



Warszawa, dnia 19.04. 2016 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

BKA-I.0943.1.2016.AG

Pan
Krzysztof Lissowski
Generalny Dyrektor
Ochrony Środowiska

SPRAWOZDANIE Z KONTROLI

Działając na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 2/2016 z dnia 24 grudnia 2015 r. zespół kontrolujący Ministerstwa Środowiska przeprowadził w dniach 11-22 stycznia 2016 r. kontrolę doraźną w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ) w zakresie *wybranych projektów z obszaru ocen oddziaływania na środowisko*.

Kontrola została zrealizowana przez zespół kontrolujący Ministerstwa Środowiska w składzie:

- Aleksandra Gregorkiewicz – Główny Specjalista w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego, kierownik zespołu kontrolującego;
- Krzysztof Lissowski – Doradca Ministra Środowiska w Gabinetce Politycznym Ministra (z dniem 9 lutego 2016 r. Anekssem do upoważnienia nr 2/2016 p. Krzysztof Lissowski został wyłączony ze składu zespołu kontrolującego).

Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*¹.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli GDOŚ pod nr 1/2016.

Celem kontroli było stwierdzenie zasadności zadania *Wsparcie systemu ocen oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000* realizowanego przez GDOŚ w oparciu o 5 umów o dofinansowanie z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW).

Obowiązki Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska od 26 listopada 2015 r. pełni Pan Jakub Dziubecki. W okresie wcześniejszym – od 22 stycznia 2009 r. do 25 listopada 2015 r. Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska był Pan Michał Kięłsznia.

[Dowód: akta kontroli str. 5-7]

W dniu 29 lipca 2009 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zwrócił się do NFOŚiGW pismem zn. DOOŚidk-076/670/09/aw-2 z prośbą o przyjęcie do finansowania z budżetu NFOŚiGW Programu wsparcia organów administracji publicznej w realizacji zadań dotyczących strategicznej oceny

¹ Dz. U. nr 185, poz. 1092

oddziaływania na środowisko i oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko oraz na obszary Natura 2000, w kontekście poprawy jakości prowadzonych postępowań i sporządzanej w ich toku dokumentacji i przeznaczenie na jego realizację kwoty w wysokości 9 mln zł na lata 2010-2012.

Proponowany Program skierowany był do wszystkich regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, regionalnych komisji ds. ocen oddziaływania na środowisko, jak również GDOŚ i Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko. Jego celem było finansowanie działań podejmowanych w ramach merytorycznej weryfikacji dokumentów przedkładanych przez organy i inwestorów w procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko oraz na obszary Natura 2000.

Zdaniem GDOŚ, należałoby umożliwić finansowanie m.in. takich działań:

- Przygotowanie wytycznych i wypracowanie podręczników dobrych praktyk w zakresie m.in. prawidłowego przygotowania dokumentacji z oś (karta informacyjna przedsięwzięcia, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz prognozy oddziaływania na środowisko, a także dokumenty powstające w procedurze postępowania administracyjnego);
- Przygotowanie opracowań/ekspertyz dzięki którym możliwa jest rzetelna ocena dokumentacji planowanego przedsięwzięcia;
- Wyjazdy terenowe pracowników rdoś lub ekspertów opiniujących dokumentację (w przypadku spraw złożonych lub uzasadnionych wątpliwościami);
- Szkolenia i warsztaty z zakresu doskonalenia zawodowego (ochrona środowiska, zasady procesu inwestycyjnego, orzecznictwo, postępowanie przed sądami).

Zdaniem GDOŚ, niezbędne będzie dodatkowe zatrudnienie co najmniej 20 osób do realizacji Programu (4 osoby w GDOŚ i po 1 w każdej z 16 rdoś).

W odpowiedzi z dnia 28 stycznia 2010 r. (pismo zn.: NF/ZOS-JS/2099/2010/PW) NFOŚiGW poinformował, że uchwałą z dnia 5 stycznia 2010 r. Zarząd NFOŚiGW zatwierdził Program Priorytetowy pn. *Wsparcie systemu ocen oddziaływania na środowisko i obszarów Natura 2000*.

Program ten miał być realizowany w latach 2010-2012 ze środków NFOŚiGW w wysokości 9 000 000 zł celem osiągnięcia następujących efektów:

- opracowanie dokumentów (wytycznych, ekspertyz),
- działania szkoleniowe związane z tematyką ocen oddziaływania na środowisko,
- tworzenie baz danych.

[Dowód: akta kontroli str. 8-18]

W ramach realizacji ww. Programu Priorytetowego między GDOŚ a NFOŚiGW w latach 2010-2014 podpisano 5 umów o dofinansowanie:

1. Umowa nr 396/2010/Wn-50/NE-OO/D z dnia 17 sierpnia 2010 r. o wartości **1 520 000,00 zł** na realizację zadania nieinwestycyjnego pn. *Przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko*. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym uzyskane środki mogły być przeznaczone na:
 - przygotowanie dokumentów - 25 opracowań o wartości 550 000,00 zł,
 - szkolenia, warsztaty, seminaria – 1050 osób o wartości 412 000,00 zł,
 - wynagrodzenia pracowników – 390 000,00 zł,
 - pozostałe środki przeznaczono na zakup materiałów informacyjnych i promocyjnych oraz zakup publikacji i prenumeratę czasopism branżowych – 168 000,00 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 19-45]

2. Umowa nr 451/2010/Wn-50/NE-OO/D z dnia 7 września 2010 r. o wartości **933 000,00 zł** na realizację zadania inwestycyjnego pn. *Budowa systemu informatycznego wspomagającego proces ocen oddziaływania na środowisko*. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym uzyskane środki mogły być przeznaczone na:
- dostawę sprzętu i oprogramowania informatycznego o wartości 530 000,00 zł,
 - budowę systemu informatycznego o ocenach oddziaływania na środowisko o wartości 248 000,00 zł,
 - pozostałe środki przeznaczono na opracowanie koncepcji funkcjonalno-technicznej systemu informatycznego, usługi doradcze w zakresie dokumentacji przetargowej oraz kampanię informacyjną nt. budowanego systemu – 155 000,00 zł.

Jest to jedyna umowa, która w całości miała służyć stworzeniu bazy danych w zakresie ocen oddziaływania na środowisko (dalej: ooś).

[Dowód: akta kontroli str. 46-71]

3. Umowa nr 232/2011/Wn-50/NE-OO/D z dnia 14 czerwca 2011 r. o wartości **5 550 000,00 zł** na realizację zadania nieinwestycyjnego pn. *Przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko*. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym uzyskane środki mogły być przeznaczone na:
- 1) realizację inwestycji m.in. rozbudowę systemu informatycznego (w tym usługi asysty technicznej), zakup licencji oprogramowania bazodanowego, prace wdrożeniowe o wartości 1 500 000,00 zł,
 - 2) realizację zadań bieżących o wartości 4 050 000,00 zł na które składają się:
 - przygotowanie opracowań - 80 o wartości 930 000,00 zł,
 - szkolenia, warsztaty, seminaria – 2900 osób o wartości 1 020 000,00 zł,
 - wynagrodzenia pracowników (9,5 etatu) – 1 640 000,00 zł,
 - pozostałe środki przeznaczono na informację i promocję, zakup publikacji i prenumeratę czasopism branżowych oraz usługi doradcze – 460 000,00 zł (z tego pozycja *informacja i promocja* to kwota 250 000,00 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 72-101]

4. Umowa nr 618/2012/Wn-50/NE-OO/D z dnia 28 września 2012 r. o wartości **5 500 000,00 zł** na realizację zadania nieinwestycyjnego pn. *Przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko*. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym uzyskane środki mogły być przeznaczone na:
- 1) realizację inwestycji m.in. zakup i utrzymanie infrastruktury technicznej na potrzeby bazy danych, świadczenie usług serwisowych, audyt bezpieczeństwa oraz audyt informatyczny bazy danych o wartości 1 500 000,00 zł,
 - 2) realizację zadań bieżących o wartości 4 000 000,00 zł na które składają się:
 - przygotowanie opracowań, ekspertyz i koreferatów - 45 o wartości 300 000,00 zł,
 - szkolenia, warsztaty, seminaria – 2 000 osób o wartości 2 260 000,00 zł,
 - wsparcie realizacji projektu – 720 000,00 zł,
 - pozostałe środki przeznaczono na informację i promocję, zakup publikacji i prenumeratę czasopism branżowych oraz zakup usług na potrzeby realizacji projektu – 720 000,00 zł (z tego pozycja *informacja i promocja* to kwota 700 000,00 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 102-135]

5. Umowa nr 929/2014/Wn-50/NE-OO/D z dnia 30 grudnia 2014 r. o wartości **5 115 000,00 zł** na realizację zadania nieinwestycyjnego pn. *Wsparcie systemu ocen oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000*. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do umowy – zadanie to jest kontynuacją zadań ujętych w 4 ww. umowach. Nie obejmuje inwestycji, tylko realizację zadań bieżących. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym uzyskane środki mogą być przeznaczone na:
- bazę danych ocen oddziaływania na środowisko wraz z systemem zarządzania danymi o wartości 1 600 000,00 zł,
 - przygotowanie opracowań - 60 o wartości 530 000,00 zł,
 - szkolenia, warsztaty, seminaria, kursy – 2 400 osób o wartości 1 485 000,00 zł,
 - wsparcie realizacji projektu – 980 000,00 zł,
 - pozostałe środki przeznaczono na informację i promocję, zakup materiałów, publikacji i usług na potrzeby realizacji projektu – 520 000,00 zł (z tego pozycja *zakup materiałów, publikacji i usług na potrzeby realizacji projektu* to kwota 380 000,00 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 136-179]

Umowy ujęte pod poz. 3, 4 i 5 mimo iż noszą nazwę umów na realizację zadania nieinwestycyjnego zawierają dużą część środków przeznaczonych na inwestycje – umowy nr 3 i 4 po 1 500 000,00 zł, natomiast umowa nr 5 – 1 600 000,00 zł.

Wartość zawartych z NFOŚiGW ww. 5 umów wynosi 18 618 000,00 zł. Największe pozycje wśród kosztów stanowią:

- Budowa systemu informatycznego (bazy danych) – łączny koszt umów wynosi 5 533 000,00 zł,
- Szkolenia, warsztaty i seminaria – łączny koszt umów wynosi 5 177 000,00 zł,
- Wynagrodzenia pracowników – łączny koszt umów 3 730 000,00 zł,
- Przygotowanie dokumentów (opracowania, koreferaty itd.) – łączny koszt umów 2 310 000,00 zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że koszt budowy i eksploatacji bazy danych nie przekracza 30% wartości zawartych umów z NFOŚiGW. Pozostałe 70% środków przeznaczane jest na szkolenia, wynagrodzenia, opracowania i zakup materiałów z zakresu informacji i promocji.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wydatkowanie środków z tytułu realizacji wszystkich umów wynosi 9 975 647,23 zł, przy czym 2 pierwsze umowy (ujęte pod poz. 1 i 2 zostały zrealizowane w ponad 95 %). Najmniejsze wydatkowanie występuje w przypadku umowy ujętej pod poz. nr 5 – została zawarta najpóźniej a jej realizacja aktualnie wynosi ok. 20 %. Dwie umowy, ujęte pod poz. 3 i 4 zostały zrealizowane dotychczas w wysokości przekraczającej 50 %.

[Dowód: akta kontroli str. 180]

Realizując ww. 5 umów przeprowadzono 313 postępowań o udzielenie zamówień publicznych (w trybach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych² oraz pozaustawowych), z których wybrano losowo do kontroli:

- 1) 6 zamówień udzielonych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

² Tekst jednolity Dz.U. 2015 poz.2164

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w samej procedurze udzielania zamówień publicznych, jednakże w jednym przypadku (postępowanie na usługi doradztwa prawnego nr 21/GDOŚ/2013) zastosowana metoda ustalania wartości szacunkowej zamówienia, spowodowała konieczność unieważnienia całego postępowania. Rozeznanie cenowe przeprowadzono w kilku kancelariach prawnych. Do ustalenia szacunkowej wartości zamówienia przyjęto cenę najtańszej oferty, mimo iż pozostałe znacząco ją przewyższały. Jako kryterium oceny przyjęto cenę (40%) oraz jakość analizy prawnej (60%). W przetargu wybrano ofertę, która wygrała ze względu na jakość wykonanej analizy prawnej, jednakże jej cena była za wysoka w stosunku do posiadanych środków przez zamawiającego (4-krotnie przewyższała środki jakimi dysponował zamawiający). Postępowanie zostało więc unieważnione.

[Dowód: akta kontroli str. 181-280]

- 2) 4 zamówienia udzielone w trybie poza ww. ustawą (na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych).

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w procedurze ich udzielenia, natomiast wątpliwości kontrolujących budzi ich zakwalifikowanie do finansowania z ww. umów z NFOŚiGW, zamiast z budżetu GDOŚ. Poniżej przedstawiono wykaz tych zamówień:

- Zakup 5 map administracyjno-drogowych Polski – szacunkowa wartość zamówienia 750,00 zł netto, 922,50 zł brutto (postępowanie nr 218/GDOŚ/MZ/2013);
- Zakup serwisu do kawy i herbaty (filiżanki, talerzyki, łyżeczki, literatki etc.), termosów na kawę i herbatę oraz produktów spożywczych (kawa, herbata, cukier) – szacunkowa wartość zamówienia 1 223,40 zł netto, 1 504,78 zł brutto (postępowanie nr 239/GDOŚ/MZ/2013);
- Zakup tablic suchościernych magnetycznych (5 szt.) wraz z magnesami (10 kpl.) i markerami do tablicy (5 szt.) – szacunkowa wartość zamówienia 1 203,00 zł netto, 1 479,69 zł brutto (postępowanie nr 217/GDOŚ/MZ/2013);
- Zakup niszczarki biurowej na potrzeby Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko – szacunkowa wartość zamówienia 3 146,72 zł netto, 3 839,00 zł brutto (postępowanie nr 139/GDOŚ/MZ/2010).

[Dowód: akta kontroli str. 281-291]

- 3) Zamówienia dotyczące usług szkoleniowych sfinansowanych w ramach umowy nr 232/2011/Wn-50/NE-OO/D z dnia 14 czerwca 2011 r. Wątpliwości budzi zakwalifikowanie niektórych szkoleń nie mających charakteru specjalistycznego do finansowania z umów z NFOŚiGW, zamiast z budżetu GDOŚ np:
- szkolenie pn. Od oficjalnego listu do udanych negocjacji w środowisku międzynarodowym – przeprowadzone w dniach 8-9 października 2013 r. (15 osób),
 - szkolenie pn. Znajomość i umiejętność stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego gwarancją sprawnie działającego urzędu przeprowadzone w dniach 15-17 oraz 23-25 października 2013 r. (69 osób),
 - szkolenie pn. Umowy w systemie zamówień publicznych – przygotowanie, zawieranie, zmiany, rozwiązywanie, unieważnienie przeprowadzone w dniach 24-25 października 2013 r. (2 osoby),
 - wyjazd studyjny do Finlandii w dniach 4-8 listopada 2013 r. (16 osób) – wyjazd poświęcony zwiedzaniu elektrowni atomowej,
 - studia podyplomowe dla 2 osób „Prawo międzynarodowe i służba zagraniczna” w terminie październik 2012 – czerwiec 2013 r. – program studiów nie przewidywał tematyki związanej z ocenami oddziaływania na środowisko.

Z ustaleń kontroli wynika, że GDOŚ z 5 ww. umów finansował dodatkowe zatrudnienie osób wykonujących prace stanowiące zadania własne GDOŚ np. przy analizie merytorycznej poprawności przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko czy przygotowanym przez GDOŚ projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Umowy zawarte z NFOŚiGW stanowiły dodatkowe źródło finansowania GDOŚ, zapewniając możliwość dodatkowego zatrudniania osób na umowy zlecenia lub umowy o dzieło.

[Dowód: akta kontroli str. 313-329]

Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień wynika, że z 5 zawartych umów z NFOŚiGW jedynie jedna umowa (nr 451/2010) dotyczyła wyłącznie bazy danych ooś. Pozostałe dotyczyły jej w części lub w ogóle (umowa nr 396/2010). Zdaniem GDOŚ, z treści żadnej z umów (poza umową 451/2010) nie wynika, aby baza danych ooś była głównym celem realizowanego zadania i aby temu działaniu miały być przyporządkowane pozostałe instrumenty wsparcia systemu ocen oddziaływania na środowisko – równie ważnymi elementami są szkolenia i opracowania.

[Dowód: akta kontroli str. 330-337]

Kwestię tworzenia bazy danych ooś w 2015 r. badała Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK) podczas kontroli *Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego*. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 4 grudnia 2015 r. NIK stwierdziła, że w GDOŚ działania związane z budową i uruchomieniem bazy danych strategicznych ooś zostały zakończone we wrześniu 2013 r. tj. po 5 latach od wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*³ i ocenił negatywnie prowadzenie w GDOŚ publicznie dostępnego wykazu danych. Utrzymanie i rozwój bazy danych realizowane jest w oparciu o podmioty zewnętrzne. W ocenie NIK, niezapewnienie możliwości przejęcia przynajmniej części zadań związanych z utrzymaniem i dalszym rozwojem bazy danych przez własne kadry, przy równoczesnym braku określenia sposobu finansowania jej działania od 2018 r. może skutkować nieprawidłowym jej funkcjonowaniem. Ponadto NIK krytycznie oceniła niską (choć rosnącą) liczbę użytkowników bazy oraz niewielki zasób informacji umieszczonych w bazie.

[Dowód: akta kontroli str. 338-359]

Mając na uwadze powyższe ustalenia wnoszę o:

1. Każdorazowe dokonywanie oceny celowości wydatkowania środków finansowych na zakup środków trwałych oraz usług.
2. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia pełnej funkcjonalności bazy danych ooś przy maksymalnym zmniejszeniu nakładów finansowych towarzyszących funkcjonowaniu bazy.

Przedstawiając powyższe sprawozdanie z kontroli, proszę Pana Dyrektora o złożenie pisemnej informacji w sprawie sposobu wykorzystania wyników kontroli oraz o podjętych działaniach zmierzających do realizacji zaleceń pokontrolnych – **w terminie 1 miesiąca** od daty otrzymania niniejszego sprawozdania.

³ Dz.U. 199, poz. 1227

Niezależnie zgodnie z art. 52 ust. 5 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania ma prawo przedstawić do niego stanowisko, nie wstrzymuje to jednak realizacji ustaleń kontroli.

Stanowisko wnosi się za pośrednictwem Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Środowiska (BKA). W przypadku braku uwag do treści sprawozdania, informację w tej sprawie należy przekazać bezpośrednio do BKA na adres poczty elektronicznej: biuro.kontroli.i.audytu.wewnetrznego@mos.gov.pl.

Z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
Główny Konserwator Przyrody
A. S. Lewandowski
Andrzej Szveda-Lewandowski

Do wiadomości:

Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody

2

1. Содержание

2. Введение

3. Основная часть

4. Заключение

5. Список литературы

6. Приложение