



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KSI.411.001.01.2023

Krzysztof Gołębiewski
Główny Inspektor Ochrony Środowiska
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 3
02-362 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/001 – „Realizacja przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska zadania inwestycyjnego pn. *Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMS oraz infrastruktury informacji przestrzennej, w latach 2019-2022*”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ), ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 3, 02-362 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Gołębiowski, Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 7 marca 2023 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska ¹ pełnili: 1. Magda Gosk – p.o. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od 13 sierpnia 2022 r. do 6 marca 2023 r.; 2. Michał Mistrz – p.o. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r., Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 13 grudnia 2021 r. do 12 sierpnia 2022 r.; 3. Marek Chibowski – p.o. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.; 4. Paweł Ciećko – p.o. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od 30 lipca 2018 r. do 30 października 2018 r., Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 31 października 2018 r. do 28 lipca 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 3-7)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uwarunkowania organizacyjno-techniczne wykonywania zadania „Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMŚ oraz infrastruktury informacji przestrzennej”. 2. Realizacja zadania „Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMŚ oraz infrastruktury informacji przestrzennej” przez GIOŚ finansowanego ze środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. 3. Planowanie, szacowanie i udzielanie zamówień publicznych na realizację zadania Ekoinfonet. 4. Wdrożenie i wykorzystywanie rozwiązań organizacyjnych i technicznych zapewniających bezpieczeństwo informacji w zakresie systemu informatycznego Ekoinfonet.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ³ Departament Środowiska
Kontrolerzy	Izabella Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/31/2023 z 20 stycznia 2023 r. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 21726. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2)</p>

¹ Dalej: „Główny Inspektor”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

³ Dalej: „NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Główny Inspektor zapewnił w latach 2019-2022 finansowanie zadania pn. „Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMS oraz infrastruktury informacji przestrzennej”⁵, głównie poprzez zawarcie z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) umowy nr 50/2019/Wn50/MN-po/D z 18 lutego 2019 r. dotyczącej dofinansowania realizacji Ogólnopolskiego Monitoringu Środowiska⁶. Pomimo trudności związanych ze zmianą od 1 stycznia 2019 r. organizacji Inspekcji Ochrony Środowiska, w GIOŚ podejmowano działania zabezpieczające pod względem organizacyjnym i technicznym realizację zadania Ekoinfonet. Zadania związane z systemem informatycznym Ekoinfonet zostały przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym GIOŚ, w tym Departamentowi Monitoringu Środowiska (DMŚ), w ramach którego funkcjonowały Regionalne Wydziały Monitoringu Środowiska (RWMS). W okresie objętym kontrolą stosowano także zasady bezpieczeństwa informacji przy udostępnianiu baz danych wykonawcom umów cywilnoprawnych, którzy wprowadzali do tych baz dane z przeprowadzanego monitoringu środowiska.

W trakcie kontroli niemożliwe było ustalenie poziomu zaawansowania realizacji zadania Ekoinfonet w zakresie rzeczowym. Przyczyną takiego stanu były różniące się prezentacje danych, dotyczących planowanych do osiągnięcia efektów, w treści umowy PMS zmienionej aneksem nr 8/569 (w części „Warunki Szczególne”) oraz w załącznikach do niej.

W ramach umowy PMS na realizację zadania Ekoinfonet wg. harmonogramu rzeczowo-finansowego⁷ w brzmieniu określonym aneksem nr 8/569 do umowy PMS zaplanowano 79 716,4tys. zł⁸. W latach 2019-2022 wykorzystano na ww. zadanie 45 181,5 tys. zł, tj. 56,7% planu.

Do 30 maja 2022 r. ww. zadanie było tak jak pozostałe zadania PMS planowane, realizowane i rozliczane w ramach umowy PMS według harmonogramu rzeczowo-finansowego, który zawierał jedną pozycję, tożsamą z przedmiotem umowy, tj. „Realizacja Ogólnopolskiego Państwowego Monitoringu Środowiska”. NIK po kontrolach wykonania budżetu państwa w 2019 r. oraz 2020 r. przeprowadzonych w NFOŚiGW wnioskowała o zapewnienie spójności HRF z opisem działań zaplanowanych do realizacji w umowie PMS. Natomiast po przeprowadzonej w GIOŚ kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. NIK wnioskowała o podjęcie działań w celu wdrożenia HRF do tej umowy.

GIOŚ 31 maja 2022 r., realizując wniosek NIK, poprzez podpisanie aneksu nr 8/569 do umowy PMS, wdrożył szczegółowy HRF (załącznik nr 1 do umowy). Aneksem tym zmieniono także szczegółowy opis przedsięwzięcia (załącznik nr 2 do umowy). Jednakże pomiędzy danymi ujętymi w HRF, danymi ujętymi w „Warunkach

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

⁵ Poprzez zadanie „Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMS oraz infrastruktury informacji przestrzennej” należy również rozumieć wprowadzone aneksem nr 8/569 z 31 maja 2022 r. do umowy PMS działania w ramach 3 zadań, tj.: zadanie nr 1.4 „Monitoring przyrody wraz z systemem zapewnienia jakości”; zadanie nr 4 „Utrzymanie i rozwój systemów informatycznych funkcjonujących w GIOŚ dla potrzeb realizacji zadań PMS”; zadanie nr 6 „Budowa i rozwój systemu informatycznego dla potrzeb realizacji zadań monitoringowych przez GIOŚ”. Dalej: „zadanie Ekoinfonet”.

⁶ Dalej: „umowa PMS”.

⁷ Dalej: „HRF”.

⁸ Kwota planowana została przyjęta jako suma planowanych wydatków na 3 zadania, tj.: zadanie nr 1.4 „Monitoring przyrody wraz z systemem zapewnienia jakości”; zadanie nr 4 „Utrzymanie i rozwój systemów informatycznych funkcjonujących w GIOŚ dla potrzeb realizacji zadań PMS”; zadanie nr 6 „Budowa i rozwój systemu informatycznego dla potrzeb realizacji zadań monitoringowych przez GIOŚ”.

Szczególnych” umowy PMS (na lata 2019-2025) oraz danymi zawartymi w szczegółowym opisie przedsięwzięcia występowały rozbieżności w zakresie liczby baz danych o stanie poszczególnych komponentów środowiska. W HRF założono utworzenie 208 sztuk baz danych oraz 81 zbiorów danych, natomiast w „Warunkach Szczególnych”⁹ (na lata 2019-2025) określono liczbę utworzonych baz danych na 287 sztuk. Z kolei w szczegółowym opisie przedsięwzięcia w ramach zadań inwestycyjnych i nieinwestycyjnych monitoringu środowiska¹⁰ wymieniono 11 baz danych¹¹, tworzących system informatyczny Ekoinfonet w ramach PMS.

Stwierdzono także nieprawidłowości dotyczące:

- Nieterminowego rozliczania zaliczek otrzymywanych z NFOŚiGW - poprzez poz. 59 rezerw celowych budżetu państwa. W 2022 r. problem nieterminowego rozliczania zaliczek nadal występował, pomimo że po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. NIK wniosowała o podjęcie działań w celu zapewnienia terminowego rozliczania ww. zaliczek.
- Niezapewnienia, w latach 2019-2022, tj. przez 4 lata od wprowadzenia zmian w organizacji Inspekcji Ochrony Środowiska, warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie działań prowadzących do aktualizacji regulacji wewnętrznych - składających się na System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) - w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia oraz do utrzymywania aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację. Było to niezgodne z § 20 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹².

Ponadto w 2 spośród 5 zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego związanych z realizacją zadania Ekoinfonet stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- wskazaniu, w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego „Modyfikacja systemu informatycznego Ekoinfonet w związku z wejściem w życie Dyrektywy Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, której przepisy zaczęły obowiązywać 1 stycznia 2019 r. – część I”, niezgodnej ze stanem faktycznym daty zawarcia umowy;
- niezatwierdzeniu przez Głównego Inspektora protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego „Modyfikacja systemu informatycznego Ekoinfonet w związku z wejściem w życie Dyrektywy Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, której przepisy zaczęły obowiązywać 1 stycznia 2019 r. – część II”;

⁹ W zakresie efektu rzeczowego zadania.

¹⁰ W zmienionej umowie PMS aneksem nr 8/569 z 31 maja 2022 r. określono 6 zadań nieinwestycyjnych oraz 5 zadań inwestycyjnych. Szczegółowy opis przedsięwzięcia stanowił załącznik nr 2 do ww. aneksu.

¹¹ Baza danych jakości powietrza - Ekoinfonet JPOAT; baza danych monitoringu jakości powietrza - Ekoinfonet JPOAT2,0; baza danych Monitoringu Chemizmu Gleb Omych - Ekoinfonet MCG; baza danych monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych - Ekoinfonet MGSP; baza danych monitoringu gatunków i siedlisk morskich - Ekoinfonet MGISP; baza danych EHAŁAS; baza danych monitoringu ichtiofauny w strefie wód przejściowych i przybrzeżnych - Ekoinfonet Ichtiofauna; baza monitoringu wód powierzchniowych - Ekoinfonet JWODA; baza danych monitoringu elektromagnetycznego - Ekoinfonet JELMAG; baza danych monitoringu ptaków polskich - Ekoinfonet MPP2; baza danych mapy hałasu - Ekoinfonet E-Hałas-M

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 2247 (dalej: rozporządzenie KRI).

- opublikowaniu w Biuletynie Zamówień Publicznych¹³ ogłoszenia o wykonaniu umowy (w ramach ww. zamówienia publicznego) z naruszeniem terminu określonego w art. 448 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. **Uwarunkowania organizacyjno-techniczne wykonywania zadania „Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMŚ oraz infrastruktury informacji przestrzennej”.**

Opis stanu faktycznego

W celu zapewnienia kompletnych danych i informacji o stanie środowiska w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) zgodnie z art. 28h ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ)¹⁶ tworzy się system informatyczny Ekoinfonet, za pomocą którego są zbierane, przechowywane, przetwarzane i udostępniane dane dotyczące przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Dane w systemie Ekoinfonet powinny być gromadzone w bazach dziedzinowych właściwych dla poszczególnych komponentów środowiska dotyczących m.in. jakości powietrza, jakości wód powierzchniowych poziomu pól elektromagnetycznych, stanu akustycznego środowiska.

Od 1 stycznia 2019 r. na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw¹⁷, nastąpiły zmiany w organizacji IOŚ. Pracownicy wydziałów i działów związanych z monitoringiem środowiska (realizujących m.in. zadanie Ekoinfonet) oraz laboratoriów w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska (wioś) stali się pracownikami GIOŚ. Tym samym GIOŚ realizował zadania w 55 dodatkowych lokalizacjach terenowych¹⁸ przy pomocy ok. 1 tys. nowych pracowników. Zmiana organizacji IOŚ wiązała się z koniecznością przejęcia przez GIOŚ mienia (w tym infrastruktury technicznej) z wioś. W związku z reformą IOŚ zadanie Ekoinfonet stało się zadaniem GIOŚ finansowanym w ramach budżetu tej jednostki (ze środków NFOŚiGW w ramach umowy PMŚ – poprzez poz. 59 rezerw celowych oraz z budżetu środków europejskich w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POiŚ)).

(akta kontroli str. 1598, 1774-1798, 1799-1814)

W GIOŚ od 1 stycznia 2019 r. zadania związane z rozwojem systemu Ekoinfonet realizował m.in. Departament Monitoringu Środowiska (DMS) wraz z działającymi w ramach tego departamentu RWMS. Zadania w zakresie utrzymania systemów informatycznych, wsparcie informatyczne od 1 stycznia 2019 r. do 5 października 2020 r. wykonywał Wydział Informatyki w Departamencie Organizacyjno-Finansowym, a od 6 października 2020 r. Departament Informatyzacji (DINF). Obsługę administracyjno-finansową zadań PMŚ, w tym zadania Ekoinfonet wykonywał od 1 stycznia 2019 r. do 5 października 2020 r. Departament

¹³ Dalej: „BZP”.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 (dalej: ustawa Pzp).

¹⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 824 ze zm.

¹⁷ Dz. U. poz. 1479.

¹⁸ Centralne Laboratoria Badawcze, Regionalne Wydziały Monitoringu Środowiska

Organizacyjno-Finansowy, a od 6 października 2020 r.¹⁹ Departament Administracyjno-Finansowy (DAF)

W latach 2019-2022 szczegółowy zakres zadań DMS²⁰, zawarty został w regulaminie wewnętrznym, który był trzykrotnie aktualizowany. W regulaminie tym określono również strukturę organizacyjną departamentu, w ramach którego oprócz RWMS funkcjonował zespół ds. monitoringu hałasu, zespół ds. monitoringu pól elektromagnetycznych oraz wieloosobowe stanowisko ds. systemów informacji przestrzennej. W latach 2020-2022 szczegółowy zakres zadań DINF²¹ został wskazany w regulaminie wewnętrznym, który był dwukrotnie aktualizowany.

(akta kontroli str. 3082-3111, 3279-3497)

W piśmie z 25 stycznia 2019 r. ówczesny Dyrektor Generalny GIOŚ wskazał, że stan zatrudnienia w Głównym Inspektoracie od 1 stycznia 2019 r. wzrósł ze 146 (stan zatrudnienia na 31 grudnia 2018 r.) do 1 211 etatów.

(akta kontroli str. 3869-3871)

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. w Departamencie Organizacyjno-Finansowym zatrudnione były 44 osoby, w tym w Wydziale Informatyki – 5 osób. Na 31 grudnia 2019 r. zatrudnienie wzrosło do 94 osób, w tym: w Wydziale Informatyki – do 24 osób. W latach 2020-2022 zatrudnienie: w DINF wynosiło od 24 osób do 28 osób; a w DAF od 42 do 44 osób. Natomiast w DMS zatrudnienie zmniejszyło się z 253 etatów do 240,7 etatu.

(akta kontroli str. 3774-3776)

W okresie objętym kontrolą w opisach stanowisk oraz w zakresach czynności pracowników DMS wyszczególniono zadania dotyczące obsługi poszczególnych baz danych systemu informatycznego Ekoinfonet. Również w przypadku pracowników DINF w opisach stanowisk oraz w zakresach czynności wyszczególniono zadania dotyczące obsługi systemów informatycznych stosowanych w GIOŚ.

(akta kontroli str. 1763-1764, 2812-2822, 3082-3111, 3279-3497)

W latach 2019-2022 w GIOŚ przeprowadzono 14 szkoleń dla pracowników GIOŚ w zakresie obsługi poszczególnych baz danych tworzących system informatyczny Ekoinfonet.

(akta kontroli str. 179)

Dyrektor DINF odnośnie do przeprowadzania analiz dotyczących przydatności przejmowanego z wioś sprzętu komputerowego i oprogramowania wyjaśnił, że: „[...] Analizy potrzeb pod względem sprzętu komputerowego (oraz licencji) potrzebnego do realizacji zadań związanych z rozwojem i utrzymaniem środowiska informatycznego GIOŚ wykonywane były w GIOŚ co do zasady na etapie przygotowywania planów finansowych i zamówień publicznych [...]”

Dyrektor DMS wyjaśniła, że: „DMS na bieżąco analizował, zgłaszał i uzgadniał z DINF zapotrzebowania na sprzęt i oprogramowanie wynikające z utworzenia nowych stanowisk prac bądź konieczności wymiany zużytego sprzętu lub oprogramowania

¹⁹ Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 7 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 6 października 2020 r.

²⁰ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Monitoringu Środowiska z 28 lutego 2019 r.; Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Monitoringu Środowiska z 18 listopada 2021 r.; Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Monitoringu Środowiska z 3 czerwca 2022 r.

²¹ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Informatyzacji z 23 grudnia 2020 r.; Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Informatyzacji z 8 listopada 2021 r.; Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Informatyzacji z 13 lipca 2022 r.

w celu zachowania ciągłości realizacji zadań PMS (zakupy odtworzeniowe i uzupełniające) [...]”.

W sierpniu 2020 r. DMS przy współpracy z DINF przeprowadził czynności związane z analizą sprzętu komputerowego oraz oprogramowania potrzebnego do realizacji zadań systemu informatycznego Ekoinfonet. Następne czynności związane z określeniem ilości sprzętu komputerowego stosowanego w DMS, z uwzględnieniem wykonanych do tego czasu zakupów w GIOŚ, przeprowadzono w 2021 r.

Dyrektor DMS GIOŚ wyjaśniła, że: „[...] bieżące analizy sprzętu informatycznego były podstawą dla kierownictwa DMS do oceny zapotrzebowania a następnie wnioskowania o zakup sprzętu informatycznego do realizacji zadań PMS, w tym Ekoinfonet, w celu wymiany zużytego sprzętu lub uzupełnienia braków [...]”.

(akta kontroli str. 1627- 1628, 2724-2730, 3501-3638)

W latach 2019-2022 w GIOŚ dokonano zakupów na potrzeby realizacji zadania Ekoinfonet w DMS, DAF m.in. komputerów, w tym 70 sztuk dla RWMS w związku z potrzebą wymiany komputerów, które posiadają stare oprogramowanie i przestarzałą konfigurację; 300 sztuk licencji oprogramowania Microsoft Office Standard na potrzeby m.in. DMS oraz zapewnienia licencji serwerowych na potrzeby zapewnienia usług autoryzacyjnych pracy grupowej oraz bezpieczeństwa dla GIOŚ (w tym dla RWMS DMS) finansowanych ze środków NFOŚiGW (poprzez poz. 59 rezerw celowych „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” w ramach umowy PMS z 18 lutego 2019 r.).

(akta kontroli str. 1322-1323,1629-1631)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki w zakresie zabezpieczenia realizacji zadania Ekoinfonet pod względem organizacyjnym i technicznym, pomimo trudności związanych ze zmianą od 1 stycznia 2019 r. organizacji Inspekcji Ochrony Środowiska.

OBSZAR

2. Realizacja zadania „Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMS oraz infrastruktury informacji przestrzennej” przez GIOŚ finansowanego ze środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Opis stanu
faktycznego

W umowie PMS z 18 lutego 2019 r. w szczegółowym opisie przedsięwzięcia (w części B) określono, że zadanie nr 2 pn. „Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMS oraz infrastruktury informacji przestrzennej” jest zadaniem inwestycyjnym, a w warunkach szczególnych w pkt. 4 „Efekt rzeczowy zadania (PMS)” wskazano m.in. liczbę 164 sztuk utworzonych baz danych o stanie środowiska. HRF, stanowiący załącznik do tej umowy zawierał tylko jedną pozycję tożsamą z przedmiotem umowy, tj. Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska.

NIK w latach 2020-2021 w ramach corocznych kontroli wykonania budżetu państwa, przeprowadzanych w NFOŚiGW wnioskowała o uszczegółowienie HRF do ww.

umowy²². Natomiast po przeprowadzonej w GIOŚ kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r.²³ NIK wnioskuje o wdrożenie HRF do tej umowy.

W latach 2019-2022 do umowy PMŚ z 18 lutego 2019 r. zawarto 9 aneksów. Aneksem nr 8/569 z 31 maja 2022 r. uszczegółowiono HRF do tej umowy. Zmieniony HRF zawierał 12 pozycji, w tym 6 zadań oraz 6 podzadań. Nazwa tych zadań nie pokrywała się z nazwami zadań wskazanymi w szczegółowym opisie przedsięwzięcia w pierwotnej umowie, m.in. nie było wymienione zadanie pn. „Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMŚ oraz infrastruktury informacji przestrzennej”. Ponadto w zmienionym HRF wskazano jako jednostki miary 208 baz danych oraz 81 zbiorów danych. Natomiast w szczegółowym opisie przedsięwzięcia określono jako efekt rzeczowy zadania liczbę utworzonych baz danych o stanie środowiska, tj. 287 baz danych.

W związku ze zmianą HRF zadania związane z rozwojem systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMŚ oraz infrastruktury informacji przestrzennej były od 31 maja 2022 r. realizowane według wyjaśnienia Dyrektora DMS, w ramach 3 zadań, tj. zadania nr 1.4 w zakresie działań związanych z rozwojem narzędzi informatycznych do gromadzenia, przetwarzania i zarządzania wynikami monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych (baza MGSP, portal mapowy i strona internetowa); zadania nr 4 w zakresie węzła infrastruktury przestrzennej GIOŚ INSPIRE; zadania nr 6 w zakresie dotyczącym utrzymania, modernizacji i rozwoju baz danych do gromadzenia danych o jakości powietrza (JPOAT) jak i modernizacji, aktualizacji i rozwoju narzędzi służących do udostępnienia informacji o jakości powietrza, tj. portalu „Jakość powietrza” oraz aplikacji mobilnych „Jakość powietrza w Polsce” oraz uszczegółowiono opis zadań w odniesieniu do bazy danych „JELMAG” oraz wprowadzono zapisy dotyczące bazy danych „JWODA”.

(akta kontroli str. 792-794)

Dofinansowanie PMŚ ze środków NFOŚiGW zostało na mocy aneksu nr 8/569 do ww. umowy przedłużone do 2025 r. oraz zwiększona została kwota dofinansowania do 616 462,2 tys. zł (wobec 330 987 tys. zł wynikających z pierwotnej umowy PMŚ).

(akta kontroli str. 27-166, 2993-2998)

Dyrektor DMS GIOŚ jako przyczynę wprowadzenia nowych zadań do umowy PMŚ oraz zwiększenia kwoty dofinansowania do 616 462,2 tys. zł wskazała, że HRF oraz szczegółowy opis przedsięwzięcia został dostosowany do dokumentu pn. „Strategiczny Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2020-2025” zatwierdzonego w 2020 r. przez Ministra Klimatu.

(akta kontroli str. 792-797, 1052-1103)

Pomiędzy danymi ujętymi w uszczegółowionym HRF, danymi ujętymi w „Warunkach Szczególnych” umowy PMŚ na lata 2019-2025 oraz danymi zawartymi w szczegółowym opisie przedsięwzięcia występowały rozbieżności w zakresie liczby baz danych zawierających dane o stanie środowiska (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 111-166)

²² Kontrola wykonania budżetu państwa w 2019 r. (P/20/001) oraz kontrola wykonania budżetu państwa w 2020 r. (P/21/001).

²³ P/21/001

Dla przedsięwzięcia określonego umową PMŚ, w tym zadania Ekoinfonet nie opracowano w GIOŚ Studium wykonalności.

Dyrektor DMŚ wyjaśniła, że: „[...] Zadanie to jest realizowane ciągle od wielu lat i rozwijane w miarę potrzeb dostosowując je do zakresu zadań ustawowych realizowanych w ramach PMŚ.”.

(akta kontroli str. 170-187)

W poszczególnych latach 2019-2022 NFOŚiGW, zgodnie z umową PMŚ przekazywał - poprzez poz. 59 rezerw celowych - zaliczkowe dofinansowanie na podstawie składanych przez GIOŚ wniosków. Do tych wniosków załączane były określone w Warunkach Szczególnych tej umowy dokumenty, potwierdzające wysokość wydatkowanych dotychczas środków i terminy płatności wydatków zrealizowanych m.in. na zadania dotyczące Ekoinfonetu. GIOŚ w latach 2019-2022 ogółem wydatkował w ramach umowy PMŚ na zadanie Ekoinfonet – 45 181,5 tys. zł.

W 2019 r. GIOŚ dwukrotnie wnioskował do NFOŚiGW o wypłatę zaliczek, tj. 17 kwietnia 2019 r. oraz 24 października 2019 r. W umowie PMŚ określono termin rozliczenia pierwszej zaliczki do 24 października 2019 r. oraz drugiej zaliczki do 15 grudnia 2019 r. Pismem z 24 października 2019 r. Główny Inspektor zwrócił się z prośbą do NFOŚiGW o przesunięcie terminu rozliczenia I zaliczki na dzień rozliczenia II zaliczki, tj. na 15 grudnia 2019 r. oraz o wypłatę II transzy zaliczki bez rozliczenia poprzedniej.

29 stycznia 2020 r., Główny Inspektor przekazał do NFOŚiGW rozliczenie wydatków poniesionych od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r., jednocześnie informując, że w 2019 r. GIOŚ nie wykorzystał środków w wysokości 9 285,5 tys. zł i wniósł o ich przeniesienie na lata 2021-2022. Następnie pismem z 20 lutego 2020 r. skierowanym do NFOŚiGW Główny Inspektor przekazał skorygowane rozliczenie wydatków poniesionych od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. z prośbą o wyrażenie zgody na przeniesienie środków niewykorzystanych w 2019 r. w wysokości 8 346,1 tys. zł na lata 2021-2022, na co uzyskał zgodę NFOŚiGW. Do tego pisma Główny Inspektor dołączył opis zrealizowanych prac, z którego wynikało, że GIOŚ w ramach zadania Ekoinfonet przeprowadził szkolenia informatyczno-merytoryczne dotyczące obsługi poszczególnych baz danych tworzących Ekoinfonet (SI JPOAT2,0; EHAŁAS); rozbudował bazę danych SI JPOAT2,0; wykonał zadanie pn. „Modernizacja narzędzi informatycznych do informowania społeczeństwa o jakości powietrza w Polsce w latach 2019-2021”; wykonał zadanie dotyczące utrzymania i rozwoju węzła infrastruktury informacji przestrzennej GIOŚ INSPIRE oraz dostosowania danych przestrzennych GIOŚ do wymagań dyrektywy INSPIRE wraz z warsztatami.

Dyrektor DMŚ wyjaśniła, że „W 2019 r. środki niewykorzystane z umowy nr 50/2019/Wn-50/MN-po/D wyniosły łącznie 32 287 406,77 zł, z tego: środki w wysokości 23 941 309,00 zł nie zostały ujęte we wnioskach GIOŚ o uruchomienie rezerwy celowej w roku 2019 i zostały przesunięte w harmonogramie rzeczowo – finansowym ww. umowy do wykorzystania w latach 2021-2022 (z pierwotnie wnioskowanych 2020-2021); środki w wysokości 8 346 079,77 zł były środkami rezerwy celowej pobranej w ramach ww. umowy w roku 2019, które nie zostały wydatkowane w 2019 r. Pomimo, że GIOŚ wnioskował również o przesunięcie ich do wykorzystania w latach następnych, nie uzyskał zgody NFOŚiGW i środki te zostały zwrócone do NFOŚiGW zgodnie z procedurą jako niewykorzystane [...]”.

(akta kontroli str. 2951-2952)

W 2020 r. NFOŚiGW przekazał GIOŚ dwie zaliczki, pierwszą 28 kwietnia 2020 r. oraz drugą 15 listopada 2020 r. Pismem z 22 września 2020 r. Główny Inspektor zwrócił się z prośbą NFOŚiGW o przesunięcie terminu rozliczenia pierwszej zaliczki na dzień

rozliczenia II zaliczki, tj. 15 grudnia 2020 r. Pismem z 15 grudnia 2020 r. Główny Inspektor poinformował, że w związku z trudnościami w realizacji zadań wynikających z sytuacji epidemicznej w GIOŚ nadal trwają odbiory i rozliczenia wyników prac i w związku z powyższym realizacja płatności będzie trwać do 31 grudnia 2020 r., a rozliczenie dwóch zaliczek zostanie uzupełnione o wydatki poniesione od 14 grudnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

Pismem z 25 stycznia 2021 r. Główny Inspektor przekazał skorygowane rozliczenie wydatków poniesionych od 1 września 2020 r. do 31 grudnia 2020 wraz z prośbą o wyrażenie zgody na przeniesienie środków niewykorzystanych w 2020 r. w wys. 2 485,1 tys. zł na 2022 r. Do pisma został dołączony opis zrealizowanych prac, z którego wynikało, że GIOŚ w ramach zadania Ekoinfonet w 2020 r. zrealizował II etap umowy pn. „Modernizacja narzędzi informatycznych do informowania społeczeństwa o jakości powietrza w Polsce w latach 2019-2021”. Prace wykonano w ramach zadań: „Monitoringu ptaków pospolitych, terenów podmokłych i leśnych, z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2018-2021” część I etap 4; „Monitoring ptaków drapieżnych i sów z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2018-2021”; „Rozszerzenie monitoringu ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000” Etap II; „Monitoring ptaków morskich z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2018-2021” Część II etap 4 (zaktualizowano m.in. bazę danych oraz świadczono usługę wsparcia i utrzymania dla strony internetowej i bazy danych; „Wykonanie oceny stanu klimatu akustycznego środowiska w skali kraju wraz z nadzorem metodycznym nad systemem monitoringu hałasu w latach 2018-2020”; „Utrzymanie i rozwój węzła infrastruktury informacji przestrzennej GIOŚ INSPIRE oraz dostosowania danych przestrzennych GIOŚ do wymagań dyrektywy INSPIRE wraz z warsztatami”.

W 2021 r. GIOŚ dwukrotnie składał wnioski o przekazanie zaliczek, tj. 22 stycznia 2021 r. oraz 23 września 2021 r. Pismem z 23 września 2021 r. Główny Inspektor poinformował Prezesa Zarządu NFOŚiGW o niewydatkowaniu pełnej transzy środków z pierwszej zaliczki oraz o akceptację rozliczenia I części zaliczki i wyrażenie zgody na przesunięcie terminu na pełne rozliczenie pierwszej zaliczki na dzień rozliczenia drugiej zaliczki, tj. 15 grudnia 2021 r. Ponadto w powyższym piśmie ówczesny Główny Inspektor wnioskował o wypłatę kolejnej transzy zaliczki bez rozliczenia poprzedniej.

Pismem z 16 grudnia 2021 r. Główny Inspektor poinformował NFOŚiGW o przesunięciu na styczeń 2022 r. rozliczenia otrzymanych w 2021 r. zaliczek. Pismem z 27 stycznia 2022 r. GIOŚ przekazał skorygowane rozliczenie wydatków ponoszonych od 1 września 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. Do pisma GIOŚ dołączył opis zrealizowanych prac w ramach zadania Ekoinfonet w 2021 r. Dotyczyły one zadań: „Modyfikacja bazy JPOAT2,0 w latach 2020-2021”; „Roczna aktualizacja serwisu dla trzech licencji ArcGIS for Server Enterprise Advanced oraz dla licencji ArcGIS wraz z rozszerzeniem” I etap; „Monitoring gatunków i siedlisk morskich w latach 2020-2022, część II – minogi, ryby i siedliska morskie” (wypełniono bazę danych SI MGISM danymi z monitoringu wykonanego w II etapie); „Dostosowanie bazy JWODA do zmian wykazu jednolitych części wód powierzchniowych od roku 2022”, w tym wykonano modyfikację bazy danych JWODA; „Modyfikacja bazy danych JPOAT2,0 w latach 2020-2021”.

W 2022 r. GIOŚ dwukrotnie składał wnioski o przekazanie zaliczek, tj. 29 marca 2022 r. oraz 28 września 2022 r. p.o. Głównego Inspektora wniosła o przesunięcie terminu na pełne rozliczenie pierwszej zaliczki na dzień rozliczenia drugiej zaliczki, tj. 15 grudnia 2022 r. oraz o wypłatę kolejnej transzy zaliczki bez rozliczenia w całości

poprzedniej. Pismem z 28 października 2022 r., p.o. Głównego Inspektora zwróciła się z prośbą do Prezesa Zarządu NFOŚiGW o przesunięcie rozliczenia drugiej zaliczki z 15 grudnia 2022 r. na 20 stycznia 2023 r. W uzasadnieniu wskazała, iż realizacja bieżących zadań PMS odbywa się do ostatniego dnia roku stąd pełne rozliczenie drugiej zaliczki do 15 grudnia nie jest możliwe. Ponadto p.o. Głównego Inspektora, poinformowała Prezesa Zarządu NFOŚiGW o niewydatkowaniu pełnej transzy środków z pierwszej zaliczki otrzymanej w 2022 r.. Jako przyczynę niewydatkowania tej zaliczki wskazała „[...] czasochłonności procedur przetargowych, złożoność postępowań prowadzonych w GIOŚ [...] oraz [...] przesunięcie terminów realizacji zamówień publicznych [...]”, nie wskazując jakie zadania nie zostały zrealizowane.

Przy piśmie z 16 grudnia 2022 r., Dyrektor DMS przedłożyła m.in. kserokopie faktur na sumę nie mniejszą niż 10% kosztów kwalifikowalnych rozliczanych w danym wniosku o wypłatę środków wraz z protokołami odbioru prac oraz efekty rzeczowe realizacji umowy w 2022 r. W piśmie wskazano, że rozliczenie zostanie uzupełnione o wydatki poniesione do końca grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 799-1024)

Ostateczne rozliczenie za 2022 r. umowy PMS zostało przekazane do NFOŚiGW 23 lutego 2023 r. Do powyższego pisma GIOŚ dołączył opis zrealizowanych prac, w tym dotyczących zadania Ekoinfonet. Prace wykonano w ramach 3 zadań. W ramach zadania 1.4 sfinansowano prace dotyczące działań: „Monitoring gatunków i siedlisk morskich w latach 2020-2022” część III ssaki morskie – morświn (pozyskano dane i wprowadzono do bazy danych Ekoinfonet dla gatunków i siedlisk morskich”; „Monitoring gatunków i siedlisk morskich w latach 2020-2022 monitoring morświna w 2022 r.” (wyniki pomiarów wprowadzono do bazy danych Ekoinfonet dla gatunków i siedlisk morskich); „Monitoringu siedlisk przyrodniczych z uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w 2021 r.” (dokonano aktualizacji systemu informatycznego monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych²⁴ wraz ze świadczeniem usług wsparcia utrzymania SIMGSP). W ramach zadania nr 4 sfinansowano: świadczenie usługi asysty technicznej dla środowiska IT istniejących baz danych; zakup akcesoriów potrzebnych do urządzeń informatycznych wspierających pracę pracowników GIOŚ w zakresie baz danych tworzących Ekoinfonet. W ramach zadania nr 6 sfinansowano m.in. zakup urządzeń oraz oprogramowania na potrzeby wsparcia wykonywania kopii zapasowych baz danych i systemów wykorzystywanych przez pracowników realizujących PMS; aktualizację i rozwój narzędzi informatycznych do informowania społeczeństwa o jakości powietrza w Polsce; zadania rozwojowe i modyfikację portalu Jakości Powietrza GIOŚ.

(akta kontroli str. 2731)

W okresie objętym kontrolą GIOŚ niezgodnie z umową PMS rozliczał zaliczki otrzymywane na realizację zadań PMS, w tym na realizację zadania Ekoinfonet (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W latach 2019-2022 na realizację zadania Ekoinfonet wykorzystano środki budżetu państwa ogółem w wysokości 48 678,3 tys. zł, w tym 45 181,5 tys. zł stanowiły środki uzyskane w ramach umowy PMS z 18 lutego 2019 r. poprzez rezerwę celową poz. 59. I tak:

- w 2019 r. wykorzystano środki ogółem w wys. 10 607,6 tys. zł, w tym z poz. 59 rezerw celowych w wysokości 10 475,8 tys. zł;

²⁴ Dalej: „SIMGSP”.

- w 2020 r. wykorzystano środki ogółem w wys. 17 300,1 tys. zł, w tym z poz. 59 rezerw celowych w wysokości 16 542,3 tys. zł;
- w 2021 r. wykorzystano środki ogółem w wys. 11 940,7 tys. zł, w tym z poz. 59 rezerw celowych w wysokości 11 768,0 tys. zł;
- w 2022 r. wykorzystano środki ogółem w wys. 8 829,9 tys. zł, w tym z poz. 59 rezerw celowych w wysokości 6 395,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 3218-3220)

Ponadto w latach 2021-2022 z budżetu środków europejskich, tj. w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020²⁵ (oś priorytetowa II; Działanie 2.1. Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska) realizowano – na podstawie umowy POIS.02.01.00-00-0003/19-00 z 26 sierpnia 2019 r. – dwa zadania (część I²⁶ oraz część II²⁷) dotyczące modyfikacji systemu informatycznego Ekoinfonet w związku z wejściem w życie Dyrektywy Komisji (UE) 2015/996 ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu²⁸. Ogółem na realizację tych zadań wydatkowano środki w wysokości 3 688,5 tys. zł, tj. w 2021 r. – 1 484,6 tys. zł; w 2022 r. – 2 203,9 tys. zł

(akta kontroli str. 3500-3505)

W DAF był prowadzony rejestr umów cywilnoprawnych, w tym umów dotyczących systemu informatycznego Ekoinfonet.

W latach 2019-2022 GIOŚ zawarł 29 umów z podmiotami zewnętrznymi dotyczących realizacji zadania Ekoinfonet, w tym:

- 1 umowę dotyczącą wprowadzenia zmian i modyfikacji do bazy danych monitoringu pól elektromagnetycznych JELMAG²⁹;
- 3 umowy dotyczące: wsparcia technicznego SI JWODA³⁰ dostosowania bazy JWODA do zmian wykazu jednolitych części wód powierzchniowych od roku 2022; modernizacji SI JWODA wraz z aplikacją mobilną;
- 3 umowy dotyczące: przygotowania koncepcji przebudowy SI JPOAT³¹ dotyczącego danych o jakości powietrza pod względem funkcjonalnym i technologicznym, w tym przeniesienie aplikacji JPOAT na nową technologię; modernizacji narzędzi informatycznych do informowania społeczeństwa o jakości powietrza w Polsce w latach 2019-2022 oraz aktualizacji narzędzi informatycznych do informowania społeczeństwa o jakości powietrza w Polsce w roku 2022;
- 2 umowy dotyczące: rozwoju systemu informatycznego JPOAT2,0 dotyczącego danych o jakości powietrza w latach 2017-2018 na potrzeby badania i oceny jakości powietrza wraz z dostosowaniem do wymagań prawa krajowego i UE oraz systemów udostępniania danych GIOŚ oraz modyfikacji bazy JPOAT2,0 w latach 2020-2021;
- 1 umowę w zakresie asysty ej bazy danych SI MGISM³²,

²⁵ Dalej: POIŚ 2014-2020.

²⁶ Umowa nr GIOŚ/ZP/68/2021/DMŚPOIS z 22 marca 2021 r.

²⁷ Umowa nr GIOŚ/ZP/17/2022/DMŚPOIS z 8 lutego 2022 r.

²⁸ Dalej: „Modyfikacja EkoinfonetEHAŁAS”. EHAŁAS – baza danych gromadząca dane z monitoringu hałasu.

²⁹ Baza danych monitoringu pól elektromagnetycznych.

³⁰ System informatyczny monitoringu jakości wód.

³¹ System informatyczny zawierający dane o jakości powietrza i zasilany danymi z wojewódzkich baz danych jakości powietrza.

³² System informatyczny monitoringu gatunków i siedlisk morskich.

- 2 umowy dotyczące: utrzymania i rozwoju węzła infrastruktury informacji przestrzennej GIOŚ INSPIRE oraz dostosowania zasobów danych przestrzennych GIOŚ do wymagań dyrektywy INSPIRE wraz z warsztatami oraz wsparcia merytoryczno-technicznego GIOŚ w zakresie działań dotyczących utrzymania i rozwoju węzła GIOŚ INSPIRE;
- 5 umów dotyczących wykonania poszczególnych części Monitoringu Ptaków, tj. cz. I – Monitoring ptaków pospolitych, terenów podmokłych i leśnych z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2018-2021; Monitoring ptaków morskich z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2018-2021; Monitoring ptaków drapieżnych i sów z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2018-2021; rozszerzenia monitoringu ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000; Monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2021-2022;
- 2 umowy dotyczące modyfikacji systemu informatycznego Ekoinfonet w związku z wejściem w życie Dyrektywy Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, której przepisy zaczęły obowiązywać 1 stycznia 2019 r. – część I i część II;
- 1 umowę dotyczącą monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015-2018 w zakresie siedlisk przyrodniczych 2016-2018;
- 1 umowę w zakresie monitoringu siedlisk przyrodniczych z uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w 2021 r.;
- 8 umów dotyczących: zakupu urządzeń brzegowych oraz dodatkowego rozwiązania ochrony poczty; zakupu deduplikatora; zwiększenia pojemności środowiska IT GIOŚ; zakupu przełączników FC oraz licencji; dostawy wraz z montażem, instalacją oraz uruchomieniem „ściany video” z procesorem graficznym na potrzeby monitorowania stanu bezpieczeństwa systemów informatycznych GIOŚ; rozszerzenia licencji dla systemu wykonywania kopii zapasowych oraz odnawiania wsparcia; zwiększenia wydajności środowiska IT GIOŚ; zwiększenie pojemności środowiska IT GIOŚ.

Spośród ww. 29 umów 27 zostało sfinansowanych ze środków budżetu państwa, poprzez poz. 59 rezerw celowych, w ramach umowy PMS z 18 lutego 2019 r., natomiast 2 umowy były dofinansowane ze środków POLiŚ 2014-2020.

W ramach powyższych umów m.in.:

- opracowano i wykonano: Podręcznik użytkownika SI JPOAT 2,0 – wersja dla Administratora Krajowego; Podręcznik użytkownika SI JPOAT 2,0 – wersja dla Administratora Wojewódzkiego; Podręcznik użytkownika SI JPOAT 2,0 – wersja dla Operatora; Przewodnik merytoryczny dla użytkownika SI JPOAT2,0;
- zorganizowano i przeprowadzono od 22 lutego do 23 lutego 2021 r. dwudniowe szkolenie informatyczne w zakresie obsługi SI JPOAT 2,0, zapewniając warunki określone w umowie. Szkolenie zostało przeprowadzone dla pracowników GIOŚ (administratorów wojewódzkich i operatorów oraz administratorów krajowych);
- wykonano „Koncepcję przebudowy SI JPOAT dotyczącego danych o jakości powietrza pod względem funkcjonalnym i technologicznym, w tym przeniesienie aplikacji JPOAT na nową technologię;

- opracowano poszczególne moduły aplikacji SI MGSP³³ w ramach bazy danych monitoringu i siedlisk przyrodniczych a także przeprowadzono dwa szkolenia z obsługi aplikacji SI MGSP. Pierwsze szkolenie dotyczyło obsługi Modułu zarządzania stanowiskami, drugie szkolenie dotyczyło prezentacji działania całego systemu SI MGSP, tj. sposobu zlecania prac, wypełnianie formularza, proces zatwierdzania formularza, przeglądanie dokumentów;
- zrealizowano³⁴ Modernizację Systemu Informatycznego Monitoringu Pól Elektromagnetycznych – SI JELMAG, znajdującego się na serwerze GIOŚ, służącego do przechowywania, przetwarzania, przesyłania oraz analizowania danych dotyczących pomiarów pól elektromagnetycznych (PEM) w środowisku;
- zaktualizowano wersje podręcznika merytorycznego dotyczącego SI JELMAG ;
- dostosowano bazę JWODA do zmian wykazu jednolitych części wód powierzchniowych od roku 2022 poprzez dodanie do słowników bazy nowych jednolitych części wód powierzchniowych i typów abiotycznych obowiązujących od roku 2022;
- dokonano wsparcia technicznego SI JWODA pozwalającego na ciągłą pracę w bazie na obszarze całego kraju.
- wykonano – w ramach 2 umów dofinansowanych z budżetu środków europejskich dotyczących Modyfikacji Ekoinfonet EHAŁAS cz. I na cz. II – m.in.: szkolenie dotyczące przygotowania i sprawozdawania danych identyfikujących (uczestnikami szkolenia byli przedstawiciele podmiotów lub organów odpowiedzialnych za wykonanie strategicznych map hałasu oraz w charakterze obserwatorów, przedstawiciele wykonawców strategicznych map); szkolenia dotyczące przygotowania i sprawozdawania danych strategicznych map hałasu w dniach: 20, 21 oraz 26 kwietnia 2022 roku (szkolenie obejmowało prezentację działania funkcji aplikacji systemu EHAŁAS-M); szkolenie dotyczące przygotowania i sprawozdawania danych programów ochrony środowiska przed hałasem, które odbyło się w dniach: 18 oraz 19 maja 2022 roku (szkolenie obejmowało szczegółową prezentację działania funkcji aplikacji systemu EHAŁAS-M).

(akta kontroli str. 170-189, 2452-2455, 2755-2777, 2806-2809)

Ponadto w ramach ww. 29 umów realizowanych w latach 2019-2022 4 umowy były zawarte przez GIOŚ z podmiotami zewnętrznymi w latach 2016-2018, w zakresie: utrzymania i rozwoju węzła infrastruktury informacji przestrzennej GIOŚ INSPIRE oraz dostosowania zasobów danych przestrzennych GIOŚ do wymagań dyrektywy INSPIRE³⁵ wraz z warsztatami; wsparcia merytoryczno-techniczne GIOŚ w zakresie działań dotyczących utrzymania i rozwoju węzła GIOŚ INSPIRE; monitoringu ptaków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015-2018 w zakresie siedlisk przyrodniczych 2016-2018; rozwoju systemu informatycznego JPOAT 2,0 dotyczącego danych o jakości powietrza w latach 2017-2018 na potrzeby badania i oceny jakości powietrza wraz z dostosowaniem do wymagań prawa krajowego i UE oraz systemów udostępniania danych GIOŚ.

(akta kontroli str. 184-185, 3218)

³³ System informatyczny monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych.

³⁴ Umowa nr GIOŚ//147/2021/DMŚ/NFOŚ z 20 lipca 2021 r. pn. „Wprowadzenia zmian i modyfikacji do bazy danych monitoringu pól elektromagnetycznych JELMAG”.

³⁵ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) – Dz. U. UE. L.2007.108.1 z dnia 2007.04.25.

Dyrektor DMS wyjaśniła, że zadanie: „[...] Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMŚ oraz infrastruktury informacji przestrzennej” realizowane przez GIOŚ w latach 2019-2022 miało charakter multidyscyplinarnej i wymagało zaangażowania użytkowników z wielu obszarów merytorycznych, stąd wszelkie działania związane z rozwojem Ekoinfonet miały i mają na celu: integrację poszczególnych elementów systemu m.in. zaplanowanych do realizacji i modyfikacji i nowych elementów bazy JOPAT2,0; bazy danych pól elektromagnetycznych JELMAG; monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych MGSP; monitoringu ptaków BDMPP); rozwój bazy danych EHAŁAS oraz rozwoju w zakresie Geoportalu INSPIRE; aktualizację rozwiązań technologicznych realizowaną najczęściej wraz z aktualizacją merytoryczną (funkcjonalności) w zakresie: baz danych, systemów prezentacji, systemów i sposobów raportowania, elementów cyberbezpieczeństwa; migrację rozwiązań klienckich (oprogramowania, komputerów, laptopów, urządzeń mobilnych) do produktów nowych umożliwiających ciągłą i bezpieczną pracę.”

(akta kontroli str. 794-797, 2957-2958)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomędzy danymi ujętymi w uszczegółowionym w maju 2022 r. HRF, danymi ujętymi w „Warunkach Szczególnych” umowy PMŚ na lata 2019-2025 oraz danymi zawartymi w szczegółowym opisie przedsięwzięcia występowały rozbieżności w zakresie liczby baz danych zawierających dane o stanie środowiska.

W uszczegółowionym HRF założono utworzenie 208 sztuk baz danych oraz 81 zbiorów danych, a w „Warunkach Szczególnych”³⁶ (na lata 2019-2025) określono liczbę utworzonych baz danych na 287 sztuk. Natomiast w szczegółowym opisie przedsięwzięcia wymieniono 11 baz danych zawierających dane o środowisku.

Dyrektor DMS odnośnie do wykazania w nowym HRF do umowy PMŚ 208 sztuk baz danych wyjaśniła, że: „[...] wskazane w HRF jednostki miary oznaczają: łączną liczbę licencji na oprogramowanie systemowe na zakupywanych urządzeniach wykorzystywanych od realizacji zadań PMŚ, w tym zapewnienia pracy w SI Ekoinfonet, oraz łączną liczbę wyposażenia w postaci urządzeń wspomagających realizację PMŚ – co jest niezbędne do wsparcia codziennej pracy pracowników realizujących zadania PMŚ oraz stałego podnoszenia efektywności, bezpieczeństwa i jakości wykonywanych zadań jak również zapewnienia bezpieczeństwa i niezawodności systemów informatycznych działających na potrzeby realizacji celów PMŚ. Ponadto należy podkreślić, iż jednostki miary w HRF są określone łącznie na cały okres obowiązywania aneksowanej umowy z NFOŚiGW, tj. od 2019 r. do końca 2025 r. i muszą być osiągnięte przez beneficjenta na koniec realizacji umowy.”. Ponadto Dyrektor DMS wyjaśniła, że „Szczegółowe określanie potrzeb w zakresie sprzętu oraz rozwoju i modernizacji baz danych PMŚ było określane na bieżąco. [...] W przypadku realizacji PMŚ w obszarze informatycznym długoterminowe planowanie na poziomie szczegółowych zamówień, tj. określanie parametrów lub wybór konkretnych rozwiązań z kilkuletnim wyprzedzeniem jest trudne [...]”.

(akta kontroli str. 27-78, 111-168, 1025-1157, 2955-2956)

Wskazanie w umowie PMŚ i załącznikach do tej umowy (tj. HRF i szczegółowym opisie przedsięwzięcia) różnych danych w zakresie liczby baz danych (zawierających dane o stanie środowiska) planowanych do utworzenia w ramach zadania Ekoinfonet

³⁶ W zakresie efektu rzeczowego zadania.

uniemożliwiło określenie poziomu zaawansowania realizacji tego zadania. Brak spójnych danych o planowanej do wykonania liczbie baz danych uniemożliwił także rzetelne monitorowanie realizacji tego zadania.

2. GIOŚ nieterminowo rozliczał otrzymane w latach 2019-2022 zaliczki otrzymane w ramach zawartej umowy na „Realizację Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” z NFOŚiGW. Terminy rozliczania zaliczek określał pkt IV. – Warunki szczególne umowy PMS. Wynika z niego, że zaliczki powinny być rozliczane w terminie do 30 września (I transza) i 15 grudnia (II transza).

W latach 2019-2022, przy przekazywaniu rozliczenia pierwszych zaliczek GIOŚ informował NFOŚiGW o niewykorzystaniu środków finansowych pierwszej zaliczki i wnioskował o przesunięcie terminu ich rozliczenia na termin rozliczenia drugiej zaliczki, tj. 15 grudnia każdego roku. Pomimo tego ostateczne rozliczenie wydatków w latach 2019-2022 r. przekazywano dopiero w styczniu bądź lutym następnego roku³⁷. Rozliczenie zaliczek otrzymanych w 2022 r. zostało przekazane dopiero pismem 23 lutego 2023 r. W GIOŚ jako przyczynę niewykorzystania zaliczek w poszczególnych latach 2019-2022 wskazywano m.in. czasochłonne procedury przetargowe, złożoność postępowań prowadzonych w GIOŚ. Skutkiem tego było: szczególnie w 2019 r. niewykorzystanie przez GIOŚ 32 287,4 tys. zł możliwych do uzyskania w ramach umowy PMS.

W 2022 r. opóźnienia w rozliczaniu zaliczek nadal występowały, pomimo że po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. NIK wnioskowała o podjęcie działań w celu zapewnienia terminowego rozliczania ww. zaliczek.

(akta kontroli str. 3943-3945)

Dyrektor DMS wyjaśniła, że: do opóźnień w realizacji i rozliczenia wydatków w latach 2019-2022 przyczyniły się: w 2019 r. „[...] późne otrzymanie środków rezerwy celowej oraz czasochłonne procedury przetargowe i złożoność postępowań przetargowych, złożyło się na przesunięcie terminów uruchamiania zamówień publicznych [...]”, „[...] w 2020 r. przyczyniły się trudności w realizacji zadań wynikające z niemożliwej do przewidzenia sytuacji epidemicznej w kraju [...]”, [...] w 2021 r. księgowanie wydatków do końca roku [...]”, w 2022 r. „[...] niewydatkowanie pełnej transzy środków I zaliczki w 2022 r. i w konsekwencji przesunięcie terminu na pełne jej rozliczenie na dzień rozliczenia II transzy zaliczki [...]” a także „[...] wynikało to z czasochłonnych procedur przetargowych, złożoności postępowań prowadzonych w GIOŚ jak również dynamicznie zmieniającej się sytuacji ekonomicznej, która wymusiła, konieczność przeszacowania kosztów i zmiany zakresów wielu zadań do realizacji w roku 2022 w stosunku do pierwotnie zaplanowanych [...]” oraz „[...] przesunięcie terminów realizacji zamówień publicznych wpłynęło na późniejszą realizację dostaw [...]”.

(akta kontroli str. 2951-3058)

Nieterminowe przekazanie przez GIOŚ do NFOŚiGW rozliczenia zaliczek w latach 2019-2022 było działaniem niezgodnym z zawartą umową PMS.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor zapewnił finansowanie realizacji zadania pn. „Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMS oraz infrastruktury informacji przestrzennej”, poprzez zawarcie z NFOŚiGW umowy PMS oraz w ramach środków POIŚ 2014-2020 (oś priorytetowa II; Działanie 2.1. Adaptacja

³⁷ Pismo z 20 lutego 2020 r., znak: DM/07-01/06/2020/KW; pismo z 25 stycznia 2021 r. znak: DM/07-01/03/2020/KW; pismo z 27 stycznia 2022 r. znak: DMS-PF.071.2022; pismo z 23 lutego 2023 r. znak: DMS.33.1.2023.

do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska).

Nie stwierdzono nieprawidłowości w wykonaniu, zleconych na podstawie umów cywilnoprawnych, zadań dotyczących modyfikacji poszczególnych baz danych tworzących system informatyczny Ekoinfonet.

W latach 2019-2022 (do 30 maja) zadanie Ekoinfonet było tak jak pozostałe zadania PMŚ planowane, realizowane i rozliczane w ramach umowy PMŚ według jednej pozycji HRF tożsamej z przedmiotem umowy, tj. „Realizacja Ogólnopolskiego Państwowego Monitoringu Środowiska”. NIK po kontrolach wykonania budżetu państwa w 2019 r. oraz 2020 r. przeprowadzonych w NFOŚiGW wnioskuje o zapewnienie spójności HRF z opisem działań zaplanowanych do realizacji w umowie PMŚ. Natomiast po przeprowadzonej w GIOŚ kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. NIK wnioskuje o podjęcie działań w celu wdrożenia HRF do tej umowy.

GIOŚ 31 maja 2022 r. podpisał aneks nr 8/569 do umowy PMŚ, którym uszczegółowiono HRF oraz zmieniono szczegółowy opis przedsięwzięcia. Jednakże pomiędzy danymi ujętymi w uszczegółowionym HRF, danymi ujętymi w „Warunkach Szczególnych” umowy PMŚ na lata 2019-2025 oraz danymi zawartymi w szczegółowym opisie przedsięwzięcia występowały rozbieżności w zakresie liczby baz danych zawierających dane o stanie środowiska w ramach PMŚ. Brak szczegółowego HRF przez ponad 4 lata od terminu podpisania umowy, a także brak spójności HRF z opisem działań zaplanowanych do realizacji uniemożliwiły ustalenie poziomu zaawansowania realizacji zadania Ekoinfonet w zakresie rzeczowym.

GIOŚ nieterminowo rozliczał otrzymane w latach 2019-2022 zaliczki w ramach zawartej umowy na „Realizację Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” z NFOŚiGW. W 2022 r. nadal występował problem nieterminowego rozliczania zaliczek, pomimo że po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. NIK wnioskuje o podjęcie działań w celu zapewnienia terminowego rozliczania ww. zaliczek.

Wskazane wyżej nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłowość wykorzystania środków na realizację zadania Ekoinfonet.

OBSZAR 3. Planowanie, szacowanie i udzielanie zamówień publicznych na realizację zadania Ekoinfonet.

Opis stanu faktycznego

W latach 2019-2022 obowiązywały następujące procedury dotyczące zamówień publicznych w GIOŚ:

- zarządzenie nr 1 Dyrektora Generalnego GIOŚ z 12 lutego 2016 r. w sprawie procedur udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, realizowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska ze środków programów operacyjnych Unii Europejskiej;
- zarządzenie nr 5/2017 Dyrektora Generalnego GIOŚ z 29 sierpnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w GIOŚ;
- zarządzenie nr 2/2018 Dyrektora Generalnego GIOŚ z 12 lutego 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w GIOŚ;

- zarządzenie nr 8/2021 Dyrektora Generalnego GIOŚ z 15 lutego 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w GIOŚ.

(akta kontroli str. 287-344, 3468-3497)

Badaniem objęto 5 postępowań³⁸ o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego w łącznej kwocie 4 180,9 tys. zł.

Realizacja wszystkich badanych zamówień publicznych (pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy) była zgodna z treścią zawartych umów. W przypadku zamówienia pn. „Modyfikacja Ekoinfonetu EHAŁAS–część I”, GIOŚ podpisał dwa aneksy do umowy nr GIOŚ/ZP/68/2021/DMŚPOIS z 22 marca 2021 r., tj. aneks nr 1 z 2 grudnia 2021 r. w zakresie zmiany daty zawarcia umowy na 22 marca 2021 r., zgodnie z datą ostatniego podpisu elektronicznego oraz aneks nr 2/2022 z 9 marca 2022 r. dotyczący zmian w tej umowie.

W protokole postępowania w trybie przetargu nieograniczonego dotyczącego ww. zamówienia pn. „Modyfikacja Ekoinfonetu EHAŁAS–część I” wskazano dane niezgodne ze stanem faktycznym (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W odniesieniu do zamówienia na zadanie „Modyfikacja Ekoinfonetu EHAŁAS – część II” nie został zatwierdzony przez zamawiającego protokół postępowania, a ogłoszenie o wykonaniu umowy zawartej na realizację tego zadania zostało opublikowane w BZP cztery miesiące po wykonaniu umowy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 357-788, 2452-2510, 3210-3217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Protokół postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego – dotyczącego zamówienia „Modyfikacja systemu informatycznego Ekoinfonet w związku z wejściem w życie Dyrektywy Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, której przepisy zaczęły obowiązywać 1 stycznia 2019 r. – część II” – nie został zatwierdzony przez Głównego Inspektora. Obowiązek zatwierdzenia protokołu postępowania wynikał z § 3 pkt 23 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołu postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego³⁹.

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych w GIOŚ wyjaśnił, że: „[...] Przedmiotowe postępowanie zostało zakończone podpisaniem umowy w dniu 8 lutego 2022 roku a ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 15 lutego 2022 roku. W związku z trwającą jednocześnie kontrolą wykonania budżetu prowadzoną przez NIK oraz

³⁸ Modyfikacja systemu informatycznego Ekoinfonet w związku z wejściem w życie Dyrektywy Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, której przepisy zaczęły obowiązywać 1 stycznia 2019 r. – część I” – umowa nr GIOŚ/ZP/68/2021/DMŚPOIS z 22 marca 2021 r., Modyfikacja systemu informatycznego Ekoinfonet w związku z wejściem w życie Dyrektywy Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, której przepisy zaczęły obowiązywać 1 stycznia 2019 r. – część II” – umowa nr GIOŚ/ZP/17/2022/DMŚ/POIS z 8 lutego 2022 r., Modernizacja narzędzi informatycznych do informowania społeczeństwa o jakości powietrza w Polsce w latach 2019-2021 – umowa nr 38/2019/F z 8 października 2019 r.; Aktualizacja i rozwój narzędzi informatycznych do informowania społeczeństwa o jakości powietrza w Polsce w roku 2022 – umowa nr GIOŚ/ZP/11/2022/DMŚ/NFOŚ z 27 stycznia 2022 r.; Roczna aktualizacja serwisu dla trzech licencji ArcGIS for Server Enterprise Advanced oraz dla licencji ArcGIS wraz z rozszerzeniem – umowa nr GIOŚ/ZP/195/DMŚ/NFOŚ z 14 września 2021 r.

³⁹ Dz. U. poz. 2434.

kontrolą udzielania zamówień publicznych prowadzoną przez Ministerstwo Klimatu⁴⁰, protokół został przekazany do Pana Michała Mistrzaka Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, pełniącego rolę Kierownika Zamawiającego, w lipcu 2022 roku. W związku z odwołaniem w dniu 12 sierpnia Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z pełnionej funkcji, nie został on podpisany.”

(akta kontroli str. 3128)

2. Ogłoszenie o wykonaniu umowy nr GIOŚ/ ZP/17/2022/DMS'/POIS' dotyczącej „Modyfikacji systemu informatycznego Ekoinfonet w związku z wejściem w życie Dyrektywy Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, której przepisy zaczęły obowiązywać 1 stycznia 2019 r. – część II” zostało umieszczone w BZP dopiero cztery miesiące po wykonaniu umowy (termin wykonania umowy – 31 października 2022 r.) pomimo, że art. 448 ustawy Pzp określa, że zamawiający w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieszcza w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy.

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych wyjaśnił, że: „Z uwagi na koniec roku budżetowego i związaną z tym dużą ilość bieżących zadań, ogłoszenie zostało opublikowane z opóźnieniem. Jednak należy wskazać, że ustawodawca nie przewidział żadnych sankcji z tytułu niedotrzymania terminu wskazanego w art. 448 ustawy Prawo zamówień publicznych”.

(akta kontroli str. 3128)

3. W pkt. 26 protokołu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego – dotyczącego zamówienia „Modyfikacja systemu informatycznego Ekoinfonet w związku z wejściem w życie Dyrektywy Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiającej wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, której przepisy zaczęły obowiązywać 1 stycznia 2019 r. – część I” wykazano datę zawarcia umowy na wykonanie tego zadania - 22 lutego 2021 r., która była niezgodna z faktyczną datą zawarcia tej umowy, tj. 22 marca 2021 r.

Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła, że „[...] umowa nr GIOŚ/ZP/68/2021/DMS'/POIS' została podpisana w dniu 22 marca 2021 r. Tym samym data wskazana w punkcie 26 protokołu tj. 22 luty 2021 r. jest oczywistą omyłką pisarską, polegającą na omyłkowym wskazaniu niewłaściwego miesiąca lutego zamiast marca [...]”.

(akta kontroli str. 1903-1904)

W ocenie NIK, wykazanie niewłaściwej daty zawarcia umowy na realizację powyższego zadania w protokole postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego było działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

W GIOŚ wprowadzone zostały procedury dotyczące udzielania zamówień publicznych.

Szczegółowe badanie 5 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykazało, że w 2 postępowaniach wystąpiły nieprawidłowości polegające na: niezatwierdzeniu protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, nieterminowym opublikowaniu w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy (art. 448 ustawy Pzp) oraz wykazaniu w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego niezgodnej ze stanem faktycznym daty zawarcia umowy.

⁴⁰ Od 6 października 2020 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

4. Wdrożenie i wykorzystywanie rozwiązań organizacyjnych i technicznych zapewniających bezpieczeństwo informacji w zakresie systemu informatycznego Ekoinfonet.

Opis stanu faktycznego

W latach 2019-2022 w GIOŚ obowiązywała dokumentacja z zakresu bezpieczeństwa informacji w skład, której wchodziły: Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych⁴¹; Polityka Bezpieczeństwa Informacji⁴² oraz Polityka Bezpieczeństwa Przetwarzania Danych Osobowych⁴³.

W latach 2019-2022 GIOŚ w ramach zarządzania bezpieczeństwem informacji nie zapewnił warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie następujących działań: aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia, tj. GIOŚ od wprowadzenia 1 stycznia 2019 r. zmian organizacyjnych w IOŚ nie zaktualizował procedur składających się na SZBI do zmieniającego się otoczenia oraz utrzymywania aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W związku ze zmianami organizacyjnymi Inspekcji Ochrony Środowiska, od 1 stycznia 2019 r. GIOŚ realizował zadania w 55 dodatkowych lokalizacjach terenowych. W związku z powyższym konieczne było uregulowanie pomiędzy GIOŚ a wioś zasad korzystania i utrzymywania wspólnie użytkowanych/zajmowanych nieruchomości, w tym korzystania z infrastruktury teleinformatycznej⁴⁴ wioś. W latach 2019-2022 GIOŚ podpisał 15⁴⁵ porozumień regulujących zasady współpracy pomiędzy GIOŚ a wioś. Spośród ww. 15 porozumień w przypadku 8 zawarto zapisy dotyczące korzystania z łączy IT i zabezpieczeń wioś do czasu zapewnienia przez GIOŚ odrębnych łączy IT; udostępniania przez wioś serwerowni dla infrastruktury sieciowej i serwerowej GIOŚ, wskazania wioś jako administratora/ obsługującego wspólną infrastrukturę IT.

(akta kontroli str. 3146-3147, 3641-3758)

W latach 2019-2022 w GIOŚ nie było opracowanych procedur przydzielania, zwrotu sprzętu i oprogramowania.

Dyrektor DINF wyjaśnił, że „[...]Sprzęt komputerowy jest przekazywany jest za pomocą protokołów zdawczo-odbiorczych, ewidencjonowanych w zestawieniach prowadzonych w systemie IT Manager oraz w segregatorach by zapewnić informację o tzw. *ruchu* tego sprzętu. Protokoły są sukcesywnie przekazywane do Departamentu Administracyjno-Finansowego w celu dokonania zmian w ewidencji stanu majątkowego. Kierownik CLB i kierownik RWMS mają uprawnienia do lokalnego zarządzania majątkiem – okresowo by mieć spójność [...]”.

(akta kontroli str. 3113-3118)

W latach 2019-2022 wyniki badań były wprowadzane do Ptasiej Bazy Danych Monitoringu Ptaków Polskich⁴⁶ przez wykonawców umów. W celu umożliwienia realizacji zawartych umów w ww. zakresie zleceń biorcom zakładano konta w systemie Ekoinfonet, które po zakończeniu realizacji umowy były dezaktywowane.

⁴¹ Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych z 28 grudnia 2018 r.

⁴² Polityka Bezpieczeństwa Informacji z 21 czerwca 2017 r.

⁴³ Polityka Bezpieczeństwa Przetwarzania Danych Osobowych z 21 czerwca 2017 r.

⁴⁴ Dalej: „IT”.

⁴⁵ Wg stanu na 6 kwietnia 2023 r. GIOŚ nie zawarł porozumienia o współpracy z WIOŚ w Kielcach ponieważ wynajmuje pomieszczenia dla WIOŚ Kielce.

⁴⁶ Dalej: „PBD MPP”.

Dyrektor DMS GIOŚ wyjaśniła, że: „[...] wszyscy użytkownicy po pierwszym zalogowaniu do Portalu Obserwatora muszą zaakceptować regulamin oraz politykę prywatności (RODO).”

(akta kontroli str. 2727-2728, 3501-3502)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Niezgodnie z § 20 ust. 2 rozporządzenia KRI w latach 2019-2022 Główny Inspektor w ramach zarządzenia bezpieczeństwem informacji nie zapewnił warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie następujących działań :

- a) aktualizację regulacji wewnętrznych w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia. Pomimo upływu 4 lat od wprowadzenia zmian w organizacji IOŚ nie zaktualizowano procedur składających się na SZBI.

Pełniący obowiązki, a następnie sprawujący funkcję Głównego Inspektora od 30 lipca 2018 r. do 28 lipca 2020 r. zeznał, że: „Dyrektor Generalny GIOŚ odpowiedzialny za ten obszar powinien poinformować mnie, że ten obszar jest do zmitygowania, ja takiej informacji nie otrzymałem.”

Sprawujący funkcję Dyrektora Generalnego GIOŚ od 1 października 2018 r. do 16 stycznia 2020 oraz od 28 lipca 2020 r. do 15 lutego 2021 r. odnośnie braku zapewnienia aktualizacji regulacji wewnętrznych do zmieniającego się otoczenia oraz braku utrzymywania aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację, zeznał, że: „Nie pamiętam, raczej nie. Uważam, że było to w ramach zadań Departamentu Organizacyjno-Finansowego w GIOŚ, w skład którego wchodził wydział informatyki.”

Z podziału kompetencji kierownictwa GIOŚ z 2020 r. wynikało, że nadzór nad wydziałem informatyki, a później DINF należał do zadań Dyrektora Generalnego GIOŚ.

P.o. Głównego Inspektora od 13 sierpnia 2022 r. do 6 marca 2023 r. wyjaśniła, że: „[...] zmiana struktury organizacyjnej GIOŚ nie miała wpływu na jakość i ciągłość prowadzonych monitoringów i kontroli bieżących dotyczących bezpieczeństwa informacji.”. Ponadto wyjaśniła, że: „[...] GIOŚ w ramach działalności w zakresie kontroli bieżącej nie skupia się na ochronie i analizach wycinka systemu teleinformatycznego GIOŚ jakim jest Ekoinfonet, a całości zintegrowanego systemu usług teleinformatycznych GIOŚ. W latach 2019-2022 realizując zapisy obowiązujących w tym czasie Krajowych Ram Interoperacyjności (KRI) oraz ustawy Krajowy System Cyberbezpieczeństwa (KSC), sporządzane były ryzyka utraty integralności, dostępności, poufności informacji oraz innych istotnych ryzyk IT, które nie wykazywały istotnych zagrożeń, ryzyk lub incydentów, w tym: systemu Ekoinfonet [...]”. Po przeprowadzonej przez pracowników Ministerstwa Klimatu w 2020 r. kontroli funkcjonowania GIOŚ, w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 20 grudnia 2019 r., oceniono negatywnie podjęte przez GIOŚ działania w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz ochrony danych osobowych, w tym m.in. brak aktualizacji regulacji GIOŚ składającej się na SZBI.

Ze sprawozdań z zadań audytowych dotyczących bezpieczeństwa informacji przeprowadzonych w latach 2019-2022 wynikało m.in., że polityka bezpieczeństwa obowiązująca w GIOŚ w latach 2019-2022 nie była dostosowana do zmian, które wynikły z reorganizacji GIOŚ.

(akta kontroli str. 2826-2879)

W latach 2019-2022 w GIOŚ nie została opracowana procedura dotycząca dokonywania przeglądów SZBI.

Dyrektor DINF wyjaśnił, że: „Wynikało to z braku precyzyjnego podziału zadań pomiędzy komórkami organizacyjnymi. Pojęcie bezpieczeństwa informacji dotyczy nie tylko wydziału informatyki, a następnie Departamentu Informatyzacji a także innych komórek organizacyjnych GIOŚ. Przegląd był przeprowadzany poprzez realizację poszczególnych zadań. W 2019 r. trzeba było stworzyć obsługę GIOŚ oraz obsługę 55 lokalizacji wchodzących w skład GIOŚ. Doszło dużo więcej zadań i obowiązków, które wymagały uporządkowania. WIOŚ-ie miały zapewnić obsługę informatyczną do czasu usamodzielnienia GIOŚ [...]”.

Dopiero 23 lutego 2023 r. w GIOŚ wprowadzono do stosowania procedurę dokonywania przeglądów SZBI.

Ponadto Dyrektor DINF wyjaśnił, że: „[...] Z tego co pamiętam były przeprowadzane przeglądy zasad w obszarze bezpieczeństwa informacji jednakże odbywało się to incydentalnie. Praca skupiała się na bieżącej pracy, realizacji bieżących zadań. Musieliśmy pozyskać dokumentację od właścicieli merytorycznych dotyczącą Ekoinfonetu (11 baz Ekoinfonetu w zakresie DMS). Dla wydziału informatycznego w 2019 r. była zbyt duża skala do obsługi – pojawiło się 55 nowych lokalizacji do obsługi przez ww. wydział a następnie Departament Informatyzacji. Musieliśmy wyjaśniać zaległości WIOŚ z lat poprzednich przed 2019 r. (nie posiadali domen bądź były to bardzo stare domeny brak rozwiązań systemowych i nowoczesnych – potocznie nazywany to długiem informatycznym)”.

W GIOŚ do czasu kontroli NIK nie opracowano „Instrukcji zgłaszania i obsługi incydentów bezpieczeństwa IT”, która powinna stanowić jeden z elementów SZBI. Celem powyższej Instrukcji jest określenie jednolitych zasad zarządzania zdarzeniami mającymi potencjalny lub realny wpływ na bezpieczeństwo informacji przetwarzanych, w tym m.in. w systemie informatycznym Ekoinfonet. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 20 marca 2023 r. powyższa Instrukcja została wprowadzona do stosowania w GIOŚ.

P.o. Głównego Inspektora od 13 sierpnia 2022 r. do 6 marca 2023 r. wyjaśniła, że: „[...] Instrukcja zgłaszania i obsługi incydentów bezpieczeństwa IT została przygotowana jako dokument wynikający i kompatybilny z Polityką Bezpieczeństwa IT i została zatwierdzona do stosowania w dniu 20 marca 2023 r. łącznie z odnowioną Polityką Bezpieczeństwa Informacji i nową Polityką Bezpieczeństwa IT [...]”.

(akta kontroli str. 2384-2386, 2444-2451, 2889-2923, 3135-3140)

- b) utrzymywania aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację.

Pismem z 29 kwietnia 2022 r. ówczesna Główna Księgowa GIOŚ poinformowała Głównego Inspektora, że dane zawarte w sprawozdaniu finansowym za 2021 r., w zakresie majątku, tj. aktywów trwałych, zostały wykazane na podstawie zapisów ewidencji księgowej, które nie zostały uzgodnione z księgą inwentarzową w zakresie wartości brutto, amortyzacji, umorzeń w trakcie roku i narastająco. Ponadto wskazała, że spowodowane to było tym, iż przed 2021 r. księga główna nie była uzgadniana z księgą inwentarzową w zakresie środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz pozostałych środków trwałych. Proces przejmowania majątku z wioś w 2019 r., nie odbywał się na bieżąco. Nie było informacji czy inwentaryzacja, która odbyła się w 2019 r. została rozliczona, a jej skutki nie zostały zaewidencjonowane w księgach GIOŚ.

(akta kontroli str. 2645-2723)

Sprawujący funkcję Dyrektora Generalnego GIOŚ od 1 października 2018 r. do 16 stycznia 2020 r. oraz od 28 lipca 2020 r. do 15 lutego 2021 r. zeznał, że: „[...] Nie posiadałem wiedzy, że dane dotyczące majątku trwałego nie zostały wprowadzone do księgi inwentarzowej. Moim zdaniem z tego co pamiętam, to Departament Organizacyjno-Finansowy w GIOŚ realizował powyższe zadanie. Nikt mnie nie informował, że nie zostały wprowadzone zapisy do księgi inwentarzowej GIOŚ w związku z prowadzonym spisem.”.

Dopiero po 3 latach (w II połowie 2022 r.) od przejęcia majątku z wioś, Dyrektor Generalny GIOŚ podjęła działania dotyczące aktualizacji ewidencji prowadzonej w księdze inwentarzowej.

(akta kontroli str. 3777-3790)

W latach 2019-2020 w GIOŚ nie wprowadzono procedur dotyczących gospodarki majątkowej. Dopiero Zarządzeniem nr 19 Dyrektora Generalnego GIOŚ z 30 kwietnia 2021 r. wprowadzono do stosowania „Instrukcję gospodarki majątkowej Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska”⁴⁷. W Instrukcji tej określono m.in., że: „[...] ewidencja składników majątku GIOŚ (środków trwałych i WNliP) prowadzona jest w systemie księgowym na kontach analitycznych (w ujęciu wartościowym) oraz w księdze inwentarzowej (w ujęciu ilościowo-wartościowym i ilościowym) [...]” oraz „[...] ewidencję w ujęciu ilościowo-wartościowym prowadzi się zgodnie z podziałem wynikającym z Klasyfikacji Środków Trwałych [...]”. Ponadto w tej Instrukcji określono sposób umarzania składników majątku, sposób postępowania ze zbędnymi i zużytymi składnikami majątku oraz podział zadań i odpowiedzialność w procesie gospodarowania składnikami majątku, wskazano również, że DAF realizuje zadania związane z m.in. ewidencjonowaniem składników majątku GIOŚ.

(akta kontroli str. 2402-2420)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁸ jednostki są zobowiązane rzetelnie i jasno przedstawiać swoją sytuację majątkową. Rachunkowość jednostki obejmuje m.in. okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów (art. 4 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy).

Stosownie do art. 27 ustawy o rachunkowości przeprowadzenie inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Po przeprowadzonej przez pracowników Ministerstwa Klimatu w 2020 r. kontroli funkcjonowania GIOŚ, w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 20 grudnia 2019 r. wskazano, że po upływie roku po reorganizacji GIOŚ „[...] nie ma kompletnej informacji dotyczącej użytkowanego przez GIOŚ sprzętu i oprogramowania [...]” oraz „[...] Jeśli chodzi o ewidencję sprzętu komputerowego i oprogramowania przejmowanego z poszczególnych WIOŚ, GIOŚ dysponował jedynie protokołami zdawczo-odbiorczymi sporządzanymi przez Zespoły do dokonywania sprawdzenia i ustalenia stanu zgodności majątku przekazywanego przez WIOŚ, w których nie było pełnych informacji dot. rodzaju i konfiguracji sprzętu komputerowego [...]”.

(akta kontroli str. 2889–2925)

Dyrektor DINF wyjaśnił, że „[...] w 2019 r. GIOŚ nie posiadał pełnej wiedzy ile sprzętu posiadały WIOŚ-e i ile powinny przekazać do GIOŚ, w tym sprzęt informatyczny dotyczący PMS [...]”.

⁴⁷ Dalej: „Instrukcja”.

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

(akta kontroli str. 3113-3118)

Pełniący obowiązki, a następnie sprawujący funkcję Głównego Inspektora od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r. zeznał, że: „[...] Jeżeli chodzi o przejmowanie majątku i jego inwentaryzację, z tego co pamiętam był powołany zespół, któremu przewodziła Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacyjno-Finansowego i jak tylko przyszedłem, zależało mi na dokończeniu inwentaryzacji. Na spotkaniach kierownictwa zastępca dyrektora Departamentu Organizacyjno-Finansowego przedstawiała postęp prac z rozliczania majątku przejmowanego z WIOŚ. Z tego co pamiętam, zakończył się ten proces rozliczania pomiędzy WIOŚ a GIOŚ na początku 2021 r., ale pomimo wsparcia przez osoby biorące udział przy inwentaryzacji nie udało się zamknąć tego procesu do końca 2020 r. Natomiast nie pamiętam, żeby były podniesione kwestie dotyczące przekazania sprzętu komputerowego [...]”.

Pełniący obowiązki a następnie sprawujący funkcję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od 18 września 2021 r. do 12 sierpnia 2022 r. w kwestii posiadania informacji o nierozliczeniu przeprowadzonej w 2019 r. inwentaryzacji zeznał, że: „[...] nie byłem o tym informowany [...]”

(akta kontroli str. 3140-3143)

W trakcie oględzin zestawienia zasobów informatycznych GIOŚ prowadzonego w systemie IT Manager oraz ewidencji sprzętu komputerowego GIOŚ prowadzonego w DINF w latach 2020-2022 ustalono, że część wierszy dotyczących wskazania numeru inwentarzowego nie było wypełnionych – nie było informacji o numerze pozycji, pod którym wpisano do księgi inwentarzowej GIOŚ dany sprzęt komputerowy/informatyczny.

Dyrektor DINF odnośnie do przyczyny braku wpisu numeru inwentarzowego wyjaśnił, że kupowany przez GIOŚ sprzęt komputerowy trafia do DINF, tam jest opisywany przez pracowników w prowadzonym zestawieniu/ewidencji, a następnie protokoły odbioru wraz z fakturami przekazywane są do DAF. Wyjaśnił także, iż w tym departamencie zakupiony sprzęt powinien być wprowadzony do księgi inwentarzowej GIOŚ, a naklejki z numerem inwentarzowym powinny trafić do DINF w celu oklejenia sprzętu.

(akta kontroli str. 3277-3278)

OCENA CZĄSTKOWA

Przez 4 lata od wprowadzenia zmian w organizacji Inspekcji Ochrony Środowiska, tj. od 1 stycznia 2019 r. GIOŚ nie zapewnił warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie działań dotyczących aktualizacji regulacji wewnętrznych składających się na SZBI w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia oraz utrzymywania aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację.

GIOŚ w latach 2019-2022 stosował zasady bezpieczeństwa informacji przy udostępnianiu baz danych wykonawcom umów cywilnoprawnych, którzy wprowadzali do tych baz dane z przeprowadzonego monitoringu środowiska. .

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej – po dokonaniu ponownej identyfikacji ryzyk odnoszących się do zadań skontrolowanych przez NIK – w celu:

- terminowego rozliczania zaliczek przekazywanych przez NFOŚiGW w ramach umowy PMŚ;
 - rzetelnego sporządzania dokumentacji z postępowań o udzielenie zamówień publicznych;
 - terminowego publikowania w BZP ogłoszeń wymaganych przepisami ustawy Pzp.
2. Zapewnienie warunków umożliwiających utrzymywanie aktualizacji inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania stosownie do wymogów określonych w rozporządzeniu KRI.
 3. Podjęcie działań w celu usunięcia rozbieżności w określeniu planowanych do osiągnięcia efektów pomiędzy treścią umowy PMŚ zmienionej aneksem nr 8/569 (w części „Warunki Szczególne”) a danymi ujętymi w załącznikach do niej (tj. HRF i szczegółowym opisie przedsięwzięcia).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, października 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś