.p.a. Zaznaczyć także należy, że powyższa sankcja nie jest obligatoryjna.

(akta kontroli str. 1132, 1207-1208)

NIK zwraca uwagę, że wszystkie pisma kierowane przez organy publiczne do stron postępowania powinny zawierać rzetelne pouczenie.

- c) RDOŚ zwróciła się do Nadleśnictwa Jamy z pismem o przekazanie dokumentów dotyczących występowania na przedmiotowej działce gatunków chronionych oraz ich siedlisk, w piśmie z 24 marca 2023 r., tj. dopiero 86 dni po wszczęciu postępowania (28 grudnia 2022 r.) oraz 114 dni po otrzymaniu zawiadomienia o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub szkodzie w środowisku (30 listopada 2022 r.), co stanowi naruszenie art. 12 § 1 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do szybkiego działania.

(akta kontroli str. 1153, 1160-1161, 1178)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że w toku postępowania organ realizował kolejne czynności zmierzające do wyjaśnienia sprawy. Wystąpienie do Nadleśnictwa Jamy zostało skierowane w ramach prowadzonych działań i zgodnie z obowiązującymi procedurami. Na wcześniejszym etapie postępowania RDOŚ zbierała informacje i materiał dowodowy korespondując z organami ochrony środowiska (np. Urzędem Gminy Rogóżno, WIOŚ) mogącymi posiadać dane niezbędne do ustalenia stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 1133, 1208)

NIK zwraca uwagę, że z ww. wyjaśnień nie wynika, jakie konkretnie procedury stały na przeszkodzie wcześniejszego skierowania zapytania do Nadleśnictwa Jamy. Ponadto korespondowanie z Urzędem Gminy Rogóżno i WIOŚ (a także brak odpowiedzi od właściciela

³⁸ Por. postanowienie SKO we Wrocławiu z 17 października 2022 r., SKO 4133/23/22, OwSS 2023, nr 1, poz. 16-19.

nieruchomości na pisma RDOŚ) nie stanowiło przeszkody w niezwłocznym i równoległym uzyskaniu informacji od Nadleśnictwa Jamy.

(akta kontroli str. 1162-1663, 1168-1169, 1189)

8. W postępowaniu nr 6:

a) RDOŚ nie przeprowadziła wizji terenowej, która mogłaby pozwolić na ustalenie, czy na przedmiotowym terenie występowały gatunki objęte ochroną oraz ich siedliska lub czy zasadne jest zlecenie ekspertyzy, opinii lub innego opracowania specjalistycznego. Stanowiło to niedopełnienie art. 12 § 1 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do działania wnikliwego, a także art. 7 Kpa (obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego) oraz art. 77 § 1 Kpa (obowiązku zebrania całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący).

(akta kontroli str. 378-422)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że zgodnie ze stanowiskiem GDOŚ zawartym w decyzji z dnia 25 października 2023 r.: „(...) przeprowadzanie wizji terenowej przez pracowników regionalnej dyrekcji ochrony środowiska ma miejsce w wyjątkowych sytuacjach, przede wszystkim wówczas kiedy zebrany materiał dowodowy uniemożliwia podjęcie rozstrzygnięcia, np. dowody w sprawie są sprzeczne, niewiarygodne czy powodują wątpliwości. Tym samym pracownicy RDOŚ nie mają obowiązku każdorazowo przeprowadzać wizji terenowej w prowadzonych sprawach. Obowiązku takiego nie dostrzega także ustawodawca, który nie uzależnił wydania rozstrzygnięcia na podstawie przepisów ustawy szkodowej od obowiązku wykonania wizji terenowej przez organ prowadzący postępowanie administracyjne, jak ma to miejsce chociażby w postępowaniach związanych z uzyskaniem zezwolenia na usunięcie drzew.”

(akta kontroli str. 1133, 1208-1209)

NIK zwraca uwagę, że przytoczone stanowisko GDOŚ nie zabrania przeprowadzania wizji terenowych w uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza wobec wątpliwości co do stanu faktycznego. W przedmiotowej sprawie wizja terenowa RDOŚ pozwoliłaby ocenić, czy na przedmiotowym terenie znajdują się pozostałości wskazujące na występowanie (w czasie wizji terenowej lub w przeszłości) gatunków chronionych lub ich siedlisk.

b) Decyzja umarzająca postępowanie została wydana na podstawie błędnej podstawy faktycznej, tj. niespełniania przez osobę fizyczną, której działania polegały na przygotowaniu działki pod zabudowę mieszkalną jednorodziną (w tym poprzez wycinkę drzew i krzewów), definicji „podmiotu korzystającego ze środowiska” w rozumieniu art. 6 pkt 9 ustawy szkodowej. Tymczasem osoba ta prowadziła działalność gospodarczą polegającą m.in. na budowie domów i osiedli, tj. mieściła się w definicji podmiotu korzystającego ze środowiska³⁹. Stanowiło to naruszenie art. 107 § 1 pkt 6 Kpa.

(akta kontroli str. 394, 398-405, 421)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że w przedmiotowej sprawie kwestia prowadzenia działalności gospodarczej polegającej m.in. na budowie domów i osiedli, nie ma wpływu na wynik rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, tj. umorzenie postępowania.

(akta kontroli str. 1133, 1209)

³⁹ Był to przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, 1222 i 1871 oraz z 2025 r. poz. 222).

NIK zauważa, że wyjaśnienia nie odnoszą się do przyczyn ww. błędnej podstawy merytorycznej wydanej decyzji. Ponadto niezależnie od tego, czy powyższa kwestia miała decydujący (lub jakikolwiek) wpływ na rozstrzygnięcie, była ona przedmiotem rozważań RDOŚ, a skoro tak, to powinna być prawidłowo rozstrzygnięta, co w niniejszym przypadku nie miało miejsca.

9. Postępowanie nr 10 prowadzono przewlekłe, ponieważ RDOŚ wystąpiła dopiero 3 lipca 2025 r. do: a) właściciela nieruchomości z pismem wzywającym m.in. do przedłożenia kopii posiadanych decyzji/pozwoleń/zezwoleń na wycinkę drzew; b) Urzędu Gminy Świekatowo m.in. o wskazanie, czy Gmina prowadziła postępowanie dotyczące wydania zezwolenia na wycinkę drzew. Nastąpiło to po upływie 28 dni od przeprowadzonej wizji terenowej (5 czerwca 2025 r.), która potwierdziła dokonanie wycinki drzew. Stanowiło to naruszenie art. 12 § 1 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do szybkiego działania.

(akta kontroli str. 509, 561, 564-566, 570)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że ww. pisma zostały przez RDOŚ wysłane niezwłocznie po przeanalizowaniu zgromadzonej w sprawie dokumentacji. Postępowanie prowadzone było zgodnie z terminami wynikającymi z ustawy szkodowej oraz Kpa.

(akta kontroli str. 1134, 1246-1247)

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

NIK dostrzega, że obowiązujący stan prawny znacząco ogranicza możliwość stwierdzenia zagrożenia lub wystąpienia szkody środowiskowej. Rzetelne ustalenie stanu początkowego często wymaga przeprowadzenia profesjonalnych i czasochłonnych badań przyrodniczych, przy czym podmiot dokonujący ingerencji środowiskowej nie ma obowiązku wcześniejszego zgłoszenia swojego zamiaru. W konsekwencji, w wielu przypadkach nieodwracalnie zacierane są dowody szkody środowiskowej. Ponadto wymóg udowodnienia znaczącej negatywnej zmiany w liczebności i kondycji populacji gatunku chronionego wiąże się z trudnością przeprowadzenia rzetelnych pomiarów dynamiki zmian, które zachodziły w środowisku. Nie zwalnia to jednak RDOŚ z dążenia do rzetelnego ustalenia stanu faktycznego pomimo tych przeszkód.

Wnioski

1. Zabezpieczanie środków finansowych na sporządzanie ekspertyz, opinii bądź analiz oraz ich zlecenie w sytuacjach uprawdopodobniających występowanie chronionych siedlisk przyrodniczych lub gatunków chronionych.
2. Terminowe załatwianie spraw.
3. Odstąpienie od pouczenia strony postępowania w wezwaniu do czynności procesowych skierowanym o sankcji z art. 88 Kpa.
4. Prowadzenie postępowań w sposób wnikliwy i szybki.
5. Podawanie rzetelnego uzasadnienia faktycznego i prawnego wydawanych decyzji.
6. Przestrzeganie obowiązku przekazywania wniosków do właściwych organów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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

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

Bydgoszcz, dnia 22 grudnia 2025 r.

Kontrolerzy:

Łukasz Lisiecki

Starszy inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Leszek Murat

Główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor

Tomasz Sobecki

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała: p.o. Wicedyrektor Agnieszka Serlikowska w zastępstwie p.o. Dyrektor Tomasz Sobecki /podpisano elektronicznie/.