



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KSI.410.003.01.2017
P/17/049

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/049 – <i>Lokalne formy ochrony przyrody</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Maria Kowalska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/31/2017 z dnia 29 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ” lub „Generalna Dyrekcja”), ul. Wawelska 52/54, 00–922 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Lissowski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej: „Generalny Dyrektor”) ² . (dowód: akta kontroli str. 1392-1397)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ działania Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska podejmowane w latach 2015–2017 (I poł.), w zakresie koordynowania funkcjonowania lokalnych form ochrony przyrody oraz zamieszczania o nich informacji w centralnym rejestrze form ochrony przyrody (dalej „CRFOP”), nie były w pełni skuteczne. Rejestr nie zawierał kompletnych informacji dotyczących lokalnych form ochrony przyrody, pomimo jego uzupełniania.

Uzasadnienie oceny

Na podstawie art. 45a i art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*⁴ (dalej: „uop”) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, jest organem odpowiedzialnym za koordynację funkcjonowania form ochrony przyrody oraz prowadzenie centralnego rejestru form ochrony przyrody. W GDOŚ zatrudnione były osoby, którym powierzono zadania związane z funkcjonowaniem lokalnych form ochrony przyrody i zamieszczaniem o nich informacji w CRFOP.

Na podstawie zbadanej próby stwierdzono, że zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. *w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody*⁵, w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie aktów prawnych ustanawiających lub likwidujących formę ochrony przyrody, w GDOŚ dokonywano stosownych zmian danych w rejestrze, a także zgodnie z § 8 tego rozporządzenia gromadzono dokumenty stanowiące podstawę wpisu lub jego aktualizację oraz wykreślenie z rejestru.

CRFOP nie zawierał jednak pełnego zakresu informacji wymaganych przepisami ww. rozporządzenia. Dane w CRFOP nie były też zgodne z zawartymi w regionalnych rejestrach form ochrony przyrody, prowadzonych przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (dalej „regionalnych dyrektorów”) i danymi Głównego Urzędu Statystycznego (dalej „GUS”).

¹ Formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6-9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.), tj. pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Pojęcie to nie występuje w aktach prawnych, zostało przyjęte na potrzeby kontroli.

² Od 1 września 2016 r., a w okresie od 15 lutego do 1 września 2016 r. pełnił obowiązki Generalnego Dyrektora. Od 27 listopada 2015 r. do 14 lutego 2016 r. obowiązki Generalnego Dyrektora pełnił Jakub Dziubecki. Do 26 listopada 2015 r. funkcję Generalnego Dyrektora pełnił Michał Kielsznia (od 23 stycznia 2009 r.).

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1080, dalej: „rozporządzenie w sprawie CRFOP”.

Generalny Dyrektor nie formułował zaleceń dla regionalnych dyrektorów dotyczących prowadzenia przez nich rejestrów, nie prowadził też systematycznej kontroli weryfikacji przez regionalnych dyrektorów danych, wprowadzanych przez organy gminy do formularza CRFOP. Tym samym nie wykorzystywał kompetencji do kierowania organami podległymi⁶ i dopuszczał do sytuacji, w której potencjalni użytkownicy rejestrów mogli być wprowadzani w błąd.

Z uwagi na fakt, że podejmowane w GDOŚ, w latach poprzedzających okres objęty kontrolą, próby pozyskania informacji o lokalnych formach ochrony przyrody z jednostek samorządu terytorialnego (dalej „jst”) nie przyniosły oczekiwanych efektów, w 2014 r. zlecono firmie zewnętrznej wykonanie pracy pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody*. W 2015 r. w GDOŚ dokonano odbioru ww. pracy, pomimo że w wyniku weryfikacji losowo wybranej reprezentatywnej próby (nie mniejszej niż 2% całości dzieła) stwierdzono, że przedmiot umowy nie został wykonany należycie. GDOŚ skorzystał jedynie z możliwości obniżenia wynagrodzenia wykonawcy o 10% i dokonał zapłaty w łącznej kwocie 3.631,8 tys. zł pomimo dużego prawdopodobieństwa, że wadami obciążone jest pozostałe 98% dzieła. Nie skorzystano natomiast z przewidzianej umową i proponowanej przez wykonawcę możliwości udzielenia dodatkowego terminu w celu zweryfikowania i usunięcia wad. W GDOŚ nie tylko nie było możliwości zweryfikowania rzetelności wykonania przedmiotu umowy przy jej odbiorze, ale zgodnie z wyjaśnieniami Generalnego Dyrektora całkowita jej weryfikacja była niemożliwa ze względu na objętość danych. W wyniku realizacji umowy nie osiągnięto więc zamierzonego efektu, tj. nie uzyskano pełnych i rzetelnych informacji przestrzennych oraz opisowych o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych w Polsce. Tym samym podjęte działania NIK ocenia jako niegospodarne i nieskuteczne, a samo zlecenie pracy, której poprawność wykonania nie jest możliwa do stwierdzenia, było działaniem nierzetelnym.

Za pozytywne należy natomiast uznać podjęcie przez GDOŚ w 2016 r. współpracy z GUS w celu zapewnienia spójności i zbieżności danych dotyczących form ochrony przyrody, zawartych w rejestrze z danymi GUS oraz przystąpienie w 2017 r. do prac nad projektem Rekomendacji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska *w zakresie redagowania uchwał sejmików województw dotyczących parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu oraz uchwał rad gmin w zakresie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych*. Efekty ww. działań będą jednak widoczne dopiero w perspektywie kilku lat.

III. Wyniki kontroli

1. Prawne, organizacyjne i finansowe warunki koordynacji funkcjonowania form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6–9 ustawy o ochronie przyrody, w tym prowadzenie centralnego rejestru form ochrony przyrody.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym GDOŚ⁷, sprawy związane z funkcjonowaniem form ochrony przyrody należą do zadań Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody. W myśl § 11 regulaminu organizacyjnego GDOŚ, do zakresu działania Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody należy m.in.: zarządzanie bazą CRFOP; koordynacja i prowadzenie spraw dotyczących opracowywania i wdrażania polityki ochrony przyrody, w tym w zakresie

⁶ Zgodnie z art. 123 ust. 1a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.), regionalny dyrektor ochrony środowiska podlega Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska.

⁷ Zarządzenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 16 października 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (Dz. Urz. Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z 2015 r., poz. 1); Zarządzenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 14 września 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (Dz. Urz. Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z 2016 r., poz. 5).

chronionych obszarów i obiektów; przygotowywanie wytycznych, poradników, stanowisk i interpretacji prawa w zakresie tworzenia i funkcjonowania chronionych obszarów i obiektów; inicjowanie i realizacja projektów z zakresu chronionych obszarów i obiektów. W § 5 regulaminu organizacyjnego GDOŚ określono zadania wszystkich komórek organizacyjnych, do których należy m.in. prowadzenie spraw z zakresu współpracy z samorządami; współudział w tworzeniu aktów prawnych oraz opiniowanie projektów aktów prawnych w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych i międzyresortowych; przygotowywanie i wdrażanie projektów finansowanych ze środków zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 16-35)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody⁸, Wydział ds. Obszarów Chronionych m.in. opiniuje strategie, raporty, komunikaty i inne dokumenty dotyczące form ochrony przyrody, a Wydział ds. Informacji Przestrzennej m.in. zarządza bazami danych, w tym bazą CRFOP; tworzy, standaryzuje i harmonizuje metadane, dane i usługi serwisów geoprzestrzennych dotyczących: obszarów chronionych, w części dotyczącej form ochrony przyrody; koordynuje opracowywanie i wdrażanie wytycznych dla stosowania standardów dotyczących informacji przestrzennej w GDOŚ oraz regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska (dalej „rdoś”); przygotowuje zestawienia i opracowania kartograficzne dotyczące lokalizacji form ochrony przyrody; prowadzi współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie obszarów chronionych, w tym wymiany danych przestrzennych dotyczących form ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 36-44)

W zakresach czynności sześciu osób zatrudnionych w Wydziale ds. Obszarów Chronionych uwzględniono m.in. następujące zadania związane z formami ochrony przyrody: udzielanie wyjaśnień, przygotowywanie projektów interpretacji prawnych, stanowisk, wytycznych, odpowiedzi na interpelacje i zapytania posłów i senatorów oraz komisji sejmowych i senackich, skargi i wnioski w zakresie dotyczącym m.in. użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, stanowisk dokumentacyjnych i pomników przyrody w szczególności w celu wyjaśnienia przepisów ustawy o ochronie przyrody w tym zakresie; opiniowanie projektów krajowych i międzynarodowych strategii, programów, komunikatów oraz wytycznych w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, w tym w szczególności form ochrony przyrody w celu ujednoczenia podejścia do ochrony przyrody oraz analizy najlepszych możliwych rozwiązań; udział w programowaniu instrumentów finansowych w ramach programów operacyjnych Unii Europejskiej w celu wsparcia procesu wdrażania sieci Natura 2000 i pozostałych form ochrony przyrody; prowadzenie spraw dotyczących zarządzania obszarami Natura 2000 oraz innymi formami ochrony przyrody; prowadzenie szkoleń w celu upowszechniania dobrych praktyk w zakresie wyznaczania i zarządzania obszarami chronionymi.

W zakresach czynności pięciu pracowników Wydziału ds. Informacji Przestrzennej uwzględniono m.in. zarządzanie cyfrową informacją przestrzenną GDOŚ (w tym prowadzenie baz danych krajowych form ochrony przyrody), zgodnie z zapisami prawa krajowego i unijnego; koordynowanie przygotowywania zestawień, opracowań, zobrazowań kartograficznych oraz przetwarzanie danych i informacji z baz danych obszarów chronionych w celu udostępniania aktualnej informacji przestrzennej; zbieranie i analizowanie aktów prawnych oraz materiałów kartograficznych w celu zapewnienia poprawnych danych gromadzonych i prezentowanych w CRFOP; uczestnictwo w pracach mających na celu przygotowanie i realizację projektów finansowanych ze środków zewnętrznych dotyczących systemów informacji przestrzennej w urzędzie; administrowanie i rozwijanie urzędowych systemów teleinformatycznych w celu wypełnienia obowiązków wynikających z przepisów krajowych; modelowanie, standaryzowanie i harmonizowanie cyfrowej informacji przestrzennej GDOŚ; uczestnictwo w zakresie merytorycznym w postępowaniach o udzielenia zamówienia publicznego; administrowanie w zakresie merytorycznym i koordynowanie działania rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 45-77, 106-172)

⁸ Zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego GDOŚ w dniu 20 września 2016 r.

Działania dotyczące form ochrony przyrody uwzględniono w planach wydatków w układzie zadaniowym na lata 2015–2016.

Na 2015 r. zaplanowano⁹: realizację zadania pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody* (w ramach działania 12.7.1.1. *Instrumenty służące realizacji polityki zrównoważonego rozwoju*); prowadzenie i udostępnianie informacji z CRFOP (w ramach działania 12.7.1.2 *Udostępnianie informacji o środowisku*).

Na 2016 r. zaplanowano m.in. prowadzenie i udostępnianie informacji z CRFOP (w ramach działania 12.1.1.3. *Udostępnianie informacji o środowisku*¹⁰). W ramach podzadania 12.2.1.W. *Ochrona przyrody i krajobrazu* zaplanowano działanie 12.1.1.1.W. *Formy ochrony przyrody*. Działanie to dotyczyło jednak wyłącznie obszarów Natura 2000, o czym świadczy przyjęty miernik – *Liczba obszarów Natura 2000 posiadających obowiązujące plany zadań ochronnych lub plany ochrony/łączna liczba obszarów Natura 2000*.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że ustalenie takiego miernika wynika z faktu, że jednym z głównych zadań GDOŚ jest koordynowanie funkcjonowania obszarów Natura 2000, natomiast jednym z głównych zadań rdoś jest sprawowanie nadzoru nad obszarami Natura 2000 i rezerwatami przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 200-295, 1383-1386)

Analiza danych zawartych w CRFOP, na losowo wybranej próbie¹¹, w zakresie zgodności wpisów z *rozporządzeniem w sprawie CRFOP* wykazała, że w każdym z analizowanych przypadków, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 i 10 rozporządzenia, wskazano formę ochrony przyrody oraz informację, że żadna ze zbadanych form ochrony przyrody ani jej część nie zostały objęte ochroną na podstawie prawa międzynarodowego. W przypadku wszystkich pomników przyrody, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych i użytków ekologicznych wskazano datę ich utworzenia, ustanowienia albo wyznaczenia. Dla wszystkich pomników przyrody, użytków ekologicznych i stanowisk dokumentacyjnych podano tytuł aktu prawnego o utworzeniu, ustanowieniu albo wyznaczeniu wraz ze wskazaniem miejsca jego ogłoszenia. Brak jednak było lub były niepełne pozostałe wymagane rozporządzeniem informacje. W przypadku opisu przebiegu granic form ochrony przyrody w postaci wykazu współrzędnych punktów załamania granicy, o czym mowa w § 2 ust. 1 pkt 7 i 8 powyższego rozporządzenia¹², Generalny Dyrektor wyjaśnił, że rejestr stwarza możliwość opisanie (w formie zobrazowania graficznego) każdej formy ochrony przyrody w CRFOP z wykorzystaniem baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a i 1b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, albo leśnej mapy numerycznej.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „(...) CRFOP spełnia wymagania gromadzenia informacji zapisane w rozporządzeniu (...), tj. gromadzi informacje w postaci wykazu współrzędnych XY lokalizacji obiektów i przebiegu granicy obszarów chronionych dla wszystkich form

⁹ W ramach zadania 12.7.W Zintegrowane działania na rzecz ochrony środowiska, podzadania 12.7.1.W Koordynacja i realizacja zintegrowanych działań na rzecz ochrony środowiska.

¹⁰ Działanie to zaplanowano w ramach zadania 12.1.W. System ochrony środowiska i informacji o środowisku oraz podzadania 12.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku.

¹¹ Analizą objęto po 20 wpisów dotyczących każdej z czterech kontrolowanych form ochrony przyrody, tj. łącznie 80 wpisów.

¹² Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 7 i 8 rozporządzenia w rejestrze gromadzone są ogólne informacje zawierające: opis przebiegu granicy formy ochrony przyrody w postaci wykazu współrzędnych punktów załamania granicy, a w przypadku pomnika przyrody, dla którego nie można określić granicy, wskazanie współrzędnych geodezyjnych położenia pomnika przyrody, oddzielnie dla każdego obiektu tworzącego pomnik, w państwowym systemie odniesień przestrzennych, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 ze zm.), lub w układzie Światowego Systemu Geodezyjnego (WGS 84), z dokładnością odpowiadającą prowadzonej na danym terenie mapie zasadniczej lub mapie numerycznej terenów zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwanej dalej "leśną mapą numeryczną" (pkt 7); opis przebiegu granicy formy ochrony przyrody, a w przypadku pomnika przyrody – opisu jego położenia, z wykorzystaniem baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a i 1b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, albo leśnej mapy numerycznej (pkt 8).

ochrony przyrody (dalej FOP). Jednak do ich wizualizacji, ze względów ergonomicznych z punktu widzenia użytkownika zewnętrznego, wykorzystano portal interaktywnych map geoserwis.gdos.gov.pl. Alternatywnie, przy interpretacji zapisów Rozporządzenia, iż „opis” może być jedynie słowny, w każdym formularzu FOP musiałoby być zawarte zestawienie współrzędnych wszystkich wierzchołków wieloboków tworzących granicę obszaru, bądź współrzędne wszystkich obiektów tworzących pomnik przyrody (np. aleja kilkuset drzew), co byłoby nieczytelne i nieprzydatne dla zwykłego obywatela generując bardzo obszerne formularze (...). Analogiczne podejście GDOŚ przyjął w stosunku do pozycji „opisu położenia z wykorzystaniem baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a i 1b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo Geodezyjne i kartograficzne. W opinii GDOŚ przyjęte rozwiązanie jest optymalne i nie powinno być zmieniane. Należy również podkreślić, iż w razie potrzeby dostępu do ww. danych w formie opisu (a więc zestawienia tabelarycznego) dowolnego podmiotu zewnętrznego istnieje możliwość przekazania takich danych. Jednak dotychczas, wg wiedzy pracowników właściwego wydziału, taki wniosek nigdy nie wpłynął – specjaliści wykorzystują dostęp do źródłowych danych przestrzennych CRFOP poprzez stronę <http://www.gdos.gov.pl/dane-i-metadane>, obywatele zaś poprzez wspomniany wcześniej geoserwis.gdos.gov.pl. (...).”

Generalny Dyrektor nie wskazywał na potrzebę podjęcia działań mających na celu uproszczenie wymogów rozporządzenia poprzez rezygnację z konieczności opisu przebiegu granicy formy ochrony przyrody w postaci wykazu współrzędnych punktów załamania granicy. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „Do momentu niniejszej kontroli NIK GDOŚ nie otrzymywał sygnałów (np. innych organów, organizacji pozarządowych, obywateli) o nieprawidłowym wypełnianiu wymogów Rozporządzenia związanym z niepoprawnym interpretowaniem jego zapisów, w związku z czym nie podejmował aktywności w tym zakresie. Jednak w związku z pytaniami NIK, w przypadku, gdy w przyszłości będą toczyć się prace nad nowelizacją rozporządzenia, GDOŚ rozważy korektę przedmiotowego brzmienia tak, by nie budziło żadnych wątpliwości co do poprawności gromadzenia w informacji w CRFOP względem Rozporządzenia.”

(dowód: akta kontroli str. 692-693, 700-764)

Analiza 10 ostatnich (według stanu na dzień 12 lipca 2017 r.) aktualizacji danych w rejestrze wykazała, że w GDOŚ zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie CRFOP, w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie aktów prawnych ustanawiających lub likwidujących formę ochrony przyrody, dokonywano stosownych zmian danych w rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 659-660)

Zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie CRFOP, w GDOŚ gromadzono dokumenty stanowiące podstawę wpisu lub jego aktualizację oraz wykreślenie z rejestru, co stwierdzono na podstawie analizy 21 losowo wybranych aktów prawnych, ustanawiających lub likwidujących każdą z czterech kontrolowanych form ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 1382-1383)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., 31 grudnia 2016 r. i 30 czerwca 2017 r. w rejestrze było odpowiednio:

- 14.821; 30.717 i 30.898 pomników przyrody;
- 172; 175 i 175 stanowisk dokumentacyjnych;
- 2.430; 7.574 i 7.602 użytków ekologicznych;
- 253; 253 i 255 zespołów przyrodniczo-krajobrazowych.

Dyrektor Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody wyjaśniła, że wzrost liczby pomników przyrody oraz użytków ekologicznych w rejestrze od końca roku 2015, do końca 2016 r. był efektem umieszczenia wyników prac zewnętrznego wykonawcy przeprowadzonych w ramach projektu „Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody.”

(dowód: akta kontroli str. 9, 1375-1381)

Dane dotyczące liczby poszczególnych form ochrony przyrody zawarte w rejestrze na koniec 2015 r. nie były zgodne z danymi zawartymi w roczniku GUS za ten rok. W CRFOP było o 21.689 mniej pomników przyrody, o 4.700 mniej użytków ekologicznych, oraz o 86 mniej zespołów przyrodniczo-krajobrazowych niż w roczniku GUS. W przypadku stanowisk dokumentacyjnych ich liczba w CRFOP była o sześć wyższa niż w roczniku GUS.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „(...) *Możliwymi przyczynami tego stanu był niekompletny na tamten czas CRFOP, błędne dane przekazywane przez gminy do GUS oraz niewywiązywanie się z obowiązku przekazywania przez gminy aktów do GDOŚ.*”.

Według stanu z 30 czerwca 2017 r., w rejestrze GDOŚ liczba pomników przyrody, była niższa od wykazywanej w roczniku GUS za 2015 r. o 5.612, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych niższa o 84, użytków ekologicznych wyższa o 472, stanowisk dokumentacyjnych wyższa o 9.

W GDOŚ nie prowadzono statystyk umożliwiających określenie, ile lokalnych form ochrony przyrody zostało zlikwidowanych, a ile utworzonych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, ze względu na „(...) *dużą różnorodność aktów prawnych podejmowanych przez rady gmin (np. wydawanie aktów o utworzeniu pomnika przyrody podczas gdy istnieje on już formalnie na podstawie innego aktu, likwidacja ochrony części drzew z alei, która jako całość nie zostaje zniesiona itp.). Dostęp do danych tego typu mógłby być uzyskany poprzez kwerendę wszystkich aktów prawnych opublikowanych w dziennikach urzędowych, jednak jest to proces czasochłonny (...).*”.

(dowód: akta kontroli str. 10)

W 2016 r. GDOŚ podjęła roboczą współpracę z GUS w celu zapewnienia spójności danych dotyczących form ochrony przyrody publikowanych przez GUS, GDOŚ oraz pozostałe jednostki budżetowe (rdoś, marszałków województw, gminy, nadleśnictwa). W wyniku spotkań przedstawicieli GUS i GDOŚ (w dniu 24 maja 2016 r. oraz 20 kwietnia 2017 r.) ustalono, że począwszy od 2018 r. nastąpi stopniowe odejście od dotychczasowego sposobu zbierania przez GUS informacji o formach ochrony przyrody (polegającego na egzekwowaniu sprawozdań od poszczególnych jednostek statystycznych) i przejście na pozyskiwanie danych bezpośrednio z CRFOP. W tym celu za konieczne uznano doprowadzenie do zbieżności danych zgromadzonych w rejestrze z danymi pochodzącymi z badań GUS. Wyszukiwanie różnic, wyjaśnianie przyczyn ich powstania oraz zapewnienie zgodności w obu systemach rozpoczęto od rezerwatów przyrody. Zakończenie weryfikacji danych dotyczących rezerwatów przyrody zaplanowano do 1 października 2017 r. W ocenie Dyrektora Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody termin ten nie jest zagrożony.

W odniesieniu do przeprowadzenia analiz porównawczych pozostałych form ochrony przyrody Dyrektor Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody wyjaśniła, że „*Obecne prace dotyczą wyłącznie rezerwatów przyrody. Proces ten jest traktowany jako pilotażowy w stosunku do pozostałych form ochrony przyrody. W przypadku jego powodzenia i przejścia GUS na wykorzystanie danych z CRFOP w zakresie rezerwatów przyrody, GDOŚ rozpocznie analogiczne prace z pozostałymi formami ochrony przyrody. Ze względu na liczbę jednostek oraz (...) stopień zaniechań i nieprawidłowości jednostek samorządowych właściwych do nadzoru nad formami ochrony przyrody tu. organ szacuje, iż będzie to proces wieloletni zakończony nie wcześniej, niż w 2020 r.*”.

(dowód: akta kontroli str. 9, 661-699, 1375-1381)

GDOŚ nie zwracał się do gmin o przesłanie rocznych sprawozdań zawierających dane o zlokalizowanych na ich terenie formach ochrony przyrody, kierowanych przez gminy do GUS.

Dyrektor Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody wyjaśniła, że „*GDOŚ nie występował do gmin o przekazanie sprawozdań gmin do GUS ponieważ nie miałyby możliwości przeprowadzenia analizy tak obszernych danych, co jest wynikiem m.in.: dużej liczby gmin w Polsce (obecnie 2478); szczegółowości i rozległości zakresu danych w formularzach GUS; liczby i zasięgu form ochrony przyrody w Polsce (ok. 42 tys. obiektów pokrywających 40% kraju).*”.

(dowód: akta kontroli str. 9, 1375-1381)

Zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie CRFOP*, rada gminy dokonuje wpisu niezbędnych informacji do zamieszczenia w CRFOP, do formularza dostępnego na stronie internetowej GDOŚ (§ 5 ust. 6). Dane te są weryfikowane i zamieszczane w rejestrze przez właściwego rdoś (§ 5 ust. 8).

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że w GDOŚ nie prowadzono stałej kontroli weryfikacji przez rdoś danych, które organy gminy wprowadzają do formularza CRFOP. We wrześniu 2016 r. przeprowadzono w RDOŚ w Bydgoszczy kontrolę, której zakres obejmował m.in. gromadzenie, weryfikację i aktualizację informacji opisowej i przestrzennej, a także aktów prawnych ustanawiających i innych aktów prawnych dotyczących utworzonej lub ustanowionej formy ochrony przyrody, weryfikację zapisów związanych z rejestrem form ochrony przyrody, jak również proces uzgadniania aktów prawa miejscowego dotyczącego pomników przyrody. Tego typu kontrole, zgodnie z wyjaśnieniami Generalnego Dyrektora, mogą być przeprowadzane doraźnie w przyszłości, w zależności od bieżących potrzeb czy zaobserwowanych uchybień.

Generalny Dyrektor zwracał uwagę na konieczność wzmocnienia roli rdoś podczas uzgadniania wydawanych przez samorządy aktów prawa miejscowego. I tak w 2016 r. w ramach dwudniowego szkolenia dla pracowników rdoś, poświęconego zagadnieniom związanym z prowadzeniem rejestru, systemami informacji przestrzennej (GIS), uchwalaniem aktów prawnych dotyczących form ochrony przyrody, omówiono najczęstsze błędy merytoryczne i techniczne w aktach prawnych wydawanych przez gminy i podkreślano wagę kontroli tego zakresu przez właściwy rdoś (w ramach procedury uzgodnienia aktu prawa miejscowego).

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 318-323, 1415-1432)

Przed okresem objętym kontrolą, celem zapewnienia realizacji przez rady gmin obowiązku dokonywania wpisu niezbędnych informacji do formularza zamieszczonego na stronie internetowej Generalny Dyrektor skierował do rad gmin pisma (dnia 11 grudnia 2012 r.¹³ oraz dnia 18 lipca 2014 r.¹⁴), w których wskazał wszystkie obowiązki gmin określone ww. rozporządzeniem. Na obowiązki te zwracano uwagę gminom także w ramach bieżących kontaktów roboczych.

(dowód: akta kontroli str. 10, 324-340)

Generalny Dyrektor prezentuje stanowisko, że nie ma obowiązku zbierania informacji o sposobie uzgadniania przez rdoś uchwał rad gmin, ponieważ zgodnie z art. 44 *uoop* wyłączne kompetencje do ustanawiania i likwidacji pomników przyrody, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych oraz stanowisk dokumentacyjnych posiadają rady gmin.

W wyniku kontroli stwierdzono rozbieżności danych zawartych w CRFOP z danymi zawartymi w rejestrach rdoś¹⁵, dotyczące przede wszystkim pomników przyrody oraz użytków ekologicznych. Zgromadzone w rejestrze dane, dotyczące pomników przyrody, nie były zgodne z danymi żadnego z 14 rdoś prowadzących rejestr, a dane dotyczące użytków ekologicznych nie były zgodne z rejestrami 12 rdoś (wyjątkiem były RDOŚ w Gorzowie Wielkopolskim oraz w Krakowie). Umieszczone w rejestrze dane, dotyczące zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, były rozbieżne z rejestrami dwóch RDOŚ (w Kielcach oraz Opolu), a dane dotyczące stanowisk dokumentacyjnych były rozbieżne z rejestrami trzech RDOŚ (w Katowicach, Kielcach i Lublinie). W rejestrach pozostałych rdoś dane dotyczące zespołów przyrodniczo-krajobrazowych i stanowisk dokumentacyjnych były zbieżne z CRFOP. Kontrola wykazała również niejednolite podejście rdoś do prowadzenia rejestru oraz zakresu danych zawartych w rejestrach. Stwierdzono, że RDOŚ w Szczecinie nie prowadził rejestru – korzystał z danych CRFOP. RDOŚ w Rzeszowie prowadził rejestr stanowisk dokumentacyjnych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych uznając, że skoro dane dotyczące pomników przyrody i użytków ekologicznych zgromadzono w wyniku realizacji projektu pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach*

¹³ Nr DIŚ-WGI.602.5.2012.pd

¹⁴ DIŚ-WGI.082.04.2014

¹⁵ Prowadzonych na podstawie art. 114 ust. 2 *uoop*.

ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody i przeniesiono do CRFOP, to obowiązek prowadzenia rejestru dla tych form ochrony przyrody realizowany jest w oparciu o CRFOP. Pozostałe rdoś zamieszczały w rejestrach różny zakres danych dotyczących poszczególnych form ochrony przyrody. Stwierdzono również, że w niektórych rdoś prowadzony jest jeden rejestr wspólny dla wszystkich form ochrony przyrody (np. RDOŚ w Opolu), a w innych prowadzi się rejestry odrębne dla każdej formy ochrony przyrody.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „(...) nie przeprowadzał szczegółowej analizy przyczyn występowania różnic zapisów regionalnych rejestrów form ochrony przyrody (rrfop) w stosunku do zapisów w CRFOP. Jednak na podstawie wieloletniego doświadczenia specjalistów prowadzących CRFOP za domniemane powody powstania różnic można uznać, iż:

- akty wydawane przez organy gminne często posiadają wady o charakterze prawnym lub merytorycznym np.: wydanie aktu o utworzeniu pomnika, który już istnieje – zamiast wydania aktu „w sprawie”, podejmowanie uchwał wątpliwych pod względem zgodności z ustawą z dnia 16 kwietnia o ochronie przyrody (...), niemożność odnalezienia obiektów w terenie przez niedokładne lub zdezaktualizowane zapisy starszych aktów (np. z lat 80. i wcześniejsze). Wynikiem tego może być różne interpretowanie liczby obiektów objętych ochroną przez specjalistów prowadzących ww. rejestry; (...);
- narzędzia informatyczne wykorzystujące dane przestrzenne zostały opracowane na potrzeby prowadzenia CRFOP dopiero przez GDOŚ, (...);
- czasochłonność prac weryfikacyjnych i aktualizacyjnych w połączeniu z niewielką liczbą specjalistów przeznaczonych do obsługi rejestrów i dużego zbioru danych może powodować tzw. „błędy ludzkie”. (...).”.

Zdaniem Generalnego Dyrektora optymalnym rozwiązaniem jest docelowa likwidacja regionalnych rejestrów form ochrony przyrody i objęcie rdoś obowiązkiem współtworzenia CRFOP. Przyczyni się to z jednej strony do obniżenia kosztów prowadzenia rejestrów (rdoś nie będą wydatkować środków na utrzymanie i rozwój regionalnych rejestrów), jak też zwiększy potencjał wydajnościowy prowadzenia CRFOP bez potrzeby generowania dodatkowych etatów. Zdaniem Generalnego Dyrektora należy poszerzyć obowiązki organów ochrony przyrody o przekazywanie do GDOŚ uchwał o zmianach (w tym zniesieniach) form ochrony przyrody. Stwierdzono, że GDOŚ zaproponował stosowne zmiany legislacyjne.

Generalny Dyrektor wyjaśnił również, że „(...) nie przekazywał rdoś zaleceń, rekomendacji lub wytycznych dotyczących sposobu realizacji obowiązku prowadzenia (...) rrfop w zakresie form ochrony przyrody o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6-9 ustawy (...). W opinii tut. organu przepisy nie narzucają jednolitej formy prowadzenia rrfop, co GDOŚ uważa za właściwą intencję ustawodawcy wynikającą m.in. z faktu, iż rrfop istniały jeszcze przed powstaniem rdoś w niezależnych od siebie urzędach wojewódzkich, przez co od tamtego czasu mogły być prowadzone w dowolny sposób. (...). Należy jednak zaznaczyć, iż przy okazji spotkań kierownictw GDOŚ-rdoś były temu poświęcone wystąpienia pracowników GDOŚ podkreślające wagę rzetelnej informacji w rrfop i zgodności z CRFOP. Odbyto się również dedykowane szkolenie (...) z tego zakresu dla pracowników rdoś zajmujących się rrfop.”.

Stwierdzono, że Generalny Dyrektor w związku z rozpoczęciem współpracy z GUS wystąpił (w październiku 2016 r.) z pismem do wszystkich rdoś z prośbą o weryfikację danych i usunięcie zidentyfikowanych rozbieżności w prowadzonych przez nich rejestrach z CRFOP w zakresie rezerwatów przyrody do 1 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 661-691, 1380-1381)

Ustalone
nieprawidłowości

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

CRFOP nie zawierał pełnego zakresu informacji dotyczących form ochrony przyrody, które winny być w nim zgromadzone zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 pkt. 1–10 oraz § 2 ust. 2 pkt. 6–9 rozporządzenia w sprawie CRFOP. Szczegółowe badanie 20 wpisów, dotyczących każdej z lokalnych form ochrony przyrody (tj. łącznie 80 wpisów), wykazało następujące braki:

- pomniki przyrody: w 16 przypadkach (80% zbadanych wpisów) brak było nazwy, tym samym nie został spełniony warunek, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia. W przypadku 15 (75%) nie wskazano tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony przyrody, wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia. W przypadku dwóch (10%) rejestr nie zawierał tekstowego opisu przebiegu granicy, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia. W przypadku 12 (60%) zamiast nazwy sprawującego nadzór nad pomnikiem przyrody (§ 2 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia) wskazano „konieczność zmiany przepisów wskazujących sprawującego nadzór”. Wszystkie badane wpisy (100%) nie zawierały części spośród szczegółowych informacji wymaganych § 2 ust. 2 pkt 6 lit c rozporządzenia, tj. w przypadku dwóch tworów przyrody nieożywionej nie określono długości, szerokości, wysokości oraz nie podano krótkiej charakterystyki geologicznej; na 18 tworów przyrody żywej dla 11 nie określono gatunku drzewa lub krzewu z podaniem nazwy polskiej i łacińskiej, wysokości i pierśnicy oraz opisu wartości przyrodniczej, a dla 9 dane te były niepełne;
- zespoły przyrodniczo-krajobrazowe: w przypadku jednego wpisu (1%) rejestr nie zawierał nazwy zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia. Dla dwóch (10%) nie wskazano tytułu aktu prawnego o utworzeniu, ustanowieniu albo wyznaczeniu formy ochrony przyrody wraz ze wskazaniem miejsca jego ogłoszenia (§ 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia). Dla 17 (85%) nie wskazano tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony przyrody, wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia (§ 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia). Dla 18 (90%) nie zamieszczono opisu tekstowego przebiegu granicy formy ochrony przyrody (§ 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia). Nazwa sprawującego nadzór nad formą ochrony przyrody (§ 2 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia) nie została wskazana dla 14 (70%), z czego w 11 wskazano na „konieczność zmiany przepisów wskazujących sprawującego nadzór”. Rejestr nie wskazywał powierzchni w przypadku czterech wpisów (20%), co było niezgodne z § 2 ust. 2 pkt 9 lit. a rozporządzenia. W przypadku 9 (45%) nie wskazano szczególnych celów ich ochrony (§ 2 ust. 2 pkt 9 lit. b rozporządzenia), a dla 14 (70%) nie zamieszczono opisu wartości przyrodniczych i krajobrazowych (§ 2 ust. 2 pkt 9 lit. c rozporządzenia);
- użytki ekologiczne: w 13 przypadkach (65%) brak było nazwy, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia. Dla 15 (75%) nie wskazano tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony przyrody, wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia (§ 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia). Tekstowego opisu przebiegu granicy użytku ekologicznego (o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia) nie zawierało 5 wpisów (25%). W przypadku 19 (95%) nie podano nazwy sprawującego nadzór (zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia), w tym w przypadku 18 (90%) stwierdzono „konieczność zmiany przepisów wskazujących sprawującego nadzór”, a w jednym przypadku „brak danych”. Dla dwóch (10%) nie wskazano ich powierzchni i tym samym nie spełniono wymogu określonego w § 2 ust. 2 pkt 8 lit b rozporządzenia. Dla 14 (70%) nie wskazano szczególnych celów ochrony, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 8 lit c rozporządzenia. W 11 przypadkach (55%) nie dokonano opisu wartości przyrodniczej, o której mowa w § 2 ust. 2 pkt 8 lit d rozporządzenia;
- stanowiska dokumentacyjne: w przypadku dwóch (10%) nie nadano nazwy i tym samym nie został spełniony warunek, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia. Daty utworzenia, ustanowienia albo wyznaczenia nie wskazano w przypadku jednego (5%), co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia. Tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony przyrody, wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia nie wskazano w 16 przypadkach (80%) i tym samym naruszono § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia. Tekstowego opisu przebiegu granicy (o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia) rejestr nie zawierał w przypadku sześciu wpisów (30%). W przypadku jednego wpisu (5%), zamiast nazwy sprawującego nadzór nad stanowiskiem dokumentacyjnym, uznano za konieczną

zmianę przepisów określających sprawującego nadzór (§ 2 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia). Czterech wpisów (20%) nie dokonano w sposób wynikający z art. 41 *uop* (§ 2 ust. 2 pkt 7 lit a rozporządzenia). W przypadku siedmiu (35%) nie wskazano celów ich ochrony, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 7 lit c rozporządzenia. Dla czterech (20%) nie zawarto informacji czy są naturalne czy antropogeniczne (§ 2 ust. 2 pkt 7 lit d rozporządzenia), a dla jednego (5%) nie podano krótkiej charakterystyki geologicznej, o której mowa w § 2 ust. 2 pkt 7 lit e rozporządzenia.

Generalny Dyrektor odnosząc się do ww. braków wskazał, które z nich wynikają z nieokreślenia w aktach prawnych (np. nazwy), a które nie znalazły się w rejestrze, pomimo ich wskazania przez organ ustanawiający formę ochrony przyrody w akcie prawnym (np. tekstowy opis przebiegu granicy, powierzchnia, szczególne cele ochrony, opis wartości przyrodniczej i krajobrazowej). Generalny Dyrektor zadeklarował, że informacje, które widnieją w aktach prawnych, a mimo to nie znalazły się w CRFOP zostaną w nim uzupełnione. Równocześnie wyraził pogląd, że w przypadku braku informacji w aktach prawnych należy uznać, że wpis do rejestru jest poprawny i spełnia wymogi określone w rozporządzeniu.

NIK nie podziela takiego stanowiska Generalnego Dyrektora z uwagi na obowiązek wypełnienia wymogów *rozporządzenia w sprawie CRFOP* poprzez zgromadzenie w nim wszystkich ogólnych i szczegółowych informacji, które wymieniono odpowiednio w § 2 ust. 1 pkt. 1–10 oraz § 2 ust. 2 pkt. 6–9 rozporządzenia. Niepełne dane w rejestrze w związku z ich nieokreśleniem w aktach prawnych, w ocenie NIK, winny skłonić Generalnego Dyrektora – jako organ na który nałożono (zgodnie z art. 113 ust. 1 *uop*) obowiązek prowadzenia centralnego rejestru form ochrony przyrody, wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt. 1–9 *uop* – do zwrócenia się do gmin o podjęcie działań mających na celu uzupełnienie dotychczasowych aktów prawnych ustanawiających lokalne formy ochrony przyrody. Współpraca z organami jst w sprawach ochrony przyrody należy do zadań GDOŚ, zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 6 ustawy o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, a także wynika wprost z regulaminu organizacyjnego GDOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 700-725)

Uwagi do badanej działalności

1. Pomimo, że przepisy prawa nie regulują szczegółowo zakresu informacji jakie powinny znaleźć się w regionalnym rejestrze form ochrony przyrody, dopuszczanie przez Generalnego Dyrektora do prowadzenia ich w różny sposób, powoduje występowanie rozbieżności pomiędzy CRFOP i rejestrami prowadzonymi w rdoś, skutkując wprowadzaniem w błąd użytkowników tych rejestrów. Udostępnianie informacji o formach ochrony przyrody należy do obowiązków GDOŚ i rdoś, było też jednym z najważniejszych celów działań GDOŚ, realizowanych w kontrolowanym okresie.

Powyższe wskazuje ponadto na niewykorzystanie przez Generalnego Dyrektora kompetencji do kierowania działaniami podległych mu regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, zgodnie z art. 123 ust. 1a ustawy o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*.

2. Zdaniem NIK, działania Generalnego Dyrektora w celu pozyskania od jst i rdoś informacji niezbędnych do prowadzenia rejestru i koordynowania funkcjonowania form ochrony przyrody nie były wystarczające. Nie wykorzystał bowiem wszystkich możliwości, np. nie zwracał się do gmin o przesyłanie rocznych sprawozdań kierowanych przez nie do GUS, nie prowadził (we współpracy z jst i rdoś) statystyk umożliwiających określenie ile lokalnych form ochrony przyrody zostało zlikwidowanych, ile utworzonych, co wydaje się istotne z punktu widzenia koordynowania funkcjonowania form ochrony przyrody.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, podejmowane przez Generalnego Dyrektora działania nie zapewniły właściwego funkcjonowania CRFOP oraz regionalnych rejestrów, co uniemożliwiało rzetelny przekaz informacji o lokalnych formach ochrony przyrody.

2. Działania podejmowane w celu utrzymania pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych oraz wydatkowanie środków finansowych na ww. działania

Opis stanu faktycznego

Zgodnie ze *Sprawozdaniem z wykonania planu działalności GDOŚ w 2015 r.* jednym z najważniejszych celów zrealizowanych w 2015 r. było *usprawnienie systemu zarządzania informacją o środowisku poprzez rozbudowę baz danych, w tym baz danych GIS oraz standaryzację procesu udostępniania informacji*. Jednym z trzech mierników określających stopień realizacji celu była *liczba informacji o formach ochrony przyrody udostępnionych i uaktualnionych (w szt.)*. Osiągnięta wartość miernika to 493.480, wobec planowanej – 455.000. Za najważniejsze zadanie służące realizacji celu uznano prowadzenie i utrzymanie aktualnych informacji (danych) w CRFOP.

W *Sprawozdaniu z wykonania planu działalności GDOŚ w 2016 r.* wskazano, że jednym z dwóch mierników celu *podwyższanie standardu obsługi klienta zewnętrznego w zakresie udostępniania informacji o środowisku* był miernik *liczba informacji o środowisku i jego ochronie udostępnionych rocznie w trybie bezwznowowym (w szt.)*. Zaplanowaną na poziomie 3.000.000 wartość osiągnięto na poziomie 5.283.152, m.in. poprzez prowadzenie i utrzymanie aktualności CRFOP oraz udostępnianie informacji (danych) w nim zamieszczonych.

(dowód: akta kontroli str. 296-307)

W ramach, wynikającego z art. 45a ust. 1 *uoop*, obowiązku koordynacji funkcjonowania form ochrony przyrody (o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2–4 i 6–9 *uoop*), polegającej w szczególności na prawie żądania informacji dotyczących funkcjonowania form ochrony przyrody i publikowaniu rekomendacji w tym zakresie (art. 45a ust. 2 *uoop*), Generalny Dyrektor realizował następujące działania:

- w 2017 r. przystąpił do prac nad projektem *Rekomendacji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie redagowania uchwał sejmików województw dotyczących parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu oraz uchwał rad gmin w zakresie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych*. Projekt ma na celu ujednoczenie treści aktów prawnych dotyczących form ochrony przyrody. Planowany termin zakończenia prac nad projektem to III kwartał 2017 r. We wstępnej wersji ww. opracowania zawarto rekomendacje dotyczące sposobu zamieszczania w akcie prawnym informacji o powierzchni, położeniu i przebiegu granic; określono wymogi dla mapy ilustrującej położenie i przebieg granicy formy ochrony przyrody; wskazano informacje niezbędne dla prawidłowego określenia celów ochrony; zdefiniowano sposób wskazywania nazwy organu sprawującego nadzór; określono zasady redagowania treści aktów prawnych dotyczących form ochrony przyrody. Generalny Dyrektor wyjaśnił również, że projekt zostanie uzupełniony o zalecenie dokonywania zmiany dotychczasowych aktów prawnych ustanawiających lokalne formy ochrony przyrody w przypadku nieuwzględnienia w nich wszystkich informacji wymaganych rozporządzeniem;

(dowód: akta kontroli str. 11, 353-368, 1063)

- doraźnie, tj. w sytuacji powzięcia informacji o problemach, nieprawidłowościach związanych z funkcjonowaniem form ochrony przyrody, Generalny Dyrektor występował do gmin o udzielenie informacji (np. żądał od gmin informacji o sposobie rozpatrzenia wniosku w sprawie utworzenia użytku ekologicznego; przedstawienia wyjaśnień oraz podjęcia interwencji w związku z powzięciem informacji o możliwości uszkodzenia pomnika przyrody). Kierował również do gmin pisma, w których przypominał o obowiązku wysłania kopii uchwał ustanawiających formy ochrony przyrody i wprowadzeniu ich do formularza CRFOP;
- w ramach prac nad zmianą *uoop* Generalny Dyrektor zaproponował wprowadzenie możliwości określania w uchwałach rad gmin ustaleń dotyczących czynnej ochrony drzew i krzewów, będących grupą lub aleją objętych ochroną w formie pomnika przyrody, w tym zasad wymiany martwych drzew, w celu zagwarantowania ciągłości funkcji przyrodniczych, dla których pomnik przyrody został powołany;

- na stronie internetowej GDOŚ zamieszczono interpretację przepisów dotyczących ochrony zadrzewień obowiązujących od 17 stycznia 2017 r., w tym utworzono podstronę pn. *Wycinka drzew lub krzewów a ochrona obszarowa i inne obiekty chronione*, gdzie szczegółowo omówiono m.in. zasady postępowania w odniesieniu do pomników przyrody oraz innych lokalnych form ochrony przyrody¹⁶;
- w związku z nowelizacją art. 40 ust. 3 *uop* z dnia 11 maja 2017 r.¹⁷ podjęto działania celem opracowania rozporządzenia w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody.

Generalny Dyrektor wyjaśnił również, że „(...) nie ma bezpośrednich narzędzi prawnych do egzekwowania obowiązków ustawowych od gmin (...) Przytoczyć tu można komentarz prawny K. Gruszeckiego do art. 45a ustawy o ochronie przyrody: „Możliwość koordynowania funkcjonowania form ochrony przyrody już z samego założenia nie jest działaniem o charakterze władczym, gdyż w zakresie znaczeniowym koordynacji nie mieści się możliwość władczego ingerowania w funkcjonowanie innych organów sprawujących nadzór nad konkretnymi formami ochrony przyrody. Gdyby bowiem tak miało być, to ustawodawca przyznałby Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska uprawnienia kontrolne lub nadzorcze w omawianym zakresie. Mając świadomość braku precyzji formy działania, jaką jest koordynacja funkcjonowania form ochrony przyrody, w art. 45a ust. 2 *u.o.p.* wskazano, jakie działania mieszczą się w jej zakresie. Analizując postanowienia tego przepisu, należy jednak zauważyć, że wyliczenie poczynione przez ustawodawcę w tym przepisie nie ma charakteru zamkniętego, gdyż zostało poprzedzone zwrotem „w szczególności”. W związku z tym w praktyce należy dopuścić podejmowanie przez organ koordynujący także innych działań o charakterze informacyjnym, edukacyjnym czy organizacyjnym, które nie będą jednak bezpośrednio ingerowały w funkcjonowanie poszczególnych form ochrony przyrody.” (...) W tym miejscu należy wspomnieć również, iż art. 91 *uop* wyróżnia kilka organów ochrony przyrody. Organem ochrony przyrody jest więc zarówno GDOŚ, jak i wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Jednocześnie należy nadmienić, iż jeżeli ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencje do ustanawiania form ochrony przyrody, to nie można pozbawić jej prawa do ewentualnej zmiany wydanych przez nią aktów. Przepisy zawierające delegację do wydania uchwały rady gminy obejmują bezspornie również upoważnienie do nowelizacji takich aktów. (...).”

(dowód: akta kontroli str. 9-14, 341-478)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że dotychczas nie obserwowano znaczących zagrożeń dla istnienia lokalnych form ochrony przyrody i w związku z tym nie wykonywano żadnych analiz, w tym również nie sprawdzano ile użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych położonych jest na terenie innych obszarowych form ochrony przyrody.

Dyrektor Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody wyjaśniła, że „(...) tworzenie obszarów Natura 2000 opiera się na zupełnie innych założeniach niż wyznaczanie krajowych form ochrony przyrody. Jest to system ochrony przyrody wspólny dla wszystkich państw członkowskich UE oparty o jednakowe kryteria określone w Dyrektywie ptasiej i siedliskowej. (...) Głównym celem funkcjonowania Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 jest zachowanie określonych typów siedlisk przyrodniczych i gatunków roślin i zwierząt, które uważa się za cenne (znaczące dla zachowania dziedzictwa przyrodniczego UE) i zagrożone wyginięciem w skali całej UE. (...) Dodatkową specyfiką sieci jest fakt, iż w skali pojedynczego obszaru Natura 2000 ochronie podlegają jedynie te siedliska przyrodnicze i gatunki zwierząt i roślin, które spełniają kryteria wyznaczenia obszaru, a nie całe spektrum siedlisk i gatunków występujących w danym obszarze, jak może to mieć miejsce np. w parkach narodowych i rezerwach przyrody. Dodatkowo sieć Natura 2000 z definicji nie uwzględnia ochrony walorów kulturowych, krajobrazowych, estetycznych, historycznych, naukowych oraz przyrody nieożywionej skutecznie chronionych w Polsce w ramach krajowych form ochrony przyrody. Oznacza to, iż w przypadku zastępowania krajowych form ochrony przyrody obszarami Natura 2000 prowadzenie i realizowanie działań ochronnych, a także zapobieganie zagrożeniom i presjom byłyby możliwe w bardzo ograniczonym zakresie a byłyby tożsame jedynie

¹⁶ <http://www.gdos.gov.pl/wycinka-drzew-lub-krzewow-a-ochrona-obszarowa-i-inne-objekty-chronione>.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1074.

w przypadku całkowitej korelacji potrzeb ochrony siedlisk i gatunków stanowiących przedmiot ochrony w sieci Natura 2000 z walorami kulturowymi, krajobrazowymi, estetycznymi, historycznymi, naukowymi, etc. Podsumowując, inne są: przedmioty ochrony sieci Natura 2000 i krajowych „małych” form ochrony przyrody (...); skala kryteriów ochrony (...); metodyka wyboru obszarów chronionych (...); reżim ochronny (...); narzędzia ochrony (...).”

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 1375-1381)

W okresie objętym kontrolą GDOŚ przekazywał gminom stanowiska i zalecenia w związku z kierowanymi przez nie pytaniami dotyczącymi np. wskazania wymogów i okoliczności, jakie powinny zostać uwzględnione przy ustanawianiu zespołów przyrodniczo-krajobrazowych; procedury zmiany granic użytku ekologicznego położonego na terenie dwóch gmin; procedury usuwania pojedynczych drzew wchodzących w skład alei drzew objętych ochroną w formie pomnika przyrody; konieczności podejmowania uchwały w przedmiocie zmiany opisu pomnika przyrody; możliwości wejścia pracowników urzędu gminy na teren prywatnej posesji celem przeprowadzenia prac inwentaryzacyjnych drzew pomnikowych.

Z prośbą o interpretację przepisów bądź stanowiska, w związku z niejasnościami dotyczącymi funkcjonowania lokalnych form ochrony przyrody, do GDOŚ (w okresie objętym kontrolą) występowało Ministerstwo Środowiska, gminy, kancelarie prawne, fundacje oraz obywatele. Wystąpienia te dotyczyły m.in. możliwości objęcia ochroną obszarową zapadlisk górniczych; udostępnienia pomnika przyrody do celów turystycznych; możliwości powołania formy ochrony przyrody na opisanym przez obywatela terenie; odpowiedzialności za prowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych na pomnikach przyrody rosnących na działkach nienależących do gminy; możliwości prowadzenia prac geologicznych na terenach, na których zlokalizowane są formy ochrony przyrody; możliwości ustanowienia formy ochrony przyrody na działce osoby prywatnej, bez jej zgody.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „(...) Praktyka informowania organu wydającego stanowiska lub interpretacje przepisów o sposobie ich wykorzystania nie jest powszechnie stosowana, jednakże należy domniemywać, że stanowiska GDOŚ są uwzględniane przy podejmowaniu działań przez instytucje i obywateli.”

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 479-658)

W okresie objętym kontrolą realizowana była umowa (nr 118/GDOŚ/2014 z dnia 10 lipca 2014 r., na kwotę 3.980 tys. zł¹⁸), na podstawie której Generalny Dyrektor zlecił podmiotowi zewnętrznemu wykonanie dzieła pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody*¹⁹.

¹⁸ Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 i 2 umowy zapłata wynagrodzenia nastąpi w dwóch transzach: pierwszej transzy w wysokości ustalonej jako iloczyn 1/16 wynagrodzenia i ilości województw, w zakresie których wykonano przedmiot umowy, po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego dotyczącego minimum dwóch dowolnie wybranych województw; zapłata drugiej transzy w wysokości pozostałej wartości wynagrodzenia nastąpi po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego dotyczącego pozostałych województw.

¹⁹ Zgodnie z § 1 ust. 2 umowy w zakresie dzieła wchodziło m.in.: 1) opis przyjętej metodyki wykonania dzieła; 2) szczegółowy wykaz pomników przyrody i użytków ekologicznych, z podaniem ich lokalizacji (województwo, powiat, gmina) wraz z aktualnymi numerami działek ewidencyjnych, numerami i nazwami obrębów, na których obiekt jest położony; 3) dokumentacja fotograficzna pomników przyrody zawierająca informacje EXIF (aparatem fotograficznym o rozdzielczości min. 10 mpx), z uwzględnieniem całego obiektu, obiektu wraz z jego sąsiedztwem (wraz z geokodowaniem), a w przypadku drzewa cały pokrój drzewa i ewentualne ubytki pnia, wylamania gałęzi, uszkodzenia mechaniczne; 4) karty obiektu dla wszystkich pomników przyrody i użytków ekologicznych; 5) baza przestrzenna lokalizacji pomników przyrody i użytków ekologicznych w formacie plików Shapefile; 6) baza przestrzenna lokalizacji pomników przyrody i użytków ekologicznych w formacie plików GML zgodnych ze schematem aplikacyjnym (plikiem XSD) dla CRFOP; 7) raport z parametrów pomiaru w przypadku wykonania pomiarów metodą precyzyjnego pozycjonowania GPS dla każdego z punktów w formie elektronicznej (zawierającego minimum datę i uzyskaną precyzję pomiaru oraz unikatowy kod łączący pomiar z obiektem); 8) powiązanie w jeden zbiór wszystkich elementów opisu obiektów unikatowym dla obiektu kodem; 9) bazy przestrzennej lokalizacji pomników przyrody i użytków ekologicznych w standardzie umożliwiającym przekazanie danych do poszczególnych ośrodków dokumentacji geodezyjnej w Polsce w układzie współrzędnych PL-2000; 10) zestawienie zawierające wnioski i zalecenia ze szczególnym uwzględnieniem ewentualnych błędów w aktach prawnych powołujących lub przypadki, w których nie odnaleziono obiektu.

Z przedłożonej kontrolerowi dokumentacji wynika, że Generalny Dyrektor przed zleceniem wykonania *Weryfikacji* zwracał się do gmin celem pozyskania informacji nt. pomników przyrody i użytków ekologicznych brakujących w rejestrze, a wymaganych rozporządzeniem oraz podjął następujące inicjatywy celem zapewnienia zgodności rejestru z rozporządzeniem:

- 31 marca 2009 r. skierował do rdoś pismo²⁰ z prośbą o przekazanie danych dotyczących wszystkich form ochrony przyrody położonych na terenie ich działania;
- 25 maja 2010 r. skierował do rdoś pismo²¹ o wysłanie do wszystkich gmin prośby o przekazanie kopii aktów prawnych, dotyczących ustanowionych przez gminy form ochrony przyrody oraz uzupełnienia informacji o formach ochrony przyrody według załączonego do pisma formularza (dostępnego również na stronie GDOŚ). Zobowiązał rdoś do weryfikacji danych. Do października 2010 r. odpowiedziało około 30% gmin (na terenie niektórych województw jedynie 10%). Do stycznia 2012 r. odpowiedziało ok. 80% gmin (jedynym województwem, w którym odpowiedziało 100% gmin było województwo dolnośląskie);
- w styczniu 2012 r. skierował do gmin pismo²² z prośbą o weryfikację przebiegu granic zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, a w sierpniu 2012 r. pismo²³ informujące m.in. o uruchomieniu serwisu Geoserwis;
- w I kwartale 2013 r. do marszałków województw oraz rad gmin skierował pisma²⁴ z informacjami nt. zmodernizowanego systemu CRFOP oraz przypominające o obowiązku przekazywania kopii aktów prawnych o ustanowieniu form ochrony przyrody i wpisywania ich do CRFOP. W pismach poinformował również o planowanym rozpoczęciu projektu *Weryfikacji* i po raz kolejny zwrócono się o przekazanie niezbędnych informacji. Do pisma dołączył ankietę dot. form ochrony przyrody z prośbą o jej odesłanie w ciągu 30 dni. Do października 2013 r. wpłynęły wypełnione анкеты z około 50% gmin. Po interwencjach telefonicznych i mailowych do początku 2014 r. zebrano анкеты z około 60% gmin;
- pismem z dnia 18 lipca 2014 r.²⁵ skierowanym do gmin i marszałków województw Generalny Dyrektor poprosił o współpracę z firmą realizującą zadanie *Weryfikacji*;
- podczas prowadzonych w 2014 r. kontroli w rdoś, dotyczących m.in. poprawności realizacji wymogów związanych z rejestrem form ochrony przyrody, GDOŚ zwracała uwagę aby w pismach dotyczących uzgadniania projektów uchwał o ustanowieniu formy ochrony przyrody oraz innych aktów prawnych dotyczących tych form, zamieszczano informację o obowiązku przekazywania tych aktów w trybie art. 113 ust. 4 *uoop*.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „*Pomimo wszystkich powyższych działań zachowanie wielu samorządów, tj. uchylanie od rzetelnej realizacji swoich ustawowych obowiązków, nie pozwalało (i nadal nie pozwala) na poprawne prowadzenie CRFOP. Jednoznacznie dowodzi temu fakt, iż mimo całej przytoczonej aktywności GDOŚ w zakresie informowania i motywowania jednostek do wykonywania ww. obowiązków, w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 maja 2017 r. nie zostało przesłanych przez gminy około 50% uchwał o ustanowieniu pomników przyrody i użytków ekologicznych (analiza własna GDOŚ na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych).*”

(dowód: akta kontroli str. 1053-1280)

Termin realizacji pierwszego etapu *Weryfikacji* wyznaczono do 3 listopada 2014 r., a drugiego do 4 listopada 2015 r.

²⁰ GDOŚdop-402/754/13/2009/mr.

²¹ GDOŚ-DIŚ-402/310/2/10/mr.

²² DIŚ-WGI.403.21.2012.jdo.

²³ GDOŚ/DIŚ/403/130/2012pd.

²⁴ DIŚ-WGI.602.6.2012.pd oraz DIŚ.WGFI.602.5.2012.pd.

²⁵ DIŚ-WGI.082.04.2014.mjr.

Wykonawca zobowiązany był do weryfikacji i aktualizacji informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu w sprawie CRFOP, w zakresie określonym w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia (stanowiącym załącznik do umowy).

W umowie, podając zakres ilościowy prac²⁶, wskazano liczbę pomników przyrody i użytków ekologicznych widniejących w roczniku statystycznym GUS za 2012 r.tj.: 36.316 pomników przyrody i 7032 użytków ekologicznych.

W wyniku *Weryfikacji* uzyskano informacje dotyczące 30.281 pomników przyrody oraz 7.550 użytków ekologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 765-869, 1053-1063)

Generalny Dyrektor wskazał, że przed zleceniem wykonania ww. *Weryfikacji*, CRFOP zawierał dane dla 13.555 tys. pomników przyrody i 2.470 tys. użytków ekologicznych²⁷.

Odbiór przedmiotu umowy, zarówno pierwszego jak i drugiego etapu, nastąpił z zastrzeżeniami. I tak:

- w częściowym protokole zdawczo-odbiorczym, sporządzonym w dniu 14 listopada 2014 r., uznano, że wykonanie I etapu zadania w zakresie dwóch województw (województwo lubuskie i świętokrzyskie) wymaga dokonania poprawek i uzupełnień, w tym m.in.: dostarczenia i uzupełnienia informacji nt. aktów prawnych ustanawiających pomniki przyrody i użytki ekologiczne oraz w sprawie tych pomników i użytków; uzupełnienia dokumentacji raportów z pomiarów; poprawienia błędnych nazw pomników przyrody i użytków ekologicznych; uzupełnienia bazy użytków ekologicznych o dane użytków, które opatrzone uwagą „skreślony na podstawie zmiany ustawy o ochronie przyrody z 2000 r.”; uporządkowania danych przestrzennych, tzn. dostarczenie warstwy shp zawierającej pomniki przyrody, których pomiar został udokumentowany raportem z pomiaru; odniesienie się do uwag przekazanych przez RDOŚ Kielce. Wykonawca usunął ww. uchybienia. Komisja (w dniu 20 listopada 2014 r.) dokonała odbioru pierwszego etapu prac, stwierdzając jego wykonanie zgodnie z umową. Pierwszy etap realizacji umowy rozliczono na kwotę 497,5 tys. zł;
- w końcowym protokole odbioru przedmiotu umowy, sporządzonym w dniu 27 listopada 2015 r., stwierdzono, iż weryfikacja losowo wybranej reprezentatywnej próby (nie mniejszej niż 2% całości dzieła) wykazała, że przedmiot umowy nie został wykonany należycie. Stwierdzono wady i uchybienia, które dotyczyły: lokalizacji części obiektów w terenie; zidentyfikowania i zgromadzenia części aktów prawnych; wykonania dokumentacji fotograficznej wraz z metadanymi części obiektów; wykonania pomiarów terenowych wraz z dostarczeniem raportów z tych pomiarów dla części obiektów; dostarczenia danych w formacie i standardzie, o których mowa w umowie. Szczegółowy wykaz 1046 wad i uchybień, wraz ze stanowiskiem wykonawcy zawarto w załączniku do protokołu. Dzieło zostało jednak odebrane. Zgodnie z § 10 ust. 1 pkt. 2 umowy, ze względu na nienależyte wykonanie naliczono karę umowną w wysokości 10% za II etap (14 województw), tj. na kwotę 348,3 tys. zł. Drugi etap został rozliczony na kwotę 3.134,3 tys. zł.

Łączne koszty wykonania dzieła wyniosły 3.631,8 tys. zł, z tego w okresie objętym kontrolą wydatkowano 3.134,3 tys. zł.

Pracownicy GDOŚ i rdoś przeprowadzali dalszą weryfikację danych, zawartych w odebranym już dziele. Pismem z dnia 21 listopada 2016 r.²⁸ Generalny Dyrektor, powołując się na § 9 umowy²⁹, przedstawił wykonawcy *Listę zidentyfikowanych wad nieznaną zamawiającemu*

²⁶ Plan Realizacji Projektu. Dodatek B. Zarys Technologii

²⁷ Dane według stanu na maj 2011 r.

²⁸ Nr DZP-WI.261.4.2016.JS.

²⁹ Zgodnie z § 9 umowy w przypadku wystąpienia wad nieznaną zamawiającemu w dniu podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego (rękojmia) Wykonawca na pisemne wezwanie Zamawiającego złożone

w dniu podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego z prośbą o ich analizę i komentarz, a także wezwał do ich usunięcia w terminie do 29 grudnia 2017 r. W załączonej do ww. pisma *Liście wad* wskazał 485 nieprawidłowości polegających m.in. na: podaniu niepoprawnej lokalizacji pomników przyrody i użytków ekologicznych; niepoprawnym narysowaniu granic; niewskazaniu istniejących pomników przyrody wraz z ich pomiarami i zdjęciami (np. wykonawca wpisał brak całej alei drzew, którą pracownicy GDOŚ zlokalizowali przy pomocy wyszukiwarki internetowej); braku łańskich nazw gatunkowych drzew; niepoprawnych polskich nazwach gatunkowych; niepoprawnym wskazaniu obwodów drzew oraz niepoprawnym ich opisaniu (np. opisanie drzew jako głazów narzutowych).

Pismem z dnia 22 grudnia 2016 r.³⁰ wykonawca poinformował, że brak jest podstaw do zastosowania regulacji zawartej w § 9 umowy. Zdaniem wykonawcy skoro w dniu podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego GDOŚ ograniczył wypłatę wynagrodzenia z powołaniem się na postanowienia § 10 ust. 1 pkt 2 umowy, obecnie nie ma możliwości dochodzić dodatkowo naprawienia wad. Zdaniem wykonawcy uprawnienia przewidziane w § 9 i § 10 umowy są uprawnieniami rozłącznymi i wybór jednego z nich wyłącza możliwość zastosowania drugiego. Wykonawca wskazał również, że w związku ze stwierdzeniem wad i uchybień, przy odbiorze dzieła proponował wyznaczenie dodatkowego terminu na ich zweryfikowanie i usunięcie. Nie uzyskał jednak zgody GDOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 916-1048)

Na prośbę kontrolera o przekazanie informacji na jakim etapie jest weryfikacja przekazanego umową dzieła, Generalny Dyrektor wyjaśnił, że *„Ze względu na objętość danych, na które składa się dzieło (346 970 plików o rozmiarze 3 200 GB) całkowita weryfikacja przez etatowych pracowników GDOŚ oraz rdoś nie była i nie będzie możliwa do przeprowadzenia. (...) poprawki są nanoszone na bieżąco w przypadku wykrycia nieprawidłowości. Stworzono również specjalny formularz do zgłaszania nieprawidłowości przez każdego użytkownika (w tym w szczególności urzędników gminnych, pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, obywateli posiadających szeroką wiedzę z tego zakresu) na witrynie do przeglądania danych przestrzennych CRFOP – geoserwis.gdos.gov.pl. Ponadto GDOŚ ma zamiar w najbliższym czasie przekazać ponowne pismo do wszystkich organów ochrony przyrody z rekomendacjami w zakresie sporządzania aktów i prośbą o weryfikację danych w CRFOP pozostających w ich właściwości w związku z wejściem w życie znowelizowanych przepisów o ewidencji gruntów i budynków (...).”*

Generalny Dyrektor wyjaśnił również, że ze względu na objętość danych i brak możliwości przeprowadzenia 100% weryfikacji dzieła, nie posiada informacji dla ilu pomników przyrody i użytków ekologicznych wykonawca przekazał kompletne informacje, tj. zgodne z załączonym do umowy szczegółowym opisem przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 1053-1063)

Źródłem finansowania omawianej umowy były środki NFOŚiGW przekazane na podstawie umowy nr 753/2012/wn-50/NE-ZS/D z dnia 13 listopada 2012 r. W dniu 31 grudnia 2015 r. Generalny Dyrektor przekazał do NFOŚiGW dokumenty rozliczeniowe zadania (rozliczenie końcowe wydatkowania środków na kwotę 3.822,7 tys. zł; w tym: 3.631,8 tys. zł, z tytułu wykonania dzieła oraz 190,9 tys. zł z tytułu innych działań jak: organizacja konferencji podsumowującej, delegacje i podróże służbowe, wynagrodzenia), sprawozdanie końcowe oraz sprawozdanie opisowe z realizacji całości zadania, w których zaznaczono, że przedmiot umowy nie został wykonany należycie i został przyjęty ze stwierdzeniem wad i uchybień oraz zgodnie z § 10 ust. 1 pkt. 2 umowy dzieło zostało odebrane z naliczeniem kary umownej w wysokości 10% za II etap (14 województw). W czynnościach odbioru przedmiotu umowy uczestniczyli przedstawiciele NFOŚiGW (dwie osoby).

Prezes Zarządu NFOŚiGW, w trybie art. 29 ust. 2 lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wyjaśnił, że *„Przedstawiciele NFOŚiGW uczestniczyli w odbiorze*

w terminie jednego roku od dnia podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego, zobowiązuje się do ich usunięcia w terminie wskazanym przez Zamawiającego w ramach wynagrodzenia brutto.

³⁰ Data wpływu do GDOŚ: 27 grudnia 2016 r.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

przedmiotu umowy w dniu 27 listopada 2015 r. Komisja Odbioru składająca się z dużego grona specjalistów z zakresu ochrony przyrody stwierdziła, że przedmiot umowy nie został wykonany należycie i został przyjęty ze stwierdzeniem wad i uchybień. Komisja uznała, że charakter błędów nie jest krytyczny i umożliwi rozpoczęcie prowadzenia Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody na niepełnych i częściowo nieprawidłowych danych, które mogą być stopniowo uzupełniane i korygowane przez pracowników Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. W związku z powyższym Komisja uznała, że optymalnym trybem postępowania będzie naliczenie wykonawcy kary umownej w wysokości 10% wysokości wynagrodzenia. Przedstawiciele NFOSiGW zgodzili się ze zdaniem Komisji Odbioru, uznając je za słuszne.”

(dowód: akta kontroli str. 870-915)

W kontrolowanym okresie udzielono także dwóch zleceń dotyczących modernizacji i rozbudowy systemu CRFOP.

1. Na podstawie umowy nr 122/GDOŚ/2015 zawartej w dniu 18 sierpnia 2015 r., na kwotę 48,4 tys. zł GDOŚ zleciła prace dotyczące modernizacji i rozbudowy systemu CRFOP, świadczenia usługi serwisu systemu oraz aktualizacji dokumentacji systemu, które uzasadniono koniecznością dostosowania CRFOP i Geoserwisu do 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 teleinformatycznych*. Wskazano, że w wyniku realizacji umowy zostanie zwiększona efektywność wprowadzania informacji o formach ochrony przyrody m.in. poprzez integrację CRFOP z systemem do prowadzenia SDF Natura 2000.
2. Na podstawie umowy nr 6/GDOŚ/2017 z dnia 6 lutego 2017 r., na kwotę 36,3 tys. zł, GDOŚ zleciła dalsze prace dotyczące modernizacji i rozbudowy systemu CRFOP, aktualizację jego dokumentacji oraz serwis, które uzasadniono koniecznością wyeliminowania wad, które ujawniły się po wgraniu danych uzyskanych w wyniku projektu *Weryfikacji*, w wyniku zwiększonej liczby użytkowników korzystających z CRFOP i wyczerpaniem limitów jednoczesnych połączeń oraz zwiększenia funkcjonalności systemu, w związku z potrzebami zgłoszonymi przez Lasy Państwowe oraz RDOŚ.

Źródło finansowania z ww. umów stanowiły środki budżetu państwa (część 41, dział 900, rozdział 90022, paragraf 4300). W protokole zdawczo-odbiorczym umowy zawartej w dniu 18 sierpnia 2015 r. stwierdzono przekroczenie terminu realizacji o sześć dni. Wykonawcy naliczono kary umowne w kwocie 581,5 zł. Umowę rozliczono na kwotę 47,9 tys. zł. Umowę zawartą w dniu 6 lutego 2017 r. rozliczono na kwotę 35,5 tys. zł. Wartość zamówienia pomniejszono o 798,2 zł w związku z 11-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu jej wykonania określonego w umowie.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wartość zamówień związanych z modernizacją CRFOP została oszacowana na podstawie informacji mailowej otrzymanej od potencjalnych wykonawców, przy czym w przypadku zamówienia z 2017 r. listę potencjalnych wykonawców stworzono z podmiotów, które złożyły ofertę w pierwszym zamówieniu na modernizację systemu CRFOP, w tym wykonawców systemu CRFOP oraz firmę, która wygrała zamówienie na modernizację CRFOP.

(dowód: akta kontroli str. 1174-1374)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dokonanie odbioru i wydatkowanie środków w wysokości 3.631,8 tys. zł, przez GDOŚ, za zleconą podmiotowi zewnętrznemu pracę pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody*, pomimo licznych błędów stwierdzonych przy jej odbiorze.

Zgodnie z końcowym protokołem zdawczo-odbiorczym (sporządzonym w dniu 27 listopada 2015 r.) Komisja Odbioru odebrała dzieło, pomimo że w wyniku weryfikacji losowo wybranej reprezentatywnej próby (nie mniejszej niż 2% całości dzieła) stwierdziła, iż przedmiot umowy nie został wykonany należycie. W zestawieniu, załączonym do końcowego protokołu zdawczo-odbiorczego, wykazano 1046 wad i uchybień. Skala wad i uchybień stwierdzonych w zaledwie 2% dzieła wskazywała na wysokie ryzyko, iż wadami tymi obciążone jest pozostałe 98% dzieła. O zmaterializowaniu tego ryzyka świadczy przekazana wykonawcy (w listopadzie 2016 r.), na podstawie § 9 umowy, *Lista zidentyfikowanych wad nieznanych zamawiającemu w dniu podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego*. W Liście tej GDOŚ wymienił aż 485 wad.

Komisja Odbioru, decydując o odbiorze dzieła z naliczeniem kary umownej w wysokości 10% za II etap realizacji przedmiotu umowy (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 2 umowy), nie wykorzystwała innych przewidzianych umową możliwości postępowania w przypadku stwierdzenia nienależytego wykonania umowy. I tak:

- zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 1 umowy w przypadku nienależytego wykonania umowy istniała możliwość odstąpienia od niej i żądania zapłaty kary umownej w wysokości 10% wynagrodzenia brutto;

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „Decyzja została podjęta przez komisję odbioru składającą się z wyjątkowo dużej liczby członków (17 instytucji, 29 osób) – specjalistów z zakresu ochrony przyrody. Pod uwagę były brane takie aspekty jak: szczątkowy stan danych o pomnikach przyrody i użytkach ekoogicznych rrfop bez realnych szans na poprawę sytuacji (...); brak możliwości uzyskania tak dużej liczby danych przez pracowników GDOŚ i rdoś w przypadku całkowitego odrzucenia dzieła; niskie prawdopodobieństwo ponownego uzyskania środków z NFOŚiGW przy jednoczesnym braku środków budżetowych GDOŚ i rdoś na ponowne zlecenie analogicznych prac; niekrytyczny charakter błędów umożliwiający rozpoczęcie prowadzenia CRFOP na danych niepełnych i częściowo nieprawidłowych, ale możliwych do stopniowego uzupełniania i korygowania w ramach codziennych prac przez pracowników GDOŚ i rdoś prowadzących CRFOP i rrfop; uzyskanie cennej, niedostępnej wcześniej, informacji o charakterze przestrzennym niezbędnej do wykonywania szeregu obowiązków wynikających m.in. z udostępniania informacji publicznej, o środowisku czy Dyrektywy INSPIRE. Biorąc powyższe pod uwagę komisja odbioru za optymalny wybór postępowania w razie niewykonania lub nienależytego wykonania Umowy uznała opcję żądania zapłaty kary umownej w wysokości 10% wysokości wynagrodzenia.”

(dowód: akta kontroli str. 765-769, 916-1063)

- zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 umowy GDOŚ mógł udzielić dodatkowego terminu do wykonania umowy i jednocześnie żądać zapłaty kary umownej w wysokości 0,2% wynagrodzenia brutto (ustalonego zgodnie z § 4 ust. 2 umowy) za każdy dzień zwłoki w stosunku do terminu zakończenia umowy. Z ustaleń kontroli wynika, że wykonawca dzieła proponował GDOŚ wyznaczenie dodatkowego terminu umożliwiającego mu zweryfikowanie i usunięcie wad³².

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „GDOŚ nie miał możliwości przedłużenia wykonania umowy, ponieważ termin ten, ze względu na nietypowe warunki meteorologiczne uniemożliwiające rozpoczęcie prac w sezonie wegetacyjnym 2015 r., został już wydłużony z 4 października 2015 r. na 2 listopada 2015 r., a ostatecznie po wykryciu i żądaniu usunięcia nieprawidłowości – do 23 listopada 2015 r. Ponadto termin rozliczenia (...) umowy z NFOŚiGW mijał 30 listopada 2015 r. (również był wcześniej przedłużany), więc przesunięcie uniemożliwiłoby poprawne i terminowe rozliczenie projektu.”

NIK nie podziela argumentów Generalnego Dyrektora podanych w ww. wyjaśnieniach, ponieważ nie mogą one stanowić uzasadnienia dla wydatkowania środków za nierzetelnie wykonaną pracę.

(dowód: akta kontroli str. 765-769, 916-1063)

³² Informacja ta znajduje się w piśmie wykonawcy z dnia 22 grudnia 2016 r. (data wpływu do GDOŚ: 27 grudnia 2016 r.).

Za nieprawidłowe należy również uznać działanie polegające na zleceniu podmiotowi zewnętrznemu realizacji dzieła, którego rzetelności wykonania Generalny Dyrektor (jako zamawiający) nie był w stanie zweryfikować.

Dokonując w 2015 r. odbioru dzieła, GDOŚ była w stanie zweryfikować zaledwie 2% ujętych w nim danych. W wyniku kontynuacji weryfikacji do listopada 2016 r. sporządzono *Listą zidentyfikowanych wad nieznanymi zamawiającemu w dniu podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego*, w której wymieniono aż 485 wad. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli GDOŚ nie była jednak w stanie określić procentowego zaawansowania weryfikacji dzieła. Ponadto Generalny Dyrektor wyjaśnił, że całkowita weryfikacja przez pracowników GDOŚ i rdoś nie była i nie będzie możliwa ze względu na objętość danych, które składają się na dzieło.

Z powyższego wynika, że GDOŚ nie tylko nie była w stanie zweryfikować rzetelności wykonania przedmiotu umowy przy jego odbiorze, ale także całkowitą jego weryfikację uznaje za niemożliwą.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „(...) *tut. organ napotykał na szereg problemów związanych z realizacją zapisów zawartych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...) oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody (...). Pragnę przypomnieć, że:*

- *tut. organ, w momencie jego powstania, otrzymał bazę ze szczytkową liczbą danych, niezgodną z rozporządzeniem ws. CRFOP,*
- *GDOŚ nie ma i nie miał obowiązku samodzielnego tworzenia danych do CRFOP (poza obszarami Natura 2000). Obowiązkiem GDOŚ jest natomiast gromadzenie informacji tworzonych i przekazywanych przez właściwe organy ochrony przyrody. Należy podkreślić, iż w wielu przypadkach właściwe organy nie wywiązują się z tego obowiązku,*
- *w związku z powyższymi wieloletnimi zaniedbaniami GDOŚ podjął działania naprawcze, (...), w tym w szczególności podjął się realizacji przedmiotowego projektu (weryfikującego w terenie ok. 40 000 obiektów), choć w świetle przepisów mógł utrzymywać bazę w dotychczasowej, szczytkowej formie.*

Należy tu zaznaczyć, że choć ogrom i stopień trudności prac ostatecznie przekroczyły, jak się wydaje, możliwości konsorcjum wykonującego zadanie, to GDOŚ miał prawo zakładać, iż duże i uznane na rynku firmy zrzeszone w ww. konsorcjum (MGGP Aero i MGGP) wykonają powierzone prace w sposób prawidłowy. Należy też zaznaczyć, iż opisywane dzieło jest nietypowym zamówieniem publicznym, w którym przedmiotem odbioru jest baza danych o tak znacznych rozmiarach, iż weryfikacja 100% jej zawartości jest niemożliwa do wykonania w świetle zasobów ludzkich jakimi dysponują organy państwowe, takie jak GDOŚ. Dlatego zdecydowano o zastosowaniu, podobnie jak w projektach typu Informatyczny System Osłony Kraju realizowanego przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (odbior danych LiDAR), metody statystycznej, tzw. próby reprezentatywnej, która na losowej i odpowiednio dużej liczbie danych pozwala wnioskować o całości dzieła. Jak wskazuje powyższy przykład, odbiory o takim charakterze są stosowane w administracji publicznej. Powody odbioru dzieła mimo stwierdzenia nieprawidłowego wykonania oraz okoliczności nałożenia na wykonawcę kar umownych zostały opisane w poprzednich odpowiedziach do NIK.”

(dowód: akta kontroli str. 765-769, 916-1063, 1390-1391)

W świetle powyższych wyjaśnień, zdaniem NIK, przedmiot umowy mógł zostać podzielony na etapy umożliwiające rzetelną weryfikację wykonanej pracy przy jej odbiorze.

Uwagi do badanej działalności

NIK zwraca uwagę na opieszałość działań komórek organizacyjnych GDOŚ w celu wyegzekwowania od wykonawcy, na podstawie § 9 umowy, usunięcia wad i uchybień stwierdzonych i zgłoszonych w terminie jednego roku od dnia podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego.

Stwierdzono, że pismem z dnia 13 stycznia 2017 r. Departament Zarządzania Zasobami Przyrody wnioskował do Dyrektora Biura Prawnego GDOŚ o analizę i zajęcie stanowiska co

do możliwości uwzględnienia zgłoszonych przez GDOŚ roszczeń wobec wykonawcy dzieła. Zgodnie z wyjaśnieniami Biura Prawnego GDOŚ z dnia 18 lipca 2017 r. stanowisko nie zostało sporządzone.

W zastępstwie Dyrektora Biura Prawnego, główny specjalista wyjaśniła, że „(...) Należy podkreślić, iż spółce (...) udzielono terminu do usunięcia wad do dnia 29 grudnia 2017 r. Zważywszy na skomplikowany charakter sprawy wypracowanie stanowiska GDOŚ co do podjęcia decyzji o egzekwowaniu roszczeń od spółki powinno nastąpić przed upływem tego terminu przy udziale przedstawicieli właściwego departamentu oraz Biura Prawnego. W przedmiotowej sprawie w trakcie przygotowywania jest opinia stanowiąca odniesienie się do argumentacji prawnej podniesionej przez spółkę.”

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: „Odpowiedź Wykonawcy Weryfikacji miała charakter polemiki prawnej z roszczeniami wysuniętymi przez GDOŚ w piśmie z dnia 21 listopada 2016 r. (...). Ostateczna decyzja odnośnie dalszych działań w sprawie ma zapaść m.in. w oparciu o to stanowisko. Biuro Prawne analizowało pismo wykonawcy i jest w trakcie przygotowywania projektu odpowiedzi. Zadanie to wymagało odpowiedniej ilości czasu ze względu na stopień skomplikowania i ewentualne konsekwencje dalszych decyzji. Pracownicy merytoryczni właściwi w sprawie z obu komórek organizacyjnych są w tej kwestii w roboczym kontakcie.”

(dowód: akta kontroli str. 765-769, 916-1063)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK odebranie i dokonanie zapłaty w łącznej kwocie 3.631,8 tys. zł, za nierzetelnie wykonaną pracę pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody* było działaniem niegospodarnym. Natomiast zlecenie podmiotowi zewnętrznemu realizacji ww. pracy, której poprawności wykonania Generalny Dyrektor (jako zamawiający) nie był w stanie zweryfikować, było działaniem nierzetelnym.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

- 1) bieżące wprowadzanie do rejestru wszystkich wymaganych rozporządzeniem informacji dotyczących poszczególnych form ochrony przyrody;
- 2) wyegzekwowanie od wykonawcy umowy pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody* usunięcia wad i uchybień w przedmiocie umowy stwierdzonych i zgłoszonych w terminie jednego roku od dnia podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego, na podstawie § 9 umowy;
- 3) wypracowanie metody prezentacji jednolitych danych dotyczących lokalnych form ochrony przyrody w CRFOP i GUS;
- 4) wzmocnienie współpracy z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska i gminami w zakresie pozyskiwania informacji dotyczących form ochrony przyrody niezbędnych do prawidłowego prowadzenia CRFOP i efektywnego koordynowania funkcjonowania form ochrony przyrody.

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 Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, dnia 12 września 2017 r.

*Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli*

Ewa Polkowska