



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyła

KSI-4101-02-01/2012
P/12/118

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/118 – Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Jerzy Bazylewicz, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82601 z dnia 1 października 2012 r.
2. Kinga Poprzycka-Harczuk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82602 z dnia 1 października 2012 r.
3. Jolanta Zielińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82612 z dnia 17 października 2012 r.
4. Urszula Zabrocka-Kostrubiec, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82611 z dnia 17 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-8)

Jednostka
kontrolowana

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie, zwana dalej „GDOŚ”

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Michał Kielsznia, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

(dowód: akta kontroli str. 9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, zwany dalej „Generalnym Dyrektorem”, podejmował w kontrolowanym okresie działania dla realizacji nałożonych na niego przepisami prawa zadań i obowiązków dotyczących ochrony przyrody. W działaniach Generalnego Dyrektora stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- niegromadzeniu danych o przeprowadzonych ocenach oddziaływania na środowisko, pomimo obowiązku wynikającego z art. 127 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko² (zwanej dalej „uiuioś”),
- braku skutecznych działań w celu zapewnienia pełnych i aktualnych danych w centralnym rejestrze form ochrony przyrody (zwanym dalej „CRFOP”),
- niedostatecznym nadzorze nad regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska (zwanymi dalej „regionalnymi dyrektorami”) w zakresie: kolejności opracowywania planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000; składania

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz.U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

informacji w sprawie przypadkowego schwywania lub zabicia zwierząt gatunków objętych ochroną ścisłą oraz wydry; przekazywania informacji dotyczących rezerwatów przyrody i realizacji przez regionalnych dyrektorów zadań w odniesieniu do tych form ochrony przyrody,

- nieterminowym załatwianiu spraw oraz niepowiadomianiu stron o niezakończonym w terminie, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ (zwanej dalej „kpa”),
- niezapewnieniu właściwej współpracy w zakresie przekazywania informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi GDOŚ,
- niezetelnej ewidencji spraw.

Ponadto kontrola wykazała rozbieżności danych dotyczących liczby rezerwatów przyrody w kraju.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja funkcjonowania

Opis stanu faktycznego

Regulaminy obowiązujące w GDOŚ w okresie objętym kontrolą⁴, były zgodne ze statutem nadanym w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2008 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska⁵.

Zatrudnienie w GDOŚ według stanu na 31 grudnia 2009 r. wynosiło 126,2 etatów, według stanu na 31 grudnia 2010 r. – 154,5 etatów, 31 grudnia 2011 r. – 158,2 etatów oraz 30 czerwca 2012 r. – 160,2 etatów. Zatrudnienie w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska (zwanych dalej „rdoś”) wyniosło odpowiednio 924,3; 999,3; 1.019,9 oraz 1.013,8 etatów.

(dowód: akta kontroli str. 2330, 2522-2523, 2531-2536)

Zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 3 uuios, Generalny Dyrektor gromadzi dane o ocenach oddziaływania na środowisko (zwanych dalej „oos”). Informacje o przeprowadzonych oos za 2009 r. przesłało Generalnemu Dyrektorowi pięciu regionalnych dyrektorów, w tym trzech z opóźnieniem od czterech do ośmiu dni w stosunku do terminu określonego w art. 129 ust. 1 uuios. Za 2010 r. informacje przesłało trzech regionalnych dyrektorów, w tym jeden z opóźnieniem trzech dni. Informacje za 2011 r. – 14 regionalnych dyrektorów, w tym 10 z opóźnieniem od jednego do 20 dni.

Informacje o przeprowadzonych oos za 2011 r. przesłało dwóch marszałków województw, w tym jeden z jednodniowym opóźnieniem. Marszałkowie województw nie przekazali takich informacji za 2009 r. i 2010 r.

Kontrola wykazała ponadto, że przekazane informacje o przeprowadzonych oos nie były jednolite. W dniu 10 lutego 2012 r. Generalny Dyrektor przesłał drogą elektroniczną do ww. organów pismo, przypominające o obowiązku wynikającym z art. 129 ust. 1 uuios oraz przekazał materiał pomocniczy, zawierający propozycję zestawienia informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 2537-2576)

³ Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁴ Od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 17 grudnia 2012 r.

⁵ Dz.U. Nr 202, poz. 1250, z późn.zm.

W dniu 16 lipca 2012 r. Generalny Dyrektor zawarł umowę na realizację bazy ooś. Według wyjaśnień, udzielonych w dniu zakończenia kontroli przez Dyrektora Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko, tworzenie bazy danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, znajdowało się na etapie wdrażania. W projektowanej bazie ooś, przewidziano możliwość gromadzenia i przetwarzania informacji o przedsięwzięciach mogących oddziaływać na obszary Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 2584-2588)

Baza dotycząca sieci Natura 2000, prowadzona w GDOŚ, składała się z dwóch niezależnych komponentów: zestawu plików, zawierających granice obszarów Natura 2000, umożliwiających ich precyzyjną lokalizację i wskazanie ich powierzchni; bazy opisowej, obejmującej zawartość wszystkich standardowych formularzy danych (zwanymi dalej „SFD”) w jednym pliku. Powyższe dane zawierała, zarówno baza, prowadzona przez Departament Obszarów Natura 2000 (zwany dalej „DON”), jak i baza dostępna na portalu Natura 2000 na stronie internetowej GDOŚ, administrowana przez Departament Informacji o Środowisku (zwany dalej „DIŚ”).

(dowód: akta kontroli str. 2774-2790, 2871, 2876)

W dniu 28 września 2012 r. Generalny Dyrektor przekazał Komisji Europejskiej SFD dla wszystkich ustanowionych obszarów Natura 2000. Analiza pięciu SFD wykazała, iż brak było w nich pkt 4.2. pn. „Jakość i znaczenie”, który, według wzoru określonego w Decyzji Wykonawczej Komisji 2011/484/UE z dnia 11 lipca 2011 r.⁶, jest elementem obowiązkowym SFD. W wyjaśnieniach Dyrektor DON podała że: „zgodnie z harmonogramem przekazany przez Komisję Europejską do końca 2012 r. kraje członkowskie powinny dostarczyć dane w nowym formacie w języku angielskim. Komisja Europejska zaznacza, że do tego czasu wymaga tylko tych informacji, które są dostępne. Dotychczas punkt 4.2. był prowadzony w języku polskim. W związku z czym konieczne jest przetłumaczenie wszystkich SFD na język angielski, aby w tej wersji przekazać je do KE już w nowym formacie. Dane te, należące do kategorii danych przyrodniczych zostaną dostarczone do KE zgodnie z harmonogramem, tj. do 2015 r. GDOŚ planuje zakończyć ten etap w 2013 r.”

(dowód: akta kontroli str. 2716, 2726-2773, 2791-2858)

Zgodnie z art. 113 ust. 1 uoop Generalny Dyrektor zobowiązany jest do prowadzenia centralnego rejestru form ochrony przyrody. W trakcie kontroli CRFOP był w trakcie uzupełniania i aktualizowania. W GDOŚ podjęto działania dla poprawy funkcjonowania CRFOP, polegające m.in. na: wprowadzeniu do CRFOP danych na podstawie aktów prawnych o utworzeniu, wyznaczeniu lub ustanowieniu formy ochrony przyrody przekazanych do GDOŚ w okresie od 15 listopada 2008 r. do sierpnia 2012 r.; przekazaniu pisma do marszałków województw, wojewodów i dyrektorów parków krajobrazowych, z prośbą o weryfikację granic form ochrony przyrody zamieszczonych w Geoserwisie; przygotowaniu materiałów informacyjnych w sprawie CRFOP celem wysłania ich do urzędów gmin, marszałków województw, dyrektorów parków krajobrazowych i poinformowaniu ich o obowiązku przekazywania danych do CRFOP, wynikającego z art. 113 ust. 4 uoop.

(dowód: akta kontroli str. 2514-2516, 2872, 3062-3120)

Na stronie internetowej GDOŚ umożliwiono prezentację danych CRFOP przy pomocy serwisu informacyjnego GDOŚ – Geoserwisu lub serwisu Głównego Urzędu

⁶ Decyzja Wykonawcza Komisji 2011/484/UE z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie formularza zawierającego informacje o terenach Natura 2000 – Dz.U. L 198 z 30.07.2011, s.39.

Geodezji i Kartografii (zwanego dalej „GUGiK”) - Geoportal⁷. Do opisywania granic obszarów Natura 2000 wykorzystano w zakresie danych ewidencyjnych, głównie działki ewidencyjne pochodzące z LPIS (System identyfikacji działek rolnych)⁸, oraz usługę WMS (Web Map Services), pochodzącą z Geoportalu.

(dowód: akta kontroli str. 2717-2723, 2859-2870, 2873-2875)

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor, na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹ (zwanej dalej „uop”), gromadził informacje o ochronie i funkcjonowaniu obszarów Natura 2000.

Ponadto w ramach działalności GDOŚ został opracowany system (Platforma Informacyjno-Komunikacyjna) do pozyskiwania i gromadzenia danych pochodzących z prac nad sporządzaniem planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, w którym zbierane są informacje o rozmieszczeniu płatów siedlisk i stanowisk gatunków, stanie ochrony płatów siedlisk i stanowisk gatunków, zagrożeniach istniejących i potencjalnych oraz zaplanowanych działaniach ochronnych.

(dowód: akta kontroli str. 2937-3008)

Funkcjonujące w GDOŚ bazy i banki danych, pozwalały na generowanie informacji zbiorczych dotyczących: inwentaryzacji przyrodniczych, liczby obszarów Natura 2000 z terenu województwa, udziału innych form ochrony przyrody w powierzchni Natura 2000 i określeniu tych form z podaniem, na których obszarach są położone. Natomiast dane dotyczące:

- udziału obszarów Natura 2000 w powierzchni województwa, pochodziły z analiz przestrzennych, przy wykorzystaniu oprogramowania (technik) GIS, dokonanych na danych z bazy granic obszarów Natura 2000, w porównaniu z danymi z Państwowego Rejestru Granic, udostępnionych przez GUGiK ([www. Geoportal.gov.pl](http://www.Geoportal.gov.pl));
- udziału w obszarach Natura 2000 terenów rolniczych¹⁰ oraz monitoringu PMS pochodziły z Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (zwanego dalej „GIOŚ”);
- terenów pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe pochodziły z opisu granic przekazanych przez PGL LP.

W GDOŚ nie gromadzono informacji dotyczących inwestycji na obszarach Natura 2000 oraz informacji o postępowaniach w sprawie oos dotyczących obszarów Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 3009-3061)

W kontrolowanym okresie, Generalny Dyrektor nie powierzał, na podstawie art. 5a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹¹, dyrektorom regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych wykonywania zadań związanych z realizacją planu zadań ochronnych lub planu ochrony obszaru Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 2516)

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor kierował do rdoś wytyczne m.in. z zakresu orzecznictwa; dokonywał interpretacji przepisów z zakresu ochrony gatunkowej w związku z nowelizacją ustawy o ochronie przyrody; kierował pisma w sprawie postępowania administracyjnego, należącego do kompetencji

⁷ www.geoportal.gov.pl.

⁸ Pozyskane na mocy porozumienia z dnia 15 maja 2012 r. zawartego pomiędzy GDOŚ i Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (zwaną dalej „ARiMR”).

⁹ Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

¹⁰ Dane pochodzące z programu Corine Landcover.

¹¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.

regionalnych dyrektorów, wynikającego z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W kontrolowanym okresie pracownicy GDOŚ przeprowadzili 20 kontroli rdoś. Zakres przedmiotowy powyższych kontroli obejmował m.in.: organizację i sposób naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej, prowadzenie akt osobowych pracowników, zawieranie umów, wewnętrzne regulacje prawne, funkcjonowanie systemu kontroli finansowej; prace dotyczące aktualizacji regionalnych rejestrów form ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 495-775, 2516-2520, 2580-2582)

Według oświadczeń o stanie kontroli zarządczej Generalnego Dyrektora za rok 2010 r. i 2011 r., w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Ograniczenie funkcjonowania kontroli zarządczej w 2010 r. dotyczyło zarządzania ryzykiem. Zarządzeniem nr 4 z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie kontroli zarządczej w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Generalny Dyrektor wprowadził procedurę kontroli zarządczej w GDOŚ. Według oświadczenia za 2011 r. w niewystarczającym stopniu powiązano cele, zadania i ich mierniki z budżetem zadaniowym. W zakresie ochrony przyrody zostały wyznaczone zadania na 2011 r. i 2012 r., dla których określono mierniki oraz ryzyka. Kontrola nie wykazała niezgodności powyższych oświadczeń ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 2579-2580, 2599-2690)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Generalny Dyrektor nie posiadał pełnych danych o ocenach oddziaływania na środowisko. Było to niezgodne z art. 127 ust. 1 pkt 3 uuiioś, stanowiącym, że do zadań Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska należy m.in. gromadzenie danych o ocenach oddziaływania na środowisko oraz z art. 128 uuiioś, zobowiązującym Generalnego Dyrektora do prowadzenia bazy danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko. Ponadto Generalny Dyrektor pozostawił do uznania organom właściwym do przeprowadzania ooś, formę oraz treść przekazywanych informacji, co skutkowało tym, iż otrzymywane dane były niejednolite. Dopiero w dniu 10 lutego 2012 r. Generalny Dyrektor podjął działania w celu uzupełnienia brakujących danych o ooś i w ślad za pismem przypominającym o obowiązku wynikającym z art. 129 ust. 1 uuiioś przekazał materiał pomocniczy ww. organom. W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko potwierdził, że tylko informacje przedkładane w jednolitej postaci przez wszystkie zobowiązane do tego organy mogą być we właściwy sposób przetwarzane i wykorzystane w celu monitorowania ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Podał ponadto, iż podczas trwających prac nad koncepcją bazy danych ooś, oraz ściśle powiązanych z tą koncepcją, projektem rozporządzenia¹², o którym mowa w art. 129 ust. 2 ustawy uuiioś, nie podejmowano działań, mających na celu uzyskanie od właściwych organów administracji informacji w postaci jednolitej. Jednocześnie poinformował, że organy administracji, które nie wywiązały się z obowiązku składania informacji w poprzednich latach zostaną wezwane do uzupełnienia brakujących danych ze wskazaniem możliwości wpisania ich bezpośrednio do bazy danych ooś. Brak danych o ooś i rozpoczęcie prac nad bazą danych ooś dopiero

¹² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko.

w 2012 r. skutkowały nierealizowaniem przez Generalnego Dyrektora obowiązku wynikającego z art. 25 ust. 1 pkt 2 uuios¹³, który wszedł w życie z dniem 15 listopada 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 2537-2576)

2. Prowadzony przez Generalnego Dyrektora, na podstawie art. 113 ust. 1 uoop, CRFOP nie zawierał aktualnych i pełnych danych form ochrony przyrody. Według wyjaśnień Dyrektor DIŚ, w trakcie kontroli trwały prace m.in. nad pozyskiwaniem do CRFOP aktów prawnych w sprawie utworzenia lub ustanowienia formy ochrony przyrody oraz danych opisowych dotyczących użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, stanowisk dokumentacyjnych, pomników przyrody. Ponadto przyczyną powyższych braków był fakt, iż organy ustanawiające nowe formy ochrony przyrody nie wypełniały obowiązku wynikającego z art. 113 ust. 4 uoop, a w przepisach uoop nie ustanowiono Generalnemu Dyrektorowi możliwości egzekucyjnych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.2872, 2514-2516, 3062-3120)

Według wyjaśnień Dyrektor DIŚ aktualizacja danych dotyczących form ochrony przyrody dokonywana jest na bieżąco, w miarę przekazywania ich przez organy tworzące je lub ustanawiające i obecnie wciąż trwa weryfikacja oraz aktualizacja informacji o formach ochrony przyrody utworzonych do 2008 r. Dyrektor DIŚ podała również, że wg danych rdoś, ok. 90% informacji o powołaniu lub zniesieniu formy ochrony przyrody nie jest przekazywane do rejestrów regionalnych i rejestru centralnego przez organy je powołujące.

(dowód akta kontroli: 4426, 4445, 4453-4455)

Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora Generalnego GDOŚ „odrębnym zagadnieniem jest utrata mocy aktów prawnych ustanawiających formy ochrony przyrody, które nie znalazły się w wykazach aktów prawa miejscowego wydanych przez dotychczasowych wojewodów i nadal obowiązujących na terenie nowego województwa, po dokonaniu w 1999 roku podziału administracyjnym Polski. Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną..., wojewodowie ustalą i ogłoszą w terminie do dnia 31 marca 1999 r. wykazy aktów prawa miejscowego wydanych przez dotychczasowych wojewodów i nadal obowiązujących na obszarze województwa lub jego części. W praktyce, wiele aktów prawnych ustanawiających formy ochrony przyrody nie znalazło się w wyżej wymienionych wykazach, w związku z tym, wiele form ochrony przyrody jest uznawanych za nieistniejące, co nie oznacza, że nie istnieją.”

NIK zauważa, że problem nieaktualnych i niepełnych informacji zawartych w CRFOP występuje od kilku lat i był stwierdzony w wyniku wcześniejszych kontroli NIK¹⁴ w 2011 r. Powyższe nieprawidłowości wyjaśniano trwającymi pracami nad aktualizacją rejestru, co zdaniem NIK wskazuje na opieszale działania w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 4461-4475)

¹³ Przepis art. 25 ust. 1 pkt 2 uuios nakłada na Generalnego Dyrektora obowiązek zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej bazy danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko.

¹⁴ Kontrola realizacji ustawowych zadań w parkach krajobrazowych, przeprowadzona w 2011 r. (nr P/11/111) oraz kontrola prawidłowości prowadzenia baz danych jako podstawy do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej, przeprowadzona w 2011 r. (nr P/11/107).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁵ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000

Opis stanu faktycznego

Do dnia rozpoczęcia kontroli, w Polsce istniały 964 obszary Natura 2000, zajmujące ogółem 68.312,4 km², w tym: 139 obszarów specjalnej ochrony ptaków (PLB)¹⁶ o łącznej powierzchni 52.284,8 km², 819 specjalnych obszarów ochrony siedlisk (PLH)¹⁷ o łącznej powierzchni 34.482,9 km² oraz sześć obszarów wspólnej ochrony ptaków i siedlisk (PLC)¹⁸ o łącznej powierzchni 3.466,7 km². Ponadto 114 obszarów PLB nakładało się lub zachodziło na 252 obszary PLH na powierzchni 21.922,1 km², a 120 obszarów Natura 2000 znajdowało się na terenie dwóch lub więcej województw.

W trakcie kontroli dokonano korekty granic istniejących obszarów oraz ustanowione zostały nowe obszary Natura 2000, których liczba wzrosła do 983, a powierzchnia do 68.430,6 km².

Na 64 obszarach Natura 2000 znajdowały się parki narodowe, a na 288 obszarach Natura 2000 – parki krajobrazowe. Udział powierzchni parków narodowych w obszarach Natura 2000 wynosił 5,2%, natomiast udział parków krajobrazowych – 22,5%.

Na obszarach morskich położonych było 17 obszarów Natura 2000, które zajmowały łącznie 1.179.084,7 ha. Obszary leśne stanowiły 50% powierzchni obszarów Natura 2000, a na 40% obszarów Natura 2000 zadania ochrony przyrody wykonywał właściwy miejscowo nadleśniczy. Tereny użytkowane rolniczo stanowiły 33% powierzchni obszarów Natura 2000.

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska nie posiadała pełnych danych dotyczących struktury własności gruntów na obszarach Natura 2000. Według wyjaśnień Dyrektora DON, informacje te, zgodnie z decyzjami KE¹⁹, nie były obowiązkowe w SFD. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska zalecała zbieranie szczegółowych danych w powyższym zakresie podczas opracowywania projektów planów zadań ochronnych.

(dowód: akta kontroli str. 1388-1447, 1661-1663, 1759-1762, 1850-1854, 2222-2224, 3259-3260)

Generalny Dyrektor, na podstawie art. 38 uoop złożył do Komisji Europejskiej, przy piśmie z dnia 31 marca 2009 r., „Krajowy raport z wdrażania Dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa za okres od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2007 r.” – zwany dalej „Krajowym raportem”. Ponadto notyfikował KE dokumenty dotyczące uzupełniania sieci Natura 2000.

W badanym okresie Generalny Dyrektor występował, na podstawie art. 38 uoop, do KE o opinie w sprawach:

- korekty granic trzech obszarów PLB,

¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁶ Obszar Specjalnej Ochrony Ptaków (OSOp), zwany dalej PLB.

¹⁷ PLH – Specjalny Obszar Ochrony Siedlisk (SOOs), zwany dalej PLH.

¹⁸ PLC – wspólny Obszar Specjalnej Ochrony Ptaków (OSOp) oraz Specjalny Obszar Ochrony Siedlisk (SOOs), zwane dalej PLC.

¹⁹ Decyzja KE 97/266/WE z dnia 18 grudnia 1996 r. dotyczącej formularza zawierającego informacje o terenach proponowanych jako tereny Natura 2000 (Dz.U. L 107 z 24.4.1997, s. 1) oraz Decyzja Wykonawcza KE 2011/484/UE z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie formularza zawierającego informacje o terenach Natura 2000 (Dz.U. L 198 z 30.07.2011, s.39).

- wprowadzenia zmian w bazie danych obszarów PLB oraz ocen weryfikacji nadanych poszczególnym przedmiotom ochrony,
- kryteriów nadawania ocen C i D gatunkom ptaków na obszarach Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 1388-1423, 1432, 1450-1451, 1510-1659)

W badanym okresie Generalny Dyrektor, na podstawie 31 umów z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanym dalej „NFOŚiGW”), pozyskał na inwentaryzację ornitologiczną 62 obszarów PLB kwotę 10.401,6 tys. zł. Ponadto NFOŚiGW zaakceptował kolejny wniosek Generalnego Dyrektora o dofinansowanie inwentaryzacji 4 obszarów PLB w kwocie 352,8 tys. zł.

W oparciu o dofinansowanie z NFOŚiGW Generalny Dyrektor zawarł 26 umów, na łączną kwotę 6.089,3 tys. zł z dziewięcioma podmiotami²⁰ na wykonanie inwentaryzacji ornitologicznej 51 obszarów Natura 2000 ujętych w umowach z NFOŚiGW²¹. Do dnia zakończenia kontroli zrealizowanych zostało 25 umów, w łącznej kwocie 6.083,4 tys. zł. W przypadku jednej umowy nastąpiło opóźnienie jej realizacji z winy wykonawcy, w wyniku czego Generalny Dyrektor wyegzekwował karę umowną w wysokości 5.889,24 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1388-1425, 1521-1532, 1759-1764, 1826-1848, 2158-2215, 2229, 2248-2250, 3308-3309)

W GDOŚ zgromadzono dane z inwentaryzacji obszarów Natura 2000 przeprowadzonej w latach 2006–2008 przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe oraz Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej, inwentaryzacji przeprowadzonej przez wojewódzkie zespoły specjalistyczne w latach 2008–2009 oraz inwentaryzacji ornitologicznych zrealizowanych przez rdoś na siedmiu obszarach Natura 2000²².

W banku danych o inwentaryzacjach przyrodniczych, prowadzonym w DIŚ zawarto dane z inwentaryzacji przeprowadzonych w latach 2006–2008, wyniki inwentaryzacji ornitologicznej sfinansowanej ze środków NFOŚiGW oraz inwentaryzacji przeprowadzonych w ramach procedury ocen oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 1388-1425, 1452-1452, 1506-1520, 1660, 1664-1716, 1759-1763, 1779-1781, 1993-2000, 2139-2157, 2229)

W celu niedopuszczenia do powielania inwentaryzacji na tych samych obszarach, Departament Obszarów Natura 2000 GDOŚ przekazał w 2009 r. sprawującemu nadzór nad obszarami Natura 2000 listę obszarów PLB, planowanych do zinwentaryzowania. Ponadto w miarę postępu prac, wyniki inwentaryzacji ornitologicznej przeprowadzonej na zlecenie GDOŚ przekazywano m.in. do rdoś, właściwych miejscowo dyrektorów parków narodowych, Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych oraz podmiotów wykonujących prace planistyczne na obszarach Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 1679-1692, 1759-1763, 1779-1820, 1850-1856, 1993-2000, 2225-2235, 2247-2251)

Spośród 66 obszarów Natura 2000 objętych inwentaryzacją ornitologiczną, sfinansowaną ze środków NFOŚiGW²³, 49 objętych było projektem

²⁰ Organizacje zrzeszające ornitologów, oddziały Biura Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej oraz Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska.

²¹ Do dnia zakończenia kontroli nie wyłoniono wykonawców inwentaryzacji 11 obszarów Natura 2000 ujętych w pięciu umowach z NFOŚiGW, które zostały zawarte w dniu 25 października 2012 r.

²² PLB080004 Dolina Środkowej Odry, PLB300007 Dąbrowy Krotoszyńskie, PLB300012 Puszcza nad Gwdą, PLB300005 Zbiornik Wonieść, PLB300009 Jezioro Zgierzynieckie, PLB140002 Dolina Liwca i PLB140007 Puszcza Biała.

²³ Obszary Natura 2000 ujęte w zawartych z NFOŚiGW umowach oraz obszary ujęte we wniosku Generalnego Dyrektora zaakceptowanym przez NFOŚiGW do dofinansowania.

nr POIS.05.03.00-00-186/09 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski” (zwanego dalej „projektem POIS”) realizowanym przez GDOŚ i rdoś od 2009 r. Ponadto spośród 49 powyższych obszarów dziewięć²⁴ ujętych było w umowach, które Generalny Dyrektor zawarł z NFOŚiGW w dniu 25 października 2012 r. oraz we wniosku o udzielenie dofinansowania złożonym do NFOŚiGW w dniu 10 lutego 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1388-1425, 1521-1526, 1759-1763, 2158-2215, 2229, 2248-2250, 3308-3309)

Generalny Dyrektor nie opracował harmonogramu sporządzania planów zadań ochronnych (zwanych dalej „pzo”) dla wszystkich obszarów Natura 2000 w Polsce. Większość pzo przygotowywano w ramach projektu POIS. W harmonogramie opracowanym w 2009 r. w ramach powyższego projektu przewidziano sporządzenie dokumentacji pzo dla 406 obszarów do końca kwietnia 2014 r. Kolejność opracowywania pzo dla obszarów Natura 2000 ustalana była przez sprawujących nadzór nad tymi obszarami. Najpierw wybierano obszary, dla których przewidywano prosty proces planistyczny pod względem organizacyjnym i społecznym, dla których posiadano wiedzę niezbędną do rozpoczęcia prac nad planem oraz z uwagi na pilność podjęcia działań ochronnych. W trakcie realizacji, porządek prac nad pzo dla poszczególnych obszarów ulegał zmianom, ze względu na brak ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawców planów bądź otrzymywanie ofert znacznie przekraczających kwotowo możliwości finansowe zamawiających, jak również zmiany w przepisach prawa oraz nieotrzymywanie wnioskowanych środków finansowych, wynikających z harmonogramu realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 852-858, 1388-1431, 1850-1856)

Dla zapobieżenia powielaniu prac prowadzonych w celu opracowania pzo Generalny Dyrektor, w przypadku nakładających się obszarów PLB i PLH lub nakładania się obszarów Natura 2000 na teren parku narodowego, zalecił prowadzenie wspólnego procesu planistycznego. Ponadto zalecono wykorzystanie, przy sporządzaniu pzo, istniejących projektów planów oraz wyników wcześniejszych badań i prac terenowych.

(dowód: akta kontroli str. 1850-1864, 2272)

Na realizację projektu nr POIS.05.03.00-00-186/09 Generalny Dyrektor zawarł w dniu 3 grudnia 2009 r. z Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, jako Instytucją Wdrażającą, umowę na dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko). W umowie przewidziano dofinansowanie opracowania, do dnia 30 września 2013 r., dokumentacji dla pzo dla 406 obszarów Natura 2000, w tym opracowania pzo dla 370 obszarów, za kwotę 24.999,9 tys. zł. Powyższą umowę trzykrotnie aneksowano i ostatecznie termin jej realizacji ustalono na 30 kwietnia 2014 r., a kwotę dofinansowania na 28.937,3 tys. zł.

²⁴ PLB020005 Bory Dolnośląskie – objęty umową nr 702/2012/Wn50/OP-DO/D z terminem realizacji 31.12.2014 r.

– PLB180003 Góry Słonne i PLB180001 Pogórze Przemyskie – objęte umową nr 703/2012/Wn50/OP-DO/D z terminem realizacji 30 września 2015 r.

– PLB280015 Ostoja Warmińska – objęty umową nr 704/2012/Wn50/OP-DO/D z terminem realizacji 30 września 2014 r.

– PLB140001 Dolina Dolnego Bugu, PLB320012 Puszcza Goleniowska – objęte umową nr 705/2012/Wn50/OP-DO/D z terminem realizacji 31 grudnia 2014 r.

– PLB020008 Łęgi Odrzańskie, PLB020001 Dolina Baryczy i PLB020006 Góry Stołowe – ujęte we wniosku o dofinansowanie złożonym do NFOŚiGW 10 lutego 2012 r.

Generalny Dyrektor w celu realizacji projektu POIS zawarł 15 października 2009 r., z nadzorującymi obszary Natura 2000, jako współbeneficjentami²⁵, porozumienia, w których wytypowane zostały obszary Natura 2000, do objęcia projektem oraz ujęte zostały zasady realizacji projektu. Ponadto Generalny Dyrektor przekazywał na bieżąco zalecenia i wytyczne dotyczące m.in. kwestii organizacji i zagadnień merytorycznych oraz interpretacje przepisów w zakresie udzielania zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 495-502, 674-733, 949-956, 1008-1013, 1018-1029, 1047-1365)

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w dniu 9 marca 2010 r. powołał Komitet Sterujący projektu POIS, w skład którego weszli przedstawiciele GDOŚ, Ministerstwa Środowiska oraz RDOŚ w Lublinie i RDOŚ w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 912-915, 949-961, 999-1007)

Z 406 obszarów Natura 2000 objętych projektem POIS:

- dla 4 obszarów plany zadań ochronnych zostały ustanowione,
- dla 305 obszarów trwały prace nad opracowaniem projektu planu zadań ochronnych, z czego dla 61 obszarów zostały przeprowadzone konsultacje społeczne,
- dla 97 obszarów nie rozpoczęto prac i nie podpisano umów z wykonawcami, natomiast w przypadku 36 z nich wszczęto procedurę wyłonienia wykonawcy.

Niewielka liczba ustanowionych pzo wynikała z faktu, iż duża część przygotowanych wcześniej projektów pzo wymagała weryfikacji, zaktualizowania oraz przeprowadzenia ponownych konsultacji społecznych po zmianie, w maju 2012 r., rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 roku w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000²⁶. Z powyższych względów oraz w związku z trudnościami wylaniania wykonawców pzo, termin realizacji projektu POIS został wydłużony do 30 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 949-961, 971-972, 977-984, 1021-1022)

Generalny Dyrektor w badanym okresie dokonał weryfikacji 65 projektów pzo, w tym 58 realizowanych w ramach projektu POIS, z których do 53 wniósł uwagi.

Generalny Dyrektor przeprowadził jedną kontrolę współbeneficjenta projektu POIS – Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 912-915, 921, 949-961, 985-998, 1030-1046)

Ogółem²⁸, według stanu na dzień zakończenia kontroli, siedem pzo zostało ustanowionych²⁹, 80 projektów pzo i planów ochrony zostało opracowanych, a 349 było w trakcie opracowywania.

(dowód: akta kontroli str. 852-857, 884-908, 949-959, 1131-1365, 1388-1427, 1533-1540, 1850-1862, 2225-2229)

²⁵ Generalny Dyrektor zawarł porozumienia z wszystkimi regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska oraz dyrektorami 15 parków narodowych. W następstwie nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. zmieniła się formuła organizacyjna parków narodowych, które przestały być państwowymi jednostkami budżetowymi, a stały się państwowymi osobami prawnymi. Parki narodowe nie mogły z tego tytułu uczestniczyć w Projekcie. Generalny Dyrektor zawierając nowe porozumienia z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska, dostosował ich zakres do ogólnych wskaźników omawianej umowy o dofinansowanie, tj. liczby obszarów oraz kosztów realizacji projektu.

²⁶ Dz.U. Nr 34, poz. 186.

²⁷ Kontrola dotyczyła również orzecznictwa administracyjnego.

²⁸ W ramach projektu POIS, ze środków własnych rodś, środków wfośigw oraz środków w ramach POliŚ dla projektów realizowanych indywidualnie.

²⁹ Pzo dla obszaru PLH200015 Murawy w Haćkach został ustanowiony w 2011 r., a pzo dla obszarów PLH040020 Torfowisko Linie, PLH160002 Góra Świętej Anny, PLH160007 Góry Opawskie, PLH300003 Dąbrowy Obrzyckie, PLH220010 Hopowo oraz PLH220016 Biała zostały ustanowione w 2012 r.

W przypadku nakładania się obszarów PLB i PLH, przyjęto opracowywanie pzo oddzielnie dla każdego z obszarów Natura 2000, co według wyjaśnień Dyrektora DON wynikało z brzmienia art. 28 ust. 1 uoop. W wytycznych do opracowania pzo, zatwierdzonych 12 grudnia 2012 r., stwierdzono m.in. iż nie ma możliwości sporządzenia jednego, zintegrowanego pzo dla częściowo nakładających się, lecz nieidentycznych, obszarów: ptasiego i siedliskowego. Natomiast zalecono w takich przypadkach prowadzenie jednego procesu planistycznego.

(dowód: akta kontroli str. 1418-1428, 2272)

W badanym okresie na zlecenie Generalnego Dyrektora, w ramach inwentaryzacji finansowanej ze środków NFOŚiGW, wyznaczono pierwsze powierzchnie monitoringowe oraz przeprowadzono pierwsze liczenia ptaków lęgowych: na 18 obszarach PLB w 2010 r., na 19 obszarach w 2011 r. i na 13 obszarach w 2012 r. oraz liczenia ptaków migrujących i zimujących – na 16 obszarach PLB w latach 2011–2012.

W marcu 2012 r. Generalny Dyrektor wystąpił do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska o: przekazanie dotychczasowych wyników monitoringu stanu zachowania gatunków ptaków stanowiących przedmiot ochrony w obszarach zinwentaryzowanych w latach 2008–2009; przedstawienie informacji dotyczących planowanych prac monitoringowych na obszarach inwentaryzowanych w latach 2010–2011 oraz udostępnienie wyników inwentaryzacji ornitologicznych prowadzonych przez rdoś. Według uzyskanych informacji regionalni dyrektorzy prowadzili częściowy monitoring przyrodniczy dla pojedynczych gatunków np. w granicach rezerwatów bądź w związku z ocenami oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 1418-1431, 1879, 5190-5194)

Generalny Dyrektor miał wpływ na zakres monitoringu ptaków, siedlisk i gatunków na obszarach Natura 2000, prowadzonego w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (zwanego dalej „PMS”), m.in. poprzez:

- przedstawienie w 2009 r., uwag do projektu „Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2010–2012”,
- przedstawienie, propozycji do IV fazy Monitoringu gatunków i siedlisk ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 1418-1430, 1549-1569, 1865-1868, 1880-1884, 1993-1999, 2004-2005, 5190-5194)

Monitoring, określony w przygotowywanych pzo, był skorelowany z monitoringiem przyrody realizowanym w ramach PMS w oparciu o przewodniki metodyczne opracowane w 2011 r. w GIOŚ i konsultowane z Generalnym Dyrektorem. Ponadto przedstawiciel GDOŚ uczestniczył w odbiorze prac VI etapu „Monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 – faza trzecia”, w tym w odbiorze przewodników metodycznych monitoringu 26 gatunków roślin, 12 gatunków zwierząt i 18 typów siedlisk.

(dowód: akta kontroli str. 1418-1430, 1850-1860, 1865-1869, 1884, 1993-1999, 2225-2246, 5190-5194)

W badanym okresie w GDOŚ przeprowadzono 420 postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć mających lub mogących mieć wpływ na obszary Natura 2000, w tym 289 postępowań wyłącznie pod kątem wpływu na obszar Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 1704-1706, 5195-5205)

Generalny Dyrektor w okresie objętym kontrolą opiniował w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projekty 32 dokumentów, dokonał uzgodnień zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko dla 35 dokumentów oraz uzgodnił odstępianie od obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla 26 dokumentów.

Analiza opinii Generalnego Dyrektora do 3 losowo wybranych dokumentów³⁰, wykazała że wniesione uwagi dotyczyły m.in. konieczności uzupełnienia dokumentacji oraz treści samych dokumentów o zagadnienia dotyczące obszarów Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 792-851, 5195-5205)

Generalny Dyrektor na podstawie informacji składanych przez regionalnych dyrektorów, zgodnie z art. 35 ust. 4 uoop, posiadał dane o ustaleniu przez nich, na podstawie art. 34 ust. 1 uoop, kompensacji przyrodniczych w związku z realizacją siedmiu przedsięwzięć oraz o zakończeniu realizacji jednej z ustalonych kompensacji.

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor nie występował, na podstawie art. 34 ust. 2 pkt 4, do Komisji Europejskiej o wyrażenie opinii w sprawie zezwolenia na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 1707-1717, 5195-5205)

Generalny Dyrektor nie gromadził danych o liczbie i nazwach obszarów Natura 2000, na których realizowane były programy rolnośrodowiskowe. Natomiast posiadał dane globalne o efektach wdrażania powyższych programów. Dane szczegółowe, np. na potrzeby realizacji planów zadań ochronnych, przekazywane były bezpośrednio do rdoś przez właściwe miejscowo oddziały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (zwanej dalej „ARiMR”) lub za pośrednictwem GDOŚ. Według danych GDOŚ³¹, z pakietu 5. programu rolnośrodowiskowego „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000”, który jest instrumentem realizacji celów sieci Natura 2000, korzystało 10.000 beneficjentów na powierzchni 140.600 ha, przy czym najpopularniejszy był wariant dotyczący ochrony zagrożonych gatunków ptaków, z którego korzystało 7.800 beneficjentów na 124.952 ha. Obszary rolnicze objęte płatnością środowiskową w pakiecie 5. stanowiły 7% powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo w sieci Natura 2000. Oprócz pakietu 5. realizowany był również pakiet 3. „Ekstensywne trwałe użytki zielone”, który wg danych GDOŚ, realizowany był przez 38.916 rolników na powierzchni 252.452 ha. Generalny Dyrektor nie posiadał informacji w jakiej części powierzchnia ta dotyczyła obszarów Natura 2000³².

We wrześniu 2012 r. Generalny Dyrektor zwrócił się do Prezesa ARiMR o udostępnienie danych dla wszystkich obszarów Natura 2000, niezbędnych dla potrzeb opracowywania projektów pzo oraz informacji, pozyskiwanych w ramach kontroli, dotyczących niespełnienia przez rolników wymogów wzajemnej zgodności. W trakcie kontroli dane te były przygotowywane do przekazania poszczególnym rdoś.

(dowód: akta kontroli str. 1707-1711, 1865-1873, 1908-1923, 5195-5205)

Pracownicy GDOŚ brali udział w przygotowaniu przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi założeń programu rolnośrodowiskowego i zasad jego kontrolowania przez ARiMR, jako najważniejszego instrumentu do realizacji celów sieci Natura

³⁰ „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015”, „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły” oraz „Strategii Rozwoju Transportu oraz Prognozy oddziaływania na środowisko”.

³¹ Dane uzyskane w lipcu 2012 r. z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

³² Do 2011 r. pakiet ten realizowany był bez wyłączenia obszarów Natura 2000.

2000. Ponadto przedstawiciel GDOŚ był członkiem zespołu do spraw oceny norm i wymogów wzajemnej zgodności w MRiRW.

W ramach uzgodnień dotyczących sposobu prowadzenia gospodarki rolnej na obszarach Natura 2000 i kontroli przestrzegania ustalonych zasad:

- przedstawiciele GDOŚ uczestniczyli w opiniowaniu projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013³³;
- przekazano rdoś zalecenia w sprawie opiniowania dokumentacji przyrodniczych na podstawie § 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013³⁴;
- pracownicy GDOŚ uczestniczyli w opiniowaniu projektu zmian rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz doradzania w sprawie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1707-1711, 1865-1873, 1924-1990, 5195-5205)

W ramach gromadzenia informacji, dotyczących zarządzania siecią Natura 2000, Generalny Dyrektor zbierał dane na temat finansowania działań w obszarach Natura 2000, w tym w zakresie wykonania i umieszczenia tablic informacyjnych. W latach 2009–2011 oznakowanych zostało 70 obszarów Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 1707-1719, 5195-5205)

Kwestie zachowania korytarzy ekologicznych oraz przeciwdziałania fragmentacji obszarów Natura 2000 są jednym z elementów branych pod uwagę w trakcie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, według stanu prawnego obowiązującego w trakcie kontroli, nie uczestniczył bezpośrednio w procesie oceny oddziaływania na środowisko. Pełnił on funkcję organu odwoławczego w odniesieniu do decyzji i postanowień wydawanych przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. W ramach przeciwdziałania przecinaniu korytarzy ekologicznych i fragmentacji obszarów Natura 2000 Generalny Dyrektor, we współpracy z Pracownią na rzecz Wszystkich Istot, opracował „Poradnik projektowania przejść dla zwierząt i działań ograniczających śmiertelność fauny przy drogach”.

Z analizy działań Generalnego Dyrektora, podjętych na mocy przepisów przejściowych, tj. art. 153 ust. 1 pkt 1 uuióś, w zakresie dwóch inwestycji³⁶, wynika m.in., że nakazał on wykonanie przejść dla zwierząt oraz wskazał na konieczność przeanalizowania innego wariantu drogi w celu uniknięcia fragmentacji obszaru Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 1707-1756, 1865-1873, 5195-5205)

Generalny Dyrektor w badanym okresie realizował, ze środków w ramach POliŚ, następujące projekty informacyjno-edukacyjne dotyczące sieci Natura 2000: „Sieć

³³ Dz.U. Nr 33, poz. 262 z późn. zm.

³⁴ Dz.U. Nr 33 poz. 262.

³⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 89, poz. 54 z późn. zm.

³⁶ „Modernizacja linii kolejowej nr 1 Warszawa – Łódź w granicach województwa łódzkiego (km 57+685 – 61+350) oraz „Budowa drogi ekspresowej S5 na odcinku Nowe Marzy – Świecie – Bydgoszcz – Cotoń”.

Natura 2000 – drogą rozwoju”, „Złap Równowagę, Odkryj Naturę”, którego częścią była kampania „Natura 2000. Poczuj to”, oraz „Natura i Gospodarka” – podstawy dialogu”. Ponadto GDOŚ realizowała w powyższym zakresie, ze środków Life+³⁷ projekt „Poznaj swoją Naturę”, a ze środków NFOŚiGW, ogólnopolskie seminaria informacyjne dla dziennikarzy. Kontrola wykazała, że dla powyższych projektów określono różne cele, a projekty skierowane były do różnych grup społecznych.
(dowód: akta kontroli str. 3206, 3211-3229, 3151-3177, 3184)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dla 10³⁸ z 72 obszarów wyznaczonych w 2004 r. rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000³⁹, nie sporządzono i nie zaplanowano sporządzenia pzo (w przypadku braku planu ochrony), co było niezgodne z art. 28 ust. 1 uoop, według którego pierwszy projekt planu zadań ochronnych sporządza się w terminie 6 lat od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków. Z 10 powyższych obszarów osiem nadzorowanych było przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, podległych, na podstawie art. 123 ust. 1a uoióś, Generalnemu Dyrektorowi.

Kontrola wykazała, iż w projekcie POIS pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski” nie ujęto 10 obszarów wyznaczonych w 2004 r. rozporządzeniem Ministra Środowiska, dla których termin opracowania pzo, zgodnie z art. 28 ust. 1 uoop minął w 2010 r. oraz siedmiu obszarów wyznaczonych w 2007 r. rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 5 września 2007 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000⁴⁰.

Według wyjaśnień Zastępcy Generalnego Dyrektora o wyborze obszarów Natura 2000 decydowali regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Według wyjaśnień Dyrektora DON, zgodnie art. 28 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 uoop, projekt planu zadań ochronnych oraz projekt planu ochrony sporządza sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000. O kolejności opracowywania pzo decydowali sprawujący nadzór nad obszarami Natura 2000. W sprawie opracowania pzo dla obszarów utworzonych w 2004 r. GDOŚ skierowała, w lipcu 2010 r., do sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000, żądanie informacji o zaawansowaniu prac nad projektami pzo. Ponadto GDOŚ na początku 2012 r. zwróciła się do rdoś z prośbą o cykliczne przekazywanie informacji w powyższym zakresie. Natomiast sporządzenie projektów planów zadań ochronnych w pierwszej kolejności dla siedmiu obszarów PLH, przed obszarami ustanowionymi w 2004 r., wynikało z konieczności podjęcia działań ochronnych, zgromadzonej wiedzy o obszarach oraz przebiegu procesu planowania.

W ocenie NIK, działanie Generalnego Dyrektora było nierzetelne, gdyż jako organ sprawujący nadzór w stosunku do regionalnych dyrektorów powinien egzekwować realizację przez nich obowiązku wynikającego z art. 28 ust. 1 uoop, a nie ograniczyć się do żądania informacji w tym zakresie. Zdaniem NIK, Generalny Dyrektor zawierając z regionalnymi dyrektorami porozumienia w ramach projektu POIS miał realny wpływ na realizację obowiązku wynikającego z art. art. 28 ust. 1 uoop,

³⁷ Instrument finansowy na rzecz środowiska, ustanowiony na podstawie rozporządzenia (WE) Nr 614/2007 z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+).

³⁸ PLB060002 Chełmskie Torfowiska Węglanowe, PLB060003 Dolina Środkowego Bugu, PLC140001 Puszcza Kampinoska, PLC180001 Bieszczady, PLB220002 Dolina Słupi, PLB280001 Bagna Nietlickie, PLB280004 Jezioro Oświn i okolice, PLB300001 Dolina Środkowej Noteci i Kanalu Bydgoskiego, PLB300002 Dolina Środkowej Warty, PLB300003 Nadnoteckie Łęgi.

³⁹ Dz.U. Nr 229, poz. 2313.

⁴⁰ Dz.U. Nr 179, poz. 1275.

którego nie wykorzystał. Natomiast zawierając porozumienia w ramach realizacji ww. projektu, zaakceptował niedopełnienie przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska obowiązku wynikającego z art. 28 ust. 1 uoop, tj. sporządzenia projektu pzo w terminie 6 lat od dnia wyznaczenia obszaru.

(dowód: akta kontroli str. 852-857, 884-908, 949-959, 1131-1365, 1388-131, 1418-1427, 1533-1540, 1850-1856, 2000)

2. Generalny Dyrektor nie zapewnił warunków dla realizacji przez nadzorujących obszary Natura 2000 obowiązku wynikającego z art. 31 uoop, według którego sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 sporządza i przekazuje Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, co 6 lat w odniesieniu do specjalnego obszaru ochrony siedlisk oraz co 3 lata w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków, ocenę realizacji ochrony tego obszaru.

W okresie objętym kontrolą sprawujący nadzór nad obszarami Natura 2000 nie przekazywali Generalnemu Dyrektorowi powyższych ocen.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie określił formy i terminów sporządzania przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, dyrektorów urzędów morskich i dyrektorów parków narodowych oceny realizacji ochrony obszarów Natura 2000. Według wyjaśnień Kierownictwa DON, Komisja Europejska w ostatnich latach przystąpiła do ujednoczenia formatu raportów, terminów ich przekazywania oraz zakresu przekazywanej informacji. Ostateczny nowy format raportów z wdrażania Dyrektywy Siedliskowej i Dyrektywy Ptasiej został ustalony w kwietniu 2012 r. Generalny Dyrektor zaplanował ustalenie zakresu i terminów przekazywania oceny, o której mowa w art. 31 uoop, w I kwartale 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 852-882, 1707-1714, 1865-1873, 5195-5205)

NIK nie może zaakceptować powyższych wyjaśnień, gdyż ustalone przez KE terminy nie dotyczą realizacji krajowych przepisów uoop.

3. Generalny Dyrektor nie zamieszczał w banku inwentaryzacji przyrodniczych wszystkich wyników inwentaryzacji ornitologicznych. W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor uzyskał wyniki inwentaryzacji ornitologicznych realizowanych przez rdoś na siedmiu obszarach Natura 2000⁴¹. Według wyjaśnień Dyrektor DIŚ wyniki inwentaryzacji przekazywane przez regionalnych dyrektorów były umieszczane w banku inwentaryzacji przyrodniczych. Jednakże oględziny przeprowadzone w dniu 8 listopada 2012 r., wykazały, iż w banku nie zamieszczono danych z inwentaryzacji obszaru PLB140002 Dolina Liwca wykonanej na zlecenie RDOŚ w Warszawie i zakończonej w 2011 r. Wyniki z powyższej inwentaryzacji zostały wprowadzone do banku danych inwentaryzacji przyrodniczych dopiero w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1388-1417, 1664-1666, 1707-1716, 1759-1763, 1779-1781, 1993-2000, 2139-2141, 2152-2157, 2229)

Kontrola wykazała niedostateczną współpracę Departamentu Obszarów Natura 2000 oraz Departamentu Informacji o Środowisku. Świadczyło o tym przekazanie, dopiero w trakcie kontroli, danych z inwentaryzacji obszaru PLB140002 Dolina Liwca, a także wyjaśnienia Dyrektor DON, według których „Departament Informacji o Środowisku, zgodnie z jego kompetencjami, jest departamentem odpowiedzialnym za gromadzenie informacji o inwentaryzacjach przyrodniczych, w tym na obszarach Natura 2000. Zatem prośby o udostępnienie wyników inwentaryzacji przyrodniczych, w tym ornitologicznych, mogły być przesłane do rdoś także z inicjatywy tego

⁴¹ PLB080004 Dolina Środkowej Odry, PLB300007 Dąbrowy Krotoszyńskie, PLB300012 Puszcza nad Gwdą, PLB300005 Zbiornik Wonieść, PLB300009 Jezioro Zgierzynieckie, PLB140002 Dolina Liwca i PLB140007 Puszcza Biała.

departamentu, o czym Departament Obszarów Natura 2000 nie ma wiedzy. Departament Obszarów Natura 2000 nie zwracał się do rdoś o udostępnienie wyników inwentaryzacji przyrodniczych, innych niż ornitologiczne. DON nie posiadał również wiedzy, czy inny departament GDOŚ zwracał się z taką prośbą do rdoś.” Zdaniem NIK konieczne jest także, w odniesieniu do obszarów PLH, gromadzenie danych z inwentaryzacji innych niż ornitologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 1993-2003)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Kontrola wykazała, iż do dnia 15 listopada 2012 r. nie zaktualizowano SFD dla 28 z 38 obszarów Natura 2000, których inwentaryzację ornitologiczną zakończono 31 grudnia 2011 r. Według wyjaśnień Dyrektor DON, prace aktualizujące SFD, zostały wykonane i przekazane do Komisji Europejskiej. Natomiast przekazanie zaktualizowanych SFD do DIŚ, celem zamieszczenia ich na stronie internetowej GDOŚ, planowano w grudniu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 852-883, 1388-1417, 1849- 1856)

Analiza 25 losowo wybranych SFD oraz dokumentacji będących podstawą do zmian w tych SFD wykazała, że GDOŚ aktualizował SFD w terminie od 4 dni do 249 dni. W wyjaśnieniach Dyrektor DON podała, m.in., że: „Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej przekazywanie bazy opisowej może odbywać się raz do roku (do 1 października każdego roku). Przesłane dane są procedowane przez KE, zatwierdzane w drodze decyzji i uaktualniane na stronach Komisji. Ta procedura trwa około 14 – 16 miesięcy. Brak synchronizacji ze strony Państw Członkowskich z wytycznymi KE, wynikający z częstszego, nieskoordynowanego uaktualniania bazy, mógłby doprowadzić do braku spójności tych danych z danymi prezentowanymi KE”.

(dowód: akta kontroli str. 2793-2858, 2934-2936)

Zdaniem NIK, powyższe postępowanie prowadziło do udostępniania społeczeństwu nieaktualnych danych. NIK nie podziela stanowiska Dyrektor DON, iż aktualizacja SFD na stronie internetowej GDOŚ doprowadziłaby do braku spójności z danymi prezentowanymi przez KE, gdyż SFD w pkt 1.4. zawiera datę aktualizacji formularza.

2. NIK zwraca uwagę, że projekt wytycznych GDOŚ pn. „Opracowanie planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000” z dnia 5 lutego 2010 r., został zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora dopiero w dniu 12 grudnia 2012 r., co oznacza, że w okresie trzech lat realizacji projektu POIS nie było oficjalnych wytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 945, 2259)

3. Według art. 37 uoop regionalni dyrektorzy ochrony środowiska mogą nakazać natychmiastowe wstrzymanie działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 oraz nakazać podjęcie niezbędnych czynności w celu przywrócenia poprzedniego stanu danego obszaru, jego części lub chronionych na nim gatunków.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DON, Generalny Dyrektor nie zbierał informacji o wydawaniu przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska decyzji na podstawie art. 37 uoop. Generalny Dyrektor posiadał informacje tylko o tych decyzjach, które zostały przekazane GDOŚ w związku ze złożonym odwołaniem.

(dowód: akta kontroli str. 1707-1713, 5195-5205)

Zdaniem NIK, Generalny Dyrektor powinien rozważyć gromadzenie informacji o wydawaniu przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska decyzji na

podstawie art. 37 uoop, w ramach nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000.

4. Analiza przedkontrolna NIK wykazała, że w ramach POLiŚ oraz dofinansowania przez NFOŚiGW realizowanych było 19 projektów edukacyjno-informacyjnych dotyczących sieci Natura 2000, z których GDOŚ posiadała wiedzę nt. czterech. Według wyjaśnień Dyrektor DIŚ posiadanie pełnej wiedzy na temat działań innych jednostek, związanych z realizacją projektów informacyjno-edukacyjnych dotyczących sieci Natura 2000, nie jest możliwe. Wynika to bowiem z dużej liczby organizacji pozarządowych funkcjonujących w Polsce. Ponadto nie ma narzędzi, które gwarantują zobowiązanie organizacji lub instytucji finansujących do współpracy, w tym informowania o bieżącej ich działalności i realizacji projektów informacyjno-edukacyjnych. W celu koordynacji działań edukacyjno-promocyjnych, w GDOŚ określono m.in.: sposób przepływu informacji oraz komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, system komunikacji z mediami oraz udzielania wypowiedzi publicznych, zasady organizacji spotkań, seminariów, konferencji, warsztatów, szkoleń oraz opiniowania i przygotowywania publikacji i innych materiałów drukowanych. W celu poszerzenia zakresu współpracy z organizacjami ekologicznymi, w ramach ogólnopolskiego projektu Life+ „Poznaj swoją Naturę” jednym z planowanych działań jest stworzenie forum współpracy na rzecz sieci Natura 2000.

Generalny Dyrektor posiadał informacje o projektach informacyjno-edukacyjnych realizowanych przez inne podmioty, w przypadku opiniowania tych projektów oraz gdy zwracano się do GDOŚ z prośbą o objęcie ww. działań patronatem lub inną współpracą.

(dowód: akta kontroli str. 3123, 3185-3191, 3226-3237)

Nie negując stanowiska Dyrektor DIŚ, iż posiadanie pełnej wiedzy na temat działań informacyjno-edukacyjnych wszystkich jednostek nie jest możliwe, NIK uważa, że Generalny Dyrektor powinien starać się pozyskać takie dane w jak najszerszym zakresie. Posiadanie informacji o działaniach innych podmiotów pozwoliłoby na efektywniejsze planowanie i wydatkowanie środków oraz zapobiegłoby ewentualnemu powielaniu się działań.

3. Ochrona i zarządzanie innymi formami ochrony przyrody

Opis stanu faktycznego

Według danych Departamentu Ochrony Przyrody GDOŚ (zwanym dalej „DOP”), w Polsce, według stanu na dzień 30 września 2012 r., było 1.475 rezerwatów przyrody. Dane o liczbie rezerwatów przyrody w Polsce w latach 2009–2011, będące w zasobach GDOŚ, różniły się od danych wykazywanych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). Według roczników GUS⁴² na koniec 2009 r. było w Polsce 1.451 rezerwatów przyrody, na koniec 2010 r. – 1.463, a na koniec 2011 r. – 1.469. Natomiast wg danych DOP, w ww. okresach było odpowiednio 1.456, 1.467 i 1.473 rezerwatów przyrody. Według wyjaśnień Dyrektor DIŚ powyższa sytuacja wynikała z faktu, iż wiele rezerwatów występuje na terenie więcej niż jednej gminy, powiatu czy województwa oraz odmiennej metodyki liczenia form ochrony przyrody. W 2011 r. GDOŚ nawiązała współpracę z GUS w celu ustalenia dalszych działań zmierzających do prezentowania jednolitych danych o liczbie form ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 4167-4171, 4416-4428, 4451)

⁴² „Ochrona Środowiska 2010”, „Ochrona Środowiska 2011”, „Mały rocznik statystyczny Polski 2012”.

W latach 2009–2012 (do 30 września) regionalni dyrektorzy utworzyli ogółem 35 rezerwatów przyrody. Natomiast z powodu bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych rezerwatu lub niewielkiej wartości przyrodniczej, niestanowiącej podstawy do dalszego obejmowania obszaru ochroną rezerwatową, zlikwidowano trzy rezerwaty przyrody⁴³.

W przypadku likwidacji rezerwatu Generalny Dyrektor każdorazowo zajmował stanowisko, akceptując lub zgłaszając uwagi do projektu zarządzenia regionalnego dyrektora o likwidacji rezerwatu.

(dowód: akta kontroli str. 4113-4119, 4173-4192, 4416-4425, 4453, 4455-4458)

Generalny Dyrektor nie posiadał wiedzy o liczbie oraz rodzaju podmiotów sprawujących nadzór nad rezerwatami przyrody oraz nie ustalił zasad i częstotliwości kontroli rezerwatów przyrody przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Nie żądał również od regionalnych dyrektorów sprawozdań z wykonanych kontroli rezerwatów przyrody. Zastępca Dyrektora DOP podała w wyjaśnieniach, że przedmiotowe dane dotyczące liczby i rodzaju jednostek sprawujących nadzór znajdują się w posiadaniu rdoś, zaznaczając, że w większości wypadków sprawującymi nadzór są regionalni dyrektorzy ochrony środowiska oraz regionalni konserwatorzy przyrody. Kontrole rezerwatów prowadzone są według potrzeb przez pracowników rdoś, zwłaszcza oddziałów terenowych w ramach nadzoru, a w przypadku rezerwatów leśnych – informacje o stanie rezerwatów przekazywane są przez nadleśnictwa. Według ww. wyjaśnień, Generalny Dyrektor dostrzegł problem regulacji w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli rezerwatów przyrody i dlatego zaplanowano uwzględnienie kwestii związanych z zadaniami i obowiązkami podmiotów sprawujących nadzór nad rezerwatami, jak również zasadami i częstotliwością kontroli rezerwatów, w pracach nad projektem uoop w zakresie obszarów chronionych, jakie będą prowadzone w GDOŚ w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4116, 4119-4120, 4124, 4136, 4461, 4463-4464)

Spośród 1.475 istniejących rezerwatów przyrody, 412, tj. 27,9%, posiadało sporządzone, zgodnie z art. 18 ust. 1 uoop, plany ochrony, a 71, tj. 4,8% - zadania ochronne, wykonane w oparciu o art. 22 ust. 1 uoop. Dla 992 rezerwatów przyrody, tj. 67,3%, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska nie określili zadań ochronnych. Jako główne przyczyny powyższego stanu, Generalny Dyrektor wskazał m.in. ograniczone zasoby finansowe, pozostające na ten cel w dyspozycji rdoś oraz brak konieczności prowadzenia we wszystkich rezerwatach przyrody działań z zakresu czynnej ochrony przyrody ze względu na uwarunkowania przyrodnicze. Ponadto, p.o. Dyrektora Generalnego GDOŚ podał w wyjaśnieniach, że podczas spotkań z Głównym Konserwatorem Przyrody dyskutowana była konieczność intensyfikacji pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych (wfośigw, NFOŚiGW, Life+) na sfinansowanie działań ochronnych w rezerwatach nieleśnych oraz propozycja zmiany zapisów w nowelizowanej ustawie o lasach, umożliwiającej przeznaczenie środków funduszu leśnego na wykonywanie zadań z zakresu ochrony przyrody w rezerwatach przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 4116-4119, 4418-4425, 4461, 4464)

W latach 2009–2012 (do 30 września) Generalny Dyrektor, na podstawie art. 15 ust. 4 uoop, wydał 353 decyzje administracyjne w sprawie zezwolenia na

⁴³ Zarządzeniem nr 3/09 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 27 marca 2009 r. zlikwidowany został rezerwat przyrody „Nadgoplański Park Tysiąclecia”.
Zarządzeniem nr 13/10 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Opolu z dnia 12 kwietnia 2010 r. zlikwidowany został rezerwat przyrody „Śmiechowice”.
Zarządzeniem nr 28/10 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie z dnia 11 października 2010 r. zlikwidowany został rezerwat przyrody „Rezerwat w Łosiach im. Prof. Mieczysława Czaj”.

odstępstwa od obowiązujących zakazów na terenie rezerwatów przyrody, w tym 241 pozytywnych, 54 negatywnych i 58 umarzających postępowanie. Ponadto w powyższym okresie Generalny Dyrektor wydał łącznie 61 decyzji, jako organ drugiej instancji, dotyczących odstępstw od zakazów obowiązujących w rezerwach przyrody.

Analiza 29 losowo wybranych decyzji zezwalających na odstępstwa od zakazów na terenie rezerwatów przyrody wykazała, że Generalny Dyrektor, w myśl art. 15 ust. 4 uoop, wydając powyższe decyzje każdorazowo zasięgał opinii właściwego rdoś.

Spośród 29 badanych decyzji, 10 wydanych było w oparciu o art. 15 ust. 4 pkt 2 uoop, tj. w związku z realizacją inwestycji liniowej celu publicznego. W opinii Generalnego Dyrektora inwestycje te nie wpływały negatywnie na przedmiot ochrony w rezerwacie przyrody, więc nie wskazywał w zezwoleniach konieczności wykonania kompensacji przyrodniczej⁴⁴ w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴⁵. W GDOŚ nie prowadzono odrębnej ewidencji decyzji wydanych w związku z realizacją inwestycji liniowej celu publicznego. Według danych DOP, w okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor wydał około 10 zezwoleń zawierających obowiązek wykonania działań z zakresu kompensacji przyrodniczej, w ramach której inwestorzy byli obligowani do wykonania m.in. nasadzeń zastępczych drzew i krzewów. W GDOŚ zgromadzono dokumentację potwierdzającą wykonanie kompensacji.

(dowód: akta kontroli str. 4116-4123, 4486-4487, 4519-4524, 4531-4535, 4542-4544, 4717-4718, 4721-4785)

Według danych DIŚ, na dzień 30 września 2012 r. w Polsce istniały 122 parki krajobrazowe, spośród których 20 położonych było na terenie więcej niż jednego województwa.

Generalny Dyrektor nie monitorował na bieżąco stanu zaawansowania prac w zakresie ustanawiania planów ochrony w parkach krajobrazowych. Według danych GDOŚ, planowane były zmiany legislacyjne w zakresie funkcjonowania parków krajobrazowych, w wyniku których priorytetem w granicach parku krajobrazowego ma być ochrona krajobrazu, nie zaś ochrona przyrody i z tego względu ustalanie zakresu planu ochrony dla parku krajobrazowego nie powinno być obecnie uznawane za priorytet. W związku planowanymi zmianami prawnymi Generalny Dyrektor nie podejmował działań w celu ujednoczenia funkcjonowania parków krajobrazowych położonych na terenie więcej niż jednego województwa oraz sposobu ich ujmowania w zestawieniach statystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 4113, 4115-4117, 4120, 4139, 4148-4152, 4456, 4458, 4462, 4466-4467)

W latach 2009–2012 (do 30 września), wg danych z rejestrów prowadzonych w DOP, Generalny Dyrektor wydał, na podstawie art. 56 ust. 1 uoop, 2.387 decyzji w sprawie zezwolenia na czynności podlegające zakazom, określonym w art. 51 i 52 uoop, w stosunku do gatunków objętych ochroną ścisłą lub częściową, w tym 2.282 decyzji pozytywnych, 41 w części uwzględniających wnioski strony i 64 negatywnych.

Analiza 25 wybranych losowo decyzji, wydanych w powyższym zakresie, wykazała, iż wszystkie wydane były zgodnie z warunkami określonymi w art. 56 ust. 4 uoop oraz zawierały dane, określone w art. 56 ust. 7 pkt 1–9 uoop.

⁴⁴ Kompensacja przyrodnicza – zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych.

⁴⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

Zgodnie z art. 56 ust. 8b uoop, Generalny Dyrektor w okresie objętym kontrolą składał Ministrowi Środowiska raporty o wydanych w poprzednim roku, na podstawie art. 56 ust. 1 uoop, zezwoleniach na odstępstwa od zakazów w stosunku do roślin, zwierząt i grzybów za lata 2009–2011. Raporty zawierały wszystkie informacje wymagane art. 56 ust. 7 pkt 2–7 uoop.

(dowód: akta kontroli str. 4117, 4120-4121, 4456, 4458, 4486, 4525-4531, 4538-4539, 4549-4551, 4696-4705, 4717-4720)

Generalny Dyrektor, w okresie objętym kontrolą, opracował m.in. projekt „Strategii gospodarowania populacją bobra europejskiego *Castor fiber*”, który do dnia zakończenia kontroli znajdował się na etapie konsultacji z rdoś. Ponadto, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w latach 2010–2012 realizowała projekt pn. „Opracowanie krajowych strategii gospodarowania wybranymi gatunkami zagrożonymi lub konfliktowymi”, dotyczący programów ochrony i gospodarowania dla: rysia, wilka, niedźwiedzia, wydry, żurawia i kormorana, który w trakcie kontroli znajdował się na etapie konsultacji z GDOŚ. W trakcie konsultacji społecznych znajdowały się również dwa programy ochrony foki szarej i morswina, opracowane przez WWF⁴⁶, które w następnej fazie miały być procedowane przez GDOŚ, w celu ich wdrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 4117, 4121, 4193-4298)

W badanym okresie Generalny Dyrektor otrzymał od rdoś, w oparciu o art. 58 ust. 1 uoop, łącznie 26 informacji o przypadkach schwywania lub zabijania zwierząt chronionych.

(dowód: akta kontroli str. 4117, 4121-4122, 4299-4357, 4457, 4459)

Generalny Dyrektor nie wydawał, w okresie objętym kontrolą, zezwoleń, na podstawie art. 120 ust. 2 uoop, na sprowadzenie do kraju, przetrzymywanie, hodowlę lub sprzedaż gatunków obcych, które mogły zagrozić rodzimym gatunkom lub siedliskom przyrodniczym⁴⁷. W trakcie kontroli, w GDOŚ rozpatrywanych było, w trybie art. 120 uoop, siedem wniosków o wydanie zezwolenia, złożonych w okresie od lipca do września 2012 r., dotyczących szopa pracza, bizona, niecierpka himalajskiego oraz barszczy: Sosnowskiego i Mantegazziego.

(dowód: akta kontroli str. 4117, 4122, 4457, 4459-5560)

W okresie objętym kontrolą, Generalny Dyrektor, jako organ II instancji, na 1500 postępowań, wydał ogółem 382 postanowienia uchylające postanowienia regionalnych dyrektorów, odmawiające uzgodnienia warunków zabudowy na obszarach objętych ochroną. W GDOŚ nie prowadzono rejestru powyższych postanowień; nie prowadzono również statystyk dotyczących rodzaju wydanych rozstrzygnięć.

(dowód: akta kontroli str. 4117, 4123-4124, 4707-409, 4710-4716)

W latach 2009–2012 Generalny Dyrektor, w oparciu o art. 127 ust. 1 pkt 3 uuios, przygotował cztery informacje dla Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa⁴⁸ oraz jedną informację dla Komisji Środowiska Senatu RP⁴⁹.

⁴⁶ World Wide Fund for Nature – w tłum. „Światowy Fundusz na rzecz Przyrody”.

⁴⁷ Wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2011 r. w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym (Dz.U. Nr 120, poz. 1260).

⁴⁸ W 2009 r.: „Wykorzystanie bogactwa naturalnego Ziemi Milickiej, Parku Krajobrazowego Dolina Baryczy i Stawów Milickich szansą regionu na zrównoważony rozwój. Oczekiwania, potrzeby, korzyści, straty i możliwości i bariery” oraz „Zarządzanie parkami krajobrazowymi i obszarami chronionego krajobrazu”. W 2010 r.: „Formy ochrony przyrody w Polsce – zarządzanie i nadzór”.

W 2012 r.: „Informacja nt. wykorzystania bogactwa naturalnego Doliny Baryczy. Oczekiwania, potrzeby, możliwości i bariery rozwoju”.

⁴⁹ W 2012 r.: „Ochrona walorów środowiskowych i krajobrazowych na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej”.

(dowód: akta kontroli str. 4117, 4122)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie ochrony i zarządzania innymi formami ochrony przyrody stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kontrola wykazała rozbieżności danych dotyczących liczby rezerwatów przyrody w Polsce.

Zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 3 uuios, do zadań Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska należy m.in. gromadzenie danych o sieci Natura 2000 i innych obszarach chronionych.

W okresie objętym kontrolą w GDOŚ funkcjonowały dwa sposoby ewidencjonowania liczby rezerwatów przyrody w Polsce, tj. w DOP stan rezerwatów określano na podstawie uzyskiwanych z rdoś danych o liczbie aktów prawnych powołujących te formy ochrony przyrody, natomiast w DIŚ przyjęto podejście funkcjonalne, tj. rezerваты mające tę samą nazwę, położone na terenie dwóch lub więcej województw i przylegające do siebie, liczone jako jeden obiekt, pomimo powołania go kilkoma aktami prawnymi. Stąd na 30 września 2012 r., DOP wykazał o siedem rezerwatów przyrody więcej niż DIŚ (1.468). Rozbieżne były dane dotyczące liczby rezerwatów przyrody zlikwidowanych przez regionalnych dyrektorów, tj. według danych DOP zlikwidowano trzy rezerваты przyrody, podczas gdy DIŚ wykazał likwidację dwóch rezerwatów przyrody, pomijając zlikwidowany w 2010 r. rezerwat „Śmiechowice”.

Zastępca Dyrektora DOP podała w wyjaśnieniach, że DOP nie posiada szczegółowej metodyki liczenia poszczególnych form ochrony przyrody, a dane dotyczące liczby wszystkich rezerwatów przyrody występujących w granicach danego województwa zostały uzyskane od rdoś.

(dowód: akta kontroli str. 4113-4119, 4456-4458)

Dyrektor DIŚ podała w wyjaśnieniach, że powodem ww. różnicy stanu zlikwidowanych rezerwatów był brak przekazania informacji do centralnego rejestru form ochrony przyrody o likwidacji rezerwat „Śmiechowice”, co wynikało m.in. z faktu, że w art. 113 ust. 4 uoop zawarto obowiązek przekazywania Generalnemu Dyrektorowi aktów prawnych o utworzeniu lub ustanowieniu formy ochrony przyrody bez konieczności informowania o jej likwidacji.

NIK nie może zgodzić się ze stanowiskiem Dyrektora DIŚ, gdyż zgodnie z art. 13 ust. 3 uoop, likwidacja rezerwat przyrody znajduje się w kompetencji regionalnego dyrektora – organu podległego Generalnemu Dyrektorowi. Zatem uzyskanie powyższej informacji nie musiało być warunkowane przepisami ustawowymi.

(dowód: akta kontroli str. 4426, 4445, 4453-4455)

Według wyjaśnień p.o. Dyrektora Generalnego GDOŚ „w związku z wykazanymi podczas kontroli NIK różnicami w sposobie liczenia przez komórki organizacyjne GDOŚ liczby rezerwatów przyrody, GDOŚ przyjął metodykę podawania stanu rezerwatów przyrody w Polsce na podstawie aktu powołującego dany rezerwat przyrody”.

(dowód: akta kontroli str. 4461,4465)

Zastępca Generalnego Dyrektora podał w wyjaśnieniach, że ww. sposób zliczania rezerwatów przyrody jest jedynym zgodnym z obecnie obowiązującymi przepisami uoop, która nie przewiduje możliwości wspólnego wydawania jednego zarządzenia właściwych rdoś dla rezerwat przyrody położonego na terenie więcej niż jednego województwa. Ponadto podał, że rezerваты przyrody, położone w różnych województwach, ale graniczące ze sobą, mogą posiadać inne nazwy, inne cele ochrony i funkcjonować w oparciu o akty prawne wydane w różnym czasie, a ich

ochrona może być realizowana poprzez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w odmienny sposób.

(dowód: akta kontroli str. 4452)

W ocenie NIK, przyjęty powyżej sposób liczenia rezerwatów przyrody w kraju jest nierzetelny, gdyż wykazuje większą niż rzeczywista liczbę rezerwatów. W przypadku położenia rezerwatu przyrody w kilku województwach, pomimo iż stanowi on pod względem przyrodniczym jednolitą całość, jest sztucznie dzielony granicami administracyjnymi i wykazywany w każdym województwie osobno, a w skali kraju wykazywany jest kilkakrotnie. Co więcej, metoda ta sankcjonuje różny sposób realizacji ochrony przyrody w tych rezerwach. Zdaniem NIK, podział administracyjny kraju nie powinien mieć wpływu na wykazywanie liczby rezerwatów przyrody, ani tym bardziej na sposób realizacji ochrony przyrody na tych terenach. Ponadto stanowisko GDOŚ w tej sprawie jest niespójne z art. 19 ust. 7 uoop, w którym dopuszczono istnienie rezerwatów położonych na terenie więcej niż jednego województwa, a regionalni dyrektorzy dla takiego rezerwatu powinni wspólnie ustalić plan ochrony.

2. Na podstawie art. 113 ust. 1 uoop, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zobligowany jest do prowadzenia centralnego rejestru form ochrony przyrody. Analiza danych zawartych w CRFOP, prowadzonym przez GDOŚ oraz rejestrach prowadzonych przez poszczególne rdoś, wykazała rozbieżności dotyczące m.in. liczby form ochrony przyrody w Polsce, tj. rezerwatów przyrody w poszczególnych województwach oraz kompletności i aktualności danych, m.in.: rezerwat przyrody „Śmiechowice” w województwie opolskim był wykazany w CRFOP, mimo że w rejestrze prowadzonym przez RDOŚ w Opolu został wykreślony; w CRFOP wykazano, że w 2009 r. utworzono 9 rezerwatów przyrody, w 2010 r. – 9, w 2011 r. – 3, podczas gdy DOP wykazał, iż w 2009 r. utworzono 13 rezerwatów przyrody, w 2010 r. – 13, a w 2011 r. – 7; w CRFOP w województwie małopolskim, powiat limanowski, gmina Dobra, wykazano 2 rezerwaty przyrody jako utworzone w 2011 r., tj. Rezerwat Przyrody „Mogielica” i Rezerwat Przyrody „Mogielnica”, podczas gdy Zarządzeniem Nr 37/10 RDOŚ w Krakowie z dnia 30 grudnia 2010 r. utworzono jedynie rezerwat o nazwie „Mogielica”. Ponadto, suma rezerwatów w poszczególnych województwach, wykazanych w CRFOP według stanu na 31 października 2012 r. (1.526), nie równała się liczbie ogółem rezerwatów w CRFOP (1.571).

(dowód: akta kontroli str. 4426-4443, 4450)

Dyrektor DIS podała w wyjaśnieniach, że różnice między danymi rdoś i CRFOP spowodowane były m.in. faktem występowania ww. form ochrony przyrody na terenie więcej niż jednego województwa, natomiast CRFOP uniemożliwia w takim przypadku uniknięcie kilkukrotnego zliczania danych. Ponadto podała, że wiele z ww. nieprawidłowości w funkcjonowaniu CRFOP będzie zlikwidowanych podczas jego modernizacji w związku z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody⁵⁰. Udostępnienie zmodernizowanego CRFOP do użytku publicznego planowane jest na marzec 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4444-4445, 4453-4454)

3. Zgodnie z art. 56 ust. 8a i 8b uoop, Generalny Dyrektor do dnia 30 czerwca każdego roku zobowiązany był składać Ministrowi Środowiska informacje oraz raport o wydanych w poprzednim roku przez Generalnego Dyrektora i regionalnych

⁵⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 1080.

dyrektorów, na podstawie art. 56 ust. 1 uoop, zezwoleniach na odstępstwa od zakazów, określonych w art. 51 uoop, w stosunku do gatunków objętych ochroną. Raporty za 2009 r. oraz 2010 r. przekazane zostały do Ministra Środowiska odpowiednio 17 stycznia 2011 r. i 9 września 2011 r., tj. 201 i 71 dni po terminie wynikającym z ww. przepisu. Raport za 2011 r. został przekazany 4 lipca 2012 r., tj. 4 dni po terminie.

Dyrektor DOP podała w wyjaśnieniach, że powodem nieprzekazania powyższych raportów w terminie określonym w uoop była duża liczba spraw i obciążenie pracowników DOP. W związku z koniecznością corocznego przekazania ww. raportów do Komisji Europejskiej w terminie do 30 września, przyjęto jako priorytet dotrzymanie tego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 4694-4706)

4. Zgodnie z art. 58 ust. 1 uoop, regionalny dyrektor ochrony środowiska do dnia 31 marca każdego roku przekazuje Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska informację za rok poprzedni w sprawie przypadkowego schwytania lub zabicia zwierząt gatunków objętych ochroną ścisłą oraz wydry⁵¹.

W okresie objętym kontrolą, ww. informacje za rok poprzedni przedłożyło do Generalnego Dyrektora za 2009 r. jedynie dziewięciu spośród 16 regionalnych dyrektorów, tj. 56,3%, za 2010 r. – 10, tj. 62,5%, a za 2011 r. – 7, tj. 43,8%. Ponadto za 2009 r. sześciu spośród dziewięciu regionalnych dyrektorów przekazało dane od sześciu do 19 dni po terminie wynikającym z art. 58 ust. 1 uoop, a za 2010 r. trzech spośród 10 regionalnych dyrektorów przekazało informacje od czterech do 46 dni po terminie. Generalny Dyrektor nie podejmował działań w celu uzyskania powyższych informacji od wszystkich regionalnych dyrektorów.

(dowód: akta kontroli str. 4117, 4121, 4299-4357, 4456)

Zastępca Dyrektora DOP podała w wyjaśnieniach, że powyższe opóźnienia spowodowane były głównie dużą liczbą spraw wpływających do rdoś. Ponadto, do czasu nowelizacji uoop z dnia 1 października 2012 r., przepisy uoop nie obowiązywały do zgłaszania do rdoś przypadków znalezienia martwych zwierząt chronionych do rdoś i w związku z tym skala zgłoszeń była mniejsza.

(dowód: akta kontroli str. 4456-4459)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Dane przestrzenne prezentowane w przeglądarce mapowej Geoserwis w GDOŚ, uzyskiwane z Geoportalu, nie były spójne z danymi w CRFOP, dotyczącymi rezerwatów przyrody. Na podkładzie mapy topograficznej GUGiK, stwierdzono błędy polegające na tym, że w obrębie parku narodowego wykazywano obszary ochrony ścisłej jako rezerваты przyrody.

Dyrektor DIŚ w wyjaśnieniach podała, że GDOŚ zwracał GUGiK uwagę na ten problem. Ponadto podała, że w pracy nad warstwą referencyjną obszarów chronionych utrudniony, a niekiedy niemożliwy jest dostęp do wektorowego aktualnego zasobu ewidencji gruntów i budynków. Obecnie jedyny dostępny zasób ewidencji państwowej jest upubliczniony za pośrednictwem Geoportalu jako dane o charakterze katastralnym i pochodzi z ARiMR.

NIK zwraca uwagę, iż pomimo działań GDOŚ dane z Geoportalu udostępnione na stronie GDOŚ obciążone były błędem.

(dowód: akta kontroli str. 4151-4154, 4166, 4427, 4450-4451, 4453-4454)

2. W przypadku dwóch spośród 10 analizowanych decyzji administracyjnych, wydanych przez Generalnego Dyrektora w latach 2009–2012, zezwalających na odstępstwa od zakazów na terenie rezerwatów przyrody w związku z realizacją

⁵¹ Powyższy przepis dotyczy wydry od dnia 1 października 2012 r., w związku z nowelizacją uoop.

inwestycji liniowych celu publicznego, w trybie art. 15 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 15 ust. 1 uoop, w treści decyzji nie podano informacji o możliwości rozwiązań alternatywnych oraz o konieczności lub braku konieczności zagwarantowania kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Obie decyzje wydane zostały w I połowie 2009 r. Zastępca Dyrektora DOP podała w wyjaśnieniach, że w obu ww. przypadkach odstąpiono od uzasadnienia decyzji, w tym podania informacji o odstąpieniu od nałożenia obowiązku wykonania kompensacji przyrodniczej oraz braku rozwiązań alternatywnych, w oparciu o art. 107 § 4 kpa, tłumacząc iż decyzje administracyjne uwzględniały w całości żądania stron. Jednakże powyższe kwestie były analizowane w toku postępowań, a wydane decyzje dotyczyły wykonania robót w istniejących obiektach technicznych, czyli na terenie uprzednio już przekształconym. Ponieważ ujęte w zezwoleniach prace nie wiązały się z utratą cennych przyrodniczo siedlisk nie nałożono obowiązku wykonania kompensacji przyrodniczej. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DOP, ze względu na uznaniowy oraz często skomplikowany charakter spraw z zakresu wydawania zezwoleń, od 2009 r. wszystkie decyzje zawierały już stosowne informacje.

(dowód: akta kontroli str. 4519, 4531, 4533, 4721-4726)

3. Analiza danych zawartych w składanych corocznie Ministrowi Środowiska, na podstawie art. 56 ust. 8b uoop, raportach o zezwoleniach wydanych w latach 2009–2011, wykazała, że jedyną formą kontroli spełniania warunków określonych w tych zezwoleniach było zobowiązanie wnioskodawców do sporządzania sprawozdań z wykorzystania decyzji. Stwierdzono jednak, że w 109 z 1.275 decyzji (8,5%) nie nałożono obowiązku przekazania sprawozdań, a ponadto w przypadku nałożenia obowiązku składania sprawozdań w 780 decyzjach (66,9%) nie egzekwowano jego wykonania.

Zastępca Dyrektora DOP podała w wyjaśnieniach, iż przyczyną nienalożenia obowiązku sprawozdań we wszystkich wykazanych w raportach decyzjach był m.in. fakt, że dotyczyły one zezwoleń na bezterminowe przetrzymywanie spreparowanych chronionych gatunków zwierząt i za bezcelowe uznano nakładanie na wnioskodawcę obowiązku corocznego przedkładania informacji o posiadanych okazach. Jednak od 2010 r. powyższy obowiązek był już w decyzjach nakładany. Ponadto podała, że terminowość przekazywania sprawozdań nie była egzekwowana m.in. z uwagi na dużą liczbę wpływających do GDOŚ spraw oraz duże obciążenie pracowników DOP. Corocznie dokonywano jednak przeglądu wydanych decyzji i kontaktowano się z wnioskodawcami, przypominając o konieczności przesyłania sprawozdań. W niektórych przypadkach termin sporządzania raportu był wcześniejszy niż termin, w jakim zobowiązano wnioskodawcę do nadesłania sprawozdania.

P.o. Dyrektora Generalnego GDOŚ podał w wyjaśnieniach, że planuje się zwiększenie egzekucji warunków zawartych w wydawanych decyzjach poprzez planowe kontrole podmiotów, które uzyskały zezwolenia z zakresu ochrony gatunkowej, w tym egzekwowanie sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 4685-4696)

NIK zwraca uwagę, iż opisane powyżej postępowanie ograniczało nadzór Generalnego Dyrektora nad spełnianiem warunków określonych w wydanych zezwoleniach.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie ochrony i zarządzania innymi formami ochrony przyrody.

4. Działania podejmowane dla zapobiegania szkodom w środowisku i w celu naprawy szkód

Opis stanu faktycznego

Generalny Dyrektor w badanym okresie nie przekazywał regionalnym dyrektorom ochrony środowiska ogólnych wytycznych dotyczących działań dla zapobiegania szkodom w środowisku. Według wyjaśnień Dyrektor DOP wynikało to z faktu, iż sprawy z tego zakresu mają indywidualny charakter, co uniemożliwiało opracowanie ogólnych wytycznych mających na celu ujednoczenie postępowania. Natomiast Generalny Dyrektor w okresie objętym kontrolą skierował 16 pism – odpowiedzi na pytania regionalnych dyrektorów, dotyczących interpretacji przepisów prawa oraz trybu postępowania wobec konkretnych przypadków szkód w środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 12-20, 76-123)

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 10 października 2012 r. Generalny Dyrektor jako organ II instancji w postępowaniach dotyczących zapobiegania szkodom w środowisku oraz naprawy szkód wydał 41 decyzji, z których:

- 25 decyzjami uchylił decyzje regionalnych dyrektorów w całości i przekazał do ponownego rozpatrzenia lub orzekł co do istoty sprawy,
- 9 decyzjami uchylił w części decyzje regionalnych dyrektorów i w tym zakresie orzekł co do istoty sprawy,
- 5 decyzjami utrzymał decyzje regionalnych dyrektorów,
- po 1 decyzji: umorzył postępowanie odwoławcze oraz stwierdził nieważność decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 12-20, 76-79, 124-494)

W dniach 22–23 października 2012 r. we współpracy z RDOŚ w Warszawie zorganizowano warsztaty dla pracowników GDOŚ oraz rdoś z zakresu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵². Na potrzeby powyższych warsztatów przeprowadzono analizę rozstrzygnięć (postanowień i decyzji) Generalnego Dyrektora jako organu II instancji w zakresie ww. ustawy, z której wynikało, że rozstrzygnięcia organu odwoławczego przekazujące sprawę do ponownego rozpatrzenia dotyczyły 40% odwołań w 2011 r. 40% oraz 31% odwołań od decyzji regionalnych dyrektorów w 2012 r. Generalny Dyrektor nie dokonywał wcześniej analiz w powyższym zakresie z uwagi na krótki okres obowiązywania przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz ze względu na potrzebę wypracowania praktyki stosowania powyższej ustawy.

W badanym okresie Generalny Dyrektor nie przeprowadzał kontroli w rdoś w zakresie odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód.

(dowód: akta kontroli str. 12-77)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

⁵² Dz.U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.

5. Terminowość wydawania decyzji i postanowień

Opis stanu faktycznego

Według danych DOP, w latach 2009–2012 (do 30 września) do GDOŚ wpłynęło ogółem 3.713 wniosków, z tego 424 w sprawie wydania decyzji zezwalających na odstępstwa od zakazów obowiązujących w rezerwach przyrody oraz 3.289 w sprawie wydania zezwolenia na wykonanie zabronionych czynności wobec gatunków chronionych. Generalny Dyrektor w wyniku rozpatrzenia ww. wniosków wydał, w oparciu o art. 15 ust. 4 i art. 56 ust. 1 uoop, łącznie 2.740 decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 4529-4530, 4717-4718)

Według danych DOP i ustaleń wynikających z kontroli w latach 2009–2012 (do 30 września) spośród 2.740 decyzji ogółem wydanych na podstawie art. 15 ust. 4 i art. 56 ust. 1 uoop, po terminie wynikającym z kpa wydano 1.327 decyzji, tj. 48,4%.

(dowód: akta kontroli str. 4536-4542, 4550-4551)

W komórkach organizacyjnych DOP⁵³, w okresie objętym kontrolą, prowadzone były elektroniczne bazy, obejmujące różne rodzaje spraw, w tym m.in. związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w związku z art. 15 ust. 4 i art. 56 ust. 1 uoop. Bazy te umożliwiały m.in. wygenerowanie informacji o liczbie i rodzaju wydanych decyzji administracyjnych i postanowień oraz terminie ich wydawania, przy czym bazy z 2009 r. i częściowo z 2010 r. nie pozwalały na uzyskanie pełnych i rzetelnych danych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 2501-2510, 4493-4515, 4529-4530)

Z analizy 54 wybranych losowo decyzji, wydanych w latach 2009–2012 (do 30 września) na podstawie art. 15 ust. 4 i art. 56 ust. 1 uoop wynika, iż: 39, tj. 72,2% decyzji wydanych zostało, zgodnie z art. 35 § 3 kpa, w terminie do 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 4519-4528)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie terminowości wydawania decyzji i postanowień stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z § 25 ust. 2 pkt 2 Instrukcji kancelaryjnej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, stanowiącej załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 50 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 31 grudnia 2010 r.⁵⁴, zmienionego Zarządzeniem nr 65 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 2 grudnia 2011 r.⁵⁵, spis spraw zawiera m.in. dane odnoszące się do każdej sprawy w spisie, tj. liczbę porządkową, tytuł, nazwę podmiotu, od którego sprawa wpłynęła, znak pisma wszczynającego sprawę, datę pisma wszczynającego sprawę, datę wszczęcia sprawy, datę ostatecznego załatwienia sprawy oraz uwagi.

W spisach spraw Wydziału Obszarów, Siedlisk Chronionych i Krajobrazu DOP z lat 2009–2012, dotyczących polityki w zakresie rezerwatów przyrody oraz odstępstw od

⁵³ Zgodnie z regulaminami wewnętrznymi DOP, obowiązującymi w okresie objętym kontrolą, sprawami dotyczącymi wydawania decyzji w oparciu o art. 15 ust. 4 uoop zajmował się w latach 2009–2012 Wydział Obszarów, Siedlisk Chronionych i Krajobrazu, natomiast sprawy związane z wydawaniem decyzji w oparciu o art. 56 ust. 1 uoop należały do obowiązków Wydziału Ochrony i Zarządzania Gatunkami Chronionymi, Zadrzewień i Terenów Zieleni, z którego od czerwca 2012 r. wydzielono Wydział Ochrony i Zarządzania Chronionymi Gatunkami Zwierząt i Zespół ds. Ochrony i Zarządzania Chronionymi Gatunkami Roślin, Zadrzewień i Terenów Zieleni.

⁵⁴ W sprawie ustalenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt i instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska.

⁵⁵ Zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt i instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska.

ustawowych zakazów na terenie rezerwatów przyrody, zapisywano jedynie liczbę porządkową spraw oraz ich tytuł. W latach 2011–2012 zapisywano ponadto nazwę podmiotu, od którego wpłynęła sprawa. Nie odnotowywano dat wszczęcia, ostatecznego załatwienia spraw oraz sposobu ich załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 4488-4492, 4632-4684)

Zastępca Dyrektora DOP podała w wyjaśnieniach, że informacje o datach wszczęcia postępowań oraz ich zakończenia zamieszczane są w elektronicznej bazie spraw, prowadzonej od 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 4549-4551)

2. W DOP nie prowadzono odrębnych rejestrów decyzji wydanych przez Generalnego Dyrektora w latach 2009–2012, zezwalających, w oparciu o art. 15 ust. 4 uoop, na odstępstwa od zakazów obowiązujących w rezerwach przyrody oraz zezwalających, w oparciu o art. 56 ust. 1 uoop, na wykonanie zabronionych czynności wobec gatunków chronionych. Powyższe dane rejestrowane były w elektronicznych bazach spraw, prowadzonych przez poszczególne komórki organizacyjne DOP⁵⁶. Bazy spraw były niejednorodne oraz nierzetelne. Zawierały one różny zakres informacji. Jedynie w Wydziale Ochrony i Zarządzania Chronionymi Gatunkami Zwierząt rejestrowano prawidłową datę wszczęcia postępowań, tj. datę wpływu wniosków o wydanie decyzji do GDOŚ. W dwóch pozostałych komórkach organizacyjnych, rejestrowano jedynie datę wpływu do DOP, co zdaniem NIK, uniemożliwiało rzetelne monitorowanie prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie terminowości ich załatwienia.

Zastępca Dyrektora DOP podała w wyjaśnieniach, że elektroniczne bazy spraw, prowadzone przez poszczególne wydziały DOP umożliwiają nadzór nad terminowością wydawanych decyzji. Ponadto nadzór nad terminowością wydawanych decyzji prowadzony jest poprzez sporządzanie co kwartał zestawień spraw prowadzonych przez poszczególne wydziały.

(dowód: akta kontroli str. 4487, 4499-4511, 4510-4511, 4518, 4551)

3. Zgodnie z art. 35 § 3 kpa, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Spośród 54 wybranych losowo decyzji, wydanych w latach 2009–2012 (do 30 września) na podstawie art. 15 ust. 4 i art. 56 ust. 1 uoop, 15 (27,8%) wydanych zostało w terminie dłuższym od 2 miesięcy, wynikającym z kpa.

(dowód: akta kontroli str. 4518-4530, 4536-4542, 4550-4551)

Zastępca Dyrektora DOP podała w wyjaśnieniach, że opóźnienia oraz zaległości w wydawaniu decyzji i postanowień w zakresie art. 15 ust. 4 i art. 56 ust. 1 uoop wynikały m.in. z faktu systematycznego wzrostu liczby wniosków oraz zbyt małej liczby pracowników, zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania GDOŚ w stosunku do ilości spraw przejętych z Ministerstwa Środowiska oraz bieżącego obciążenia pracowników innymi sprawami. Ponadto w okresie 2 lat, tj. od połowy 2010 r. do połowy 2012 r., w DOP funkcjonował jeden dyrektor, co miało wpływ m.in. na terminowość wydawania decyzji administracyjnych. W celu zlikwidowania istniejących zaległości w GDOŚ przeprowadzono m.in. zmiany organizacyjne oraz zamieszczono na stronie internetowej formularze wniosków o wydanie zezwoleń wraz z instrukcją ich wypełniania.

(dowód: akta kontroli str. 4536-4551, 4717-4718)

⁵⁶ Wydział Ochrony i Zarządzania Chronionymi Gatunkami Zwierząt, Zespół ds. Ochrony i Zarządzania Chronionymi Gatunkami Roślin, Zadrzewień i Terenów Zieleni i Wydział Obszarów, Siedlisk Chronionych i Krajobrazu.

4. Analiza danych zawartych w rejestrach spraw oraz rejestrach odwołań i zażaleń na decyzje i postanowienia regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wykazała, że:

- na badanych 661 spraw ujętych w rejestrach prowadzonych przez Departament Obszarów Natura 2000 (analizie poddano wszystkie rejestry ww. Departamentu) 639 spraw⁵⁷, tj. 96,7%, zostało załatwionych po terminie miesiąca. Termin załatwienia spraw wynosił nawet do 960 dni;
- na badanych 391 spraw, ujętych w 3 losowo wybranych rejestrach prowadzonych w Departamencie Ochrony Przyrody, 367, tj. 93,9% załatwionych było po upływie miesiąca, a termin załatwienia wynosił nawet do 569 dni,
- na badanych 27 spraw, ujętych w 3 losowo wybranych rejestrach prowadzonych przez Departament Ocen Oddziaływania na Środowisko⁵⁸, 25, tj. 92,6%, nie było załatwionych w terminie miesiąca, a termin ich załatwienia wynosił nawet do 332 dni.

Opóźnienia tłumaczono głównie przejęciem zaległych spraw z Ministerstwa Środowiska oraz niedostateczną obsadą kadrową.

(dowód: akta kontroli str. 5212-5394)

Ponadto szczegółowej analizie poddano dwie sprawy: odwołanie Mazowiecko-Świętokrzyskiego Towarzystwa Ornitologicznego (M-ŚTO), dotyczące szkody w środowisku na terenie gminy Zduny w dolinie rzeki Słudwii przez Gminną Spółkę Wodną „Dobrzelin” w 2009 r. oraz zażalenie Pracowni na rzecz Wszystkich Istot na postanowienie RDOŚ w Białymstoku z dnia 8 września 2010 r., odmawiające wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie art. 37 uoop w sprawie wstrzymania działalności polegającej na prowadzeniu gospodarki łowieckiej w granicach obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty i obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 kpa, załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Stwierdzono, że odwołanie M-ŚTO od decyzji RDOŚ w Łodzi z dnia 7 grudnia 2010 r. zostało rozpatrzone przez GDOŚ poprzez wydanie decyzji umarzającej postępowanie dopiero po 562 dniach od daty jego wpływu do GDOŚ, a zażalenie Pracowni z dnia 20 września 2010 r. zostało rozpatrzone poprzez wydanie postanowienia po 293 dniach od daty jego wpływu do GDOŚ.

Zastępca Generalnego Dyrektora podał w wyjaśnieniach, że przekroczenie terminów załatwiania ww. spraw wynikało z wcześniejszych zaległości w rozpatrywaniu spraw, spowodowanych przejęciem, z chwilą powstania GDOŚ, wielu zaległych spraw z Ministerstwa Środowiska przy ograniczonym liczebnie składzie osobowym. Generalny Dyrektor nie informował stron o niezakończonym w terminie wynikającym z kpa, ponieważ nie było możliwe określenie nawet przybliżonego terminu załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 5120-5189)

5. Zgodnie z art. 36 § 1 i 2 kpa, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony o każdym przypadku niezakończonym w terminie określonym w kpa lub w przepisach szczególnych podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Obowiązek ten spoczywa na organie

⁵⁷ Analizie poddano sprawy zakończone, których zapisy w rejestrze umożliwiały przeprowadzenie analizy terminowości załatwiania spraw.

⁵⁸ Analizie poddano sprawy zakończone, których zapisy w rejestrze pozwalały na przeprowadzenie analizy terminowości, tj.: 11 spraw ujętych w rejestrze „Linie kolejowe” (4 w 2009 r., 2 w 2010 r., 3 w 2011 r. i 3 w 2012 r.), 1 sprawę ujętą w rejestrze „Hałas” w 2009 r. oraz 15 spraw ujętych w rejestrze „Linie elektroenergetyczne”.

również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Spośród 15 powyższych decyzji wydanych w latach 2009–2012 (do 30 września) na podstawie art. 15 ust. 4 i art. 56 ust. 1 uoop po upływie 2-miesięcznego terminu wynikającego z kpa, tylko w jednym przypadku powiadomiono stronę o niezakończonym w terminie i określono termin jej załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 4519-4530)

Zastępca Dyrektora DOP podała w wyjaśnieniach, że powodem niepowiadomienia stron o niezakończonym w terminie wraz z określeniem nowego terminu jej załatwienia była duża liczba spraw oraz trudności we wskazaniu dokładnego terminu rozpatrzenia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 4531-4535)

Kontrola spraw dotyczących odwołań i zażaleń wykazała, iż w Departamencie Obszarów Natura 2000 dopiero od października 2011 r. zaczęto informować strony o niezakończonym w terminie i wyznaczać nowy termin załatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 kpa. Według wyjaśnień Dyrektor DON powodem był fakt, iż w przypadku dużych zaległości w załatwianiu spraw nie było możliwe określenie nawet przybliżonego terminu załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 5151-5222)

ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie terminowości wydawania decyzji administracyjnych i postanowień.

6. Współpraca z innymi jednostkami oraz działania podejmowane w związku z otrzymanymi skargami

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą GDOŚ nie miała dostępu do rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, prowadzonego, w oparciu o art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁵⁹, przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Generalny Dyrektor w wyjaśnieniach podał, że w projekcie ustawy zmieniającej ustawę – Prawo ochrony środowiska oraz niektóre inne ustawy proponuje się zmianę do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, polegającą na przeniesieniu z GIOŚ na GDOŚ kompetencji w zakresie prowadzenia rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 4786, 4790)

Zgodnie z art. 124 ust.1 uuiioś, regionalny dyrektor ochrony środowiska wykonuje swoje zadania m.in. przy współpracy z dyrektorami parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych. W GDOŚ nie opracowano zasad współpracy regionalnych dyrektorów ochrony środowiska i dyrektorów parków krajobrazowych. Generalny Dyrektor w wyjaśnieniach podał, że po uzyskaniu z Ministerstwa Środowiska w październiku 2012 r. informacji o wynikach kontroli *Realizacja ustawowych zadań w parkach krajobrazowych*, przeprowadzonej przez NIK, podjął decyzję o przystąpieniu do prac nad opracowaniem zasad współpracy rdoś ze służbami parków krajobrazowych, do czasu uregulowania tych kwestii w przepisach prawa.

(dowód: akta kontroli str. 4786, 4789)

⁵⁹ Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287.

Zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 11 uuios, do zadań Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska należy współpraca z organizacjami ekologicznymi.

W okresie objętym kontrolą, Generalny Dyrektor współpracował głównie z: Klubem Przyrodników, Ogólnopolskim Towarzystwem Ochrony Ptaków (OTOP), Stowarzyszeniem Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, Górnoląskim Towarzystwem Przyrodniczym oraz WWF. Współpraca obejmowała m.in.: opiniowanie propozycji nowych obszarów Natura 2000 (z OTOP); rozpatrywanie wniosków organizacji ekologicznych, dotyczących SDF w oparciu o posiadane przez nie dane naukowe; wypracowywanie wspólnego stanowiska w sprawie sposobu nadawania ocen gatunkom potencjalnie stanowiącym przedmioty ochrony na obszarach Natura 2000 (z Klubem Przyrodników); przekazywanie do GDOŚ odpłatnie bądź nieodpłatnie publikacji naukowych wydawanych przez organizacje ekologiczne; organizację międzynarodowej konferencji w listopadzie 2011 r. pt. „Planowanie na rzecz różnorodności biologicznej” w ramach Prezydencji Polski w Radzie UE; organizację obchodów 20-lecia Dyrektywy siedliskowej w 2012 r. na terenie PN Ujście Warty (obszar Natura 2000 Ujście Warty PLC080001) z udziałem m.in. OTOP, Klubu Przyrodników, Stowarzyszenia Ptaki Polskie; prace Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko – powoływanie przedstawicieli organizacji ekologicznych do składu Komisji; konsultacje projektów aktów prawnych; przygotowywanie materiałów do publikacji i przeprowadzania szkoleń dotyczących problematyki projektowania przejść dla zwierząt oraz oddziaływania na środowisko ferm wiatrowych.

Ponadto organizacje ekologiczne informowane były o planowanych korektach granic obszarów Natura 2000, uczestniczyły w procesie uzgadniania ostatecznego zakresu zmian oraz informowane były o dokonanych zmianach w bazie danych w zakresie przedmiotów ochrony PLB oraz weryfikacji nadanych im ocen.

(dowód: akta kontroli str. 4786, 4790-4828)

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor brał udział w określaniu zasad współpracy rdoś z innymi jednostkami i organizacjami w zakresie ochrony przyrody, tj. m.in.: zawarł porozumienie o współpracy z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, regulujące zasady wymiany informacji oraz wzajemnej pomocy w realizacji zadań ustawowych, w tym na potrzeby opracowywania planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 przez rdoś; zalecił rdoś współpracę z organizacjami społecznymi (m.in. Polskim Związkiem Łowieckim) na etapie prac nad opracowywaniem projektów planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000; uzgodnił z PGL LP ramowe wytyczne w sprawie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko planu urządzenia lasu.

(dowód: akta kontroli str. 4786, 4789)

W okresie objętym kontrolą, rozpatrywanie skarg i wniosków wpływających do GDOŚ należało, w myśl postanowień wewnętrznych regulaminów organizacyjnych GDOŚ, m.in. do zadań Departamentu Ochrony Przyrody, Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko oraz Departamentu Obszarów Natura 2000 (zgodnie z właściwością), natomiast prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz koordynowanie ich rozpatrywania należało do zadań na stanowisku do spraw skarg i wniosków oraz obsługi prawnej w Biurze Prawnym (zwanym dalej „BP”). Rejestr skarg i wniosków, prowadzony przez BP, obejmował skargi i wnioski wpływające bezpośrednio do kancelarii GDOŚ lub Sekretariatu Generalnego Dyrektora, przekazywane do załatwienia wg kompetencji do właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych oraz skargi i wnioski, wpływające do sekretariatów ww. komórek organizacyjnych. Tryb postępowania ze skargami i wnioskami w GDOŚ

został uregulowany Zarządzeniem nr 11 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 21 grudnia 2009 r.⁶⁰

(dowód: akta kontroli str. 4909-4925)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w omawianym zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z § 2 ust. 1 ww. zarządzenia nr 11 Generalnego Dyrektora, nadzór i kontrolę w sprawach skarg sprawuje Generalny Dyrektor. Komórki organizacyjne GDOŚ, w oparciu o § 7 ww. zarządzenia, są obowiązane m.in. do prowadzenia ewidencji skarg i wniosków.

W trakcie analizy rejestrów skarg, dotyczących realizacji ochrony przyrody z lat 2009–2012, prowadzonych w Biurze Prawnym oraz w poszczególnych departamentach merytorycznych, stwierdzono, że część skarg zaewidencjonowana została w więcej niż jednym rejestrze, a część w jednym rejestrze, prowadzonym przez departament merytoryczny.

Ponadto rejestry skarg i wniosków, prowadzone przez poszczególne departamenty merytoryczne, były niespójne m.in. w zakresie ewidencji daty wpływu skargi, tj. np. w ewidencjach skarg i wniosków DOP za 2011 r. i 2012 r. nie określono czy data wpływu skargi oznacza datę wpływu skargi do GDOŚ, czy do DOP, a w rejestrze prowadzonym przez BP nie odnotowywano dat skarg i dat ich wpływu do GDOŚ, a jedynie datę wpływu do Biura Prawnego.

Analiza rejestru skarg i wniosków, prowadzonego przez BP wykazała, że w 2009 r., załatwiono 42 skargi, tj. 43,8% ogółu zarejestrowanych; w 2010 r. – 60, tj. 37,2%; w 2011 r. – 12, tj. 15,6%, a w 2012 r. (wg stanu na 31 października) – 14, tj. 38,9%.

(dowód: akta kontroli str. 4829-4908, 5790-5791)

Zastępca Generalnego Dyrektora podał w wyjaśnieniach, że w trakcie kontroli NIK uaktualniono w BP rejestr wniosków i skarg za lata 2011–2012 (do dnia 17 grudnia włącznie) i w związku z tym wykazano, że w 2011 r. ogółem wpłynęło 186 skarg, spośród których załatwiono 152 sprawy (81,7%), a w 2012 r. wpłynęło 159, z czego 122 załatwiono (76,7%). Ponadto, na 2013 r. opracowano nowy wzór rejestru oraz zaplanowano zmiany w Zarządzeniu nr 11 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 21 grudnia 2009 r. w zakresie sposobu rejestracji skarg i wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 4909-4912, 5114-5117)

2. Zgodnie z art. 237 § 1 kpa, organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

W trakcie szczegółowej analizy 20 wybranych losowo skarg ujętych w rejestrze, prowadzonym przez BP stwierdzono, że z zachowaniem terminu określonego w art. 237 § 1 kpa, załatwiono trzy skargi (15%), w przypadku 15 skarg termin powiadamiania skarżących o sposobie załatwienia skargi wynosił od 33 do 307 dni, a w dwóch przypadkach nie rozpatrzono skarg, przy czym termin rozpatrywania jednej z nich, wg stanu na dzień 26 listopada 2012 r., przekroczył 1062 dni.

(dowód: akta kontroli str. 4926-4931, 5790-5791)

Zastępca Generalnego Dyrektora podał w wyjaśnieniach, że głównymi przyczynami opóźnień w rozpatrywaniu skarg była duża liczba spraw wpływających do GDOŚ, w tym przypadająca na jednego pracownika. P.o. Dyrektora Generalnego GDOŚ podał w wyjaśnieniach, że do głównych przyczyn nieterminowego załatwiania spraw, należy w szczególności zaliczyć skomplikowany charakter spraw, wymagający

⁶⁰ W sprawie trybu postępowania ze skargami i wnioskami w GDOŚ.

wielokierunkowych i czasochłonnych ustaleń, opóźnienia w dostarczaniu dokumentów przez inne organy oraz złożoność procedur i konieczność udziału innych organów. Ponadto wyjaśnił, że w wyniku kontroli NIK zwiększono nadzór nad sposobem załatwiania skarg i wniosków oraz zobowiązano komórki organizacyjne GDOŚ do przestrzegania terminów ich załatwiania zgodnie z art. 35 kpa, a w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych – zgodnie z art. 36 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 4941-4943, 5114-5115)

3. Zgodnie z art. 238 § 1 kpa, jeżeli zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Ponadto zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać m.in. oznaczenie organu, od którego pochodzi oraz uzasadnienie faktyczne i prawne wraz z pouczeniem o treści art. 239 kpa.

Z analizy 20 skarg wynika, że w czterech przypadkach (20%) w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skarg, pominięto pouczenie o treści art. 239 kpa. Ponadto, w jednym przypadku zawiadomienie o załatwieniu skargi, udzielone w formie elektronicznej (mail) nie posiadało oznaczenia organu, od którego pochodzi oraz nie zostało opatrzone podpisem elektronicznym. Stwierdzono ponadto, że departamenty merytoryczne GDOŚ, rozpatrując skargi na rdoś, wniesione w trybie art. 227 kpa, nie stosowały jednolitej formy zawiadomień o załatwieniu skargi, zgodnej z wymogami art. 238 § 1 kpa, w związku z art. 237 § 3 oraz art. 239 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 4926-4931, 4944-5001, 5790-5791)

Zastępca Generalnego Dyrektora podał w wyjaśnieniach, że w ww. przypadkach nie powiadomiono skarżących o treści art. 239 kpa, z uwagi na fakt rozpatrywania skarg w okresie wejścia w życie art. 238 § 1 kpa, zmienionego przepisami ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw⁶¹. Podał ponadto, że „obecnie przy udzielaniu odpowiedzi na skargi, takie pouczanie skarżących będzie miało miejsce”. Odnośnie braku podpisu elektronicznego oraz oznaczenia organu załatwiającego sprawę, Zastępca Generalnego Dyrektora podał w wyjaśnieniach, że zawiadomienie o załatwieniu skargi zostało załatwione w taki sam sposób, w jaki trafiło do GDOŚ pismo wszczynające sprawę, tj. w wersji elektronicznej. Ponadto podał, że w celu ujednoczenia form odpowiedzi na skargi przez komórki organizacyjne GDOŚ, zostaną one pouczone przez Generalnego Dyrektora o konieczności stosowania jednolitych form odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 4932-5119)

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GDOŚ w zakresie współpracy z innymi jednostkami oraz negatywnie w zakresie działań podejmowanych w związku z otrzymanymi skargami.

7. Gospodarowanie środkami finansowymi

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009–2012 (I półrocze) GDOŚ i rdoś poniosły wydatki ogółem w kwocie 416.298 tys. zł, z tego GDOŚ 73.745 tys. zł, a rdoś 342.553 tys. zł. W 2009 r. wydatki GDOŚ i rdoś wyniosły 104.076 tys. zł, w 2010 r. – 122.604 tys. zł, w 2011 r. – 135.845 tys. zł, a w I połowie 2012 r. – 53.773 tys. zł. Wydatkowane środki pochodziły głównie z budżetu państwa – 381.911 tys. zł oraz NFOŚiGW –

⁶¹ Dz.U. Nr 40, poz. 230.

12.775 tys. zł, UE – 11.353 tys. zł, wfośigw⁶² – 9.186 tys. zł, Life+ – 617 tys. zł i Ekofunduszu – 456 tys. zł.

W badanym okresie wydatki na wynagrodzenia⁶³ wraz z pochodnymi wyniosły 266.621 tys. zł, z tego w GDOŚ – 41.430 tys. zł, a w rdoś – 225.191 tys. zł.

Średnie miesięczne wynagrodzenie w kolejnych latach 2009–2012 (I półrocze) wyniosło odpowiednio: 5.086 zł, 5.891 zł, 6.314 zł i 6.820 zł w GDOŚ oraz 4.818 zł, 5.015 zł, 5.101 zł i 5.123 zł w rdoś.

(dowód: akta kontroli str. 3238-3253)

W okresie 2009–2012 (I połowa) GDOŚ i rdoś wydatkowały na inwestycje 10.337 tys. zł, z tego GDOŚ 3.484 tys. zł, a rdoś 6.853 tys. zł. W 2009 r. wydatki na inwestycje wyniosły 6.149 tys. zł, w 2010 r. – 1.096 tys. zł, w 2011 r. – 2.868 tys. zł, a w I połowie 2012 r. – 224 tys. zł. Źródłem finansowania ww. wydatków był budżet państwa w kwocie 9.135 tys. zł, NFOŚiGW – 767 tys. zł oraz UE – 435 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3238-3250, 3369-3372, 3379-3399, 3929-3941, 3987-3991)

W badanym okresie GDOŚ realizowała następujące projekty współfinansowane ze środków europejskich:

- projekt POIS.05.03.00-00-186/09 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski”,
- projekt POIS.05.04.00-00-267/09 pn. „Złap Równowagę, Odkryj Naturę”,
- projekt POIS.05.04.00-00-187/09 pn. „Sieć Natura 2000 – drogą do rozwoju”,
- projekt POIS.05.04.00-00-266/09 pn. „Natura i Gospodarka, podstawy dialogu”,
- projekt POPT.03.01.00-00/134/09 pn. „Wsparcie funkcjonowania Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w pełnieniu roli beneficjenta POPT 2007–2013”,
- projekt POPT.03.01.00-00-222/11 pn. „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”,
- projekt POPT.03.01.00-00-200/10 pn. „Utworzenie i funkcjonowanie sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi”.

(dowód: akta kontroli str. 3996)

Na zadania dotyczące sieci Natura 2000, GDOŚ i rdoś w okresie 2009–2012 (I połowa) wydatkowały 91.244 tys. zł, z tego GDOŚ 16.811 tys. zł, a rdoś 74.433 tys. zł. Wydatki na powyższe zadania w 2009 r. wyniosły 19.580 tys. zł, w 2010 r. – 27.305 tys. zł, w 2011 r. – 32.700 zł, a w I połowie 2012 r. – 11.659 tys. zł. Najwyższy udział w tych wydatkach stanowiły środki budżetu państwa w wysokości 64.757 tys. zł, następnie środki w ramach POLiŚ – 13.535 tys. zł oraz środki NFOŚiGW i wfośigw – 11.266 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3238-3250, 3608-3630, 3865-3867, 3998-4000)

W ramach realizacji projektu POIS.05.03.00-00-186/09 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski” poniesiono wydatki w kwocie 7.586.060,11 zł⁶⁴, w tym w GDOŚ⁶⁵ 839.659,11 zł. Natomiast rozliczona została kwota 4.137.597,56 zł, w tym dla GDOŚ 698.254,37 zł.

⁶² Od dnia 1 stycznia 2011 r., na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 t.j. z późn. zm.), środki pochodzące z NFOŚiGW i wfośigw były pozyskiwane poprzez rezerwę celową budżetu państwa i były dla GDOŚ wydatkami budżetowymi.

⁶³ W tym dodatkowe wynagrodzenie roczne, nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne, ekwiwalenty za urlop.

⁶⁴ Kwota wydatków przedstawiona we wnioskach o płatność do III kwartału 2012 r.

⁶⁵ Jako dysponent II i III stopnia.

Z przeprowadzonej analizy na próbie celowej dwóch umów⁶⁶ zrealizowanych na kwotę 68,8 tys. zł wynikało, że wydatki zostały poniesione na zadania określone w ww. umowach i zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami.

(dowód: akta kontroli str. 3608-3630, 3998-4000, 4110)

Na zadania edukacyjno-promocyjne w badanym okresie wydatkowano w GDOŚ 5.607 tys. zł, w tym 1.124 tys. zł ze środków budżetowych, z tego 315 tys. zł wydatkowano na zadania promocyjne sieci Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 3238-3250)

W ramach działań edukacyjno-promocyjnych w GDOŚ realizowano m.in. projekt POIS.05.04.00-00-267/09 pn. „Złap Równowagę, Odkryj Naturę” w ramach działania 5.4 priorytetu V Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013. Umowę na dofinansowanie ww. projektu Generalny Dyrektor zawarł z Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych w dniu 26 sierpnia 2010 r. Umowa w badanym okresie była czterokrotnie aneksowana. Ostatecznie wartość omawianego projektu ustalono na 7.213.810,86 zł, a okresu kwalifikowalności wydatków od dnia 1 listopada 2010 r. do dnia 31 października 2012 r.

Na realizację ww. projektu, według ewidencji księgowo-finansowej, wydatkowano ogółem 5.074.748,04 zł.

(dowód: akta kontroli str. 3254-3258, 3373-3378, 3400-3402, 3422-3434, 3775-3784, 4006-4011, 4106-4109)

W ramach realizacji projektu „Złap Równowagę, Odkryj Naturę”, GDOŚ zawarła 38 umów z wykonawcami na kwotę ogółem 4.997.886,09 zł, w tym 24 umowy zostały zawarte w wyniku wyłonienia wykonawcy w trybie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶⁷ na łączną kwotę 208.890,56 zł oraz 10 umów – w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 4.668.197,41 zł. Analiza dwóch postępowań⁶⁸ nie wykazała naruszenia przepisów ww. ustawy – Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 3254-3258, 3371-3372, 3403-3411, 3422-3434, 3564-3576, 3703-3707, 3720-3747, 4106-4109)

W treści ww. 38 umów zabezpieczony został interes Skarbu Państwa na wypadek niezrealizowania umowy, zrealizowania niezgodnego z zakresem umowy lub opóźnienia w realizacji. Od ośmiu wykonawców wyegzekwowano kary umowne w łącznej kwocie 548.851,29 zł z tytułu opóźnienia wykonania zadań, niewykonania prac oraz nienależytego wykonania zadań.

(dowód: akta kontroli str. 3403-3421, 3435-3607, 3708-3747, 4106-4109)

Realizację omawianego projektu zakończono zgodnie z harmonogramem w dniu 31 października 2012 r.

Rozliczenia z wykonawcami projektu następowały sukcesywnie, zgodnie z zawartymi umowami, w okresie 19 maja 2011 r. – 31 października 2012 r., poza umową zawartą z Polkomtel Sp. z o.o. na realizację usług telekomunikacyjnych,

⁶⁶ Analizie poddano wydatki poniesione na organizację warsztatów dla planistów w kwocie 38.541 zł w ramach umowy nr 14/GDOŚ/DON/2010 z dnia 5 lutego 2010 r. oraz wydatki w kwocie 30.256 zł poniesione na utworzenie i utrzymanie internetowej bazy elementów planów i panelu do konsultowania na podstawie umowy nr 20/GDOŚ/DON/2010 z dnia 18 marca 2010 r.

⁶⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

⁶⁸ Postępowanie zakończone zawarciem umowy nr 320/GDOŚ/DIŚ/2011 na przygotowanie i przeprowadzenie ogólnopolskiej Kampanii na temat europejskiej sieci Natura 2000 o nazwie „Natura 2000 – Poczuj to!” oraz umowy nr 41/GDOŚ/DIŚ/2011 na przeprowadzenie badania ex ante projektu.

której ostateczne rozliczenie przewidziane zostało na dzień 15 listopada 2012 r. oraz polisą ubezpieczeniową, której termin wygaś z dniem 12 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 3373-3378, 3403-3434, 3476-3514, 3564-3576, 3720-3747, 3775-3780, 4002-4109)

Zgodnie z postanowieniami § 7 i § 11 umowy o dofinansowanie omawianego Projektu POIS.05.04.00-00-267/09, GDOŚ zobowiązana była do m.in. przedłożenia wniosku o końcową płatność, w terminie do 30 dni po upływie okresu kwalifikowania wydatków, tj. do dnia 30 listopada 2012 r., a wraz z ww. wnioskiem do przekazania Instytucji Wdrażającej wszelkich dokumentów potwierdzających wykonanie rzeczowe projektu, rozumiane jako realizacja harmonogramu Projektu.

Z ustaleń kontroli wynika, że GDOŚ przekazała Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych wnioski o płatność końcową wraz z dokumentami potwierdzającymi wykonanie rzeczowe projektu pn. „Złap Równowagę, Odkryj Naturę” w dniu 7 grudnia 2012 r. drogą elektroniczną poprzez Generator Wniosków o płatność POIS, a w dniu 11 grudnia 2012 r. – rozliczenie projektu w formie papierowej. W przekazanym rozliczeniu projektu GDOŚ wykazała kwotę całkowitych poniesionych wydatków w wysokości 5.096.878,68 zł, w tym wydatków kwalifikowalnych w kwocie 5.093.937,68 zł, a po korekcie 5.074.748,04 zł, w tym wydatki kwalifikowalne 5.066.151,48 zł.

(dowód: akta kontroli str. 3781-3862, 4005-4109)

W wyniku analizy ewidencji (dekretacji na fakturach) wydatków, zrealizowanych w GDOŚ w ramach realizacji zadań z zakresu sieci Natura 2000, na próbie 5 umów nie stwierdzono nieprawidłowości w dekretacjach na fakturach stanowiących rozliczenie finansowe wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 3379-3399, 3403-3411, 3564-3576, 3720-3774, 3926, 3949-3985)

W toku kontroli stwierdzono, że w GDOŚ nie gromadzono systematycznie, na bieżąco i w podziale na lata, danych o wielkości środków finansowych wydatkowanych na realizację zadań w ramach sieci Natura 2000 przez inne – niż GDOŚ i rdoś – podmioty. W GDOŚ dysponowano natomiast danymi, dotyczącymi łącznych kosztów poniesionych latach 2007–2012 na działania związane z ochroną obszarów Natura 2000, pozyskanymi w 2012 r. z MRiRW, NFOŚiGW i Ministerstwa Środowiska na potrzeby opracowania dokumentu Priorytetowe Ramy Działań⁶⁹, dla Komisji Europejskiej.

Według informacji GDOŚ, dotychczasowe wydatki na realizację zadań dotyczących sieci Natura 2000 wyniosły 1.801.830,2 tys. zł, z tego:

- środki budżetowe – 138.173,3 tys. zł, tj. 7,7% wszystkich wydatkowanych środków,
- NFOŚiGW – 175.284,5 tys. zł (9,7%),
- PROW – 825.620,8 tys. zł (45,8%),
- Europejski Fundusz Rybacki – 103.432,3 tys. zł (5,7%),
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – 484.257,0 tys. zł (26,9%),
- Life i Life+ - 67.514,9 tys. zł (3,8%),
- Szwajcarsko-Polski Program Współpracy – 3.147,3 tys. zł (0,2%),
- Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy – 4.400,1 tys. zł (0,2%).

⁶⁹ ang. Prioritised Action Framework – PAF.

Do czasu rozpoczęcia prac nad PAF, GDOŚ nie zbierała danych o środkach wydatkowanych na sieć Natura 2000 przez inne jednostki (poza GDOŚ i rdoś), jednocześnie uznając ich ważność w procesie planowania potrzeb finansowych związanych z wdrażaniem sieci Natura 2000 w kolejnych latach, ponieważ informacja o kosztach działań realizowanych w celu zapewnienia właściwej ochrony obszarom sieci Natura 2000 jest zawierana w powstających planach zadań ochronnych, które będą w przyszłości podstawą do szacowania potrzeb finansowych dla sieci Natura 2000 w Polsce. Ze względu na trwający ciągle proces powstawania planów zadań ochronnych, GDOŚ wraz z grupą roboczą podjęła działania, w ramach pracy nad PAF, w celu oszacowania środków finansowych, które powinny być zapewnione na rzecz sieci Natura 2000 w latach 2014–2020 w funduszach UE oraz budżecie państwa.

Ze względu na tryb funkcjonowania funduszy UE, GDOŚ będzie występowała do poszczególnych jednostek raz w roku o przekazanie danych o środkach wydatkowanych na rzecz sieci Natura 2000.

W poszczególnych komórkach organizacyjnych GDOŚ dysponowano różnymi danymi dotyczącymi wydatków na zadania związane z siecią Natura 2000. Według Departamentu Obszarów Natura 2000 wyniosły one 416.685,8 tys. zł, po skorygowaniu 95.774 tys. zł, a następnie 91.243 tys. zł. Natomiast według ewidencji finansowo-księgowej wyniosły one 95.774 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3631-3702, 3863-3870, 3922-3925)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Naruszenie postanowień § 7 i § 11 umowy o dofinansowanie Projektu POIS.05.04.00-00-267/09-00 pn. „Złap Równowagę, Odkryj Naturę” w ramach działania 5.4 priorytetu V Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, zawartej pomiędzy GDOŚ a CKPŚ, nakładających na GDOŚ m.in. obowiązek przedłożenia wniosku o końcową płatność, w terminie do 30 dni po upływie okresu kwalifikowania wydatków, tj. do dnia 30 listopada 2012 r., a wraz z nim przekazanie Instytucji Wdrażającej wszelkich dokumentów potwierdzających wykonanie rzeczowe projektu, rozumiane jako realizacja harmonogramu Projektu. GDOŚ przekazała z siedmiodniowym opóźnieniem ww. dokumenty w dniu 7 grudnia 2012 r. drogą elektroniczną, a w formie papierowej w dniu 11 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 3782-3862)

2. W toku kontroli wydatków poniesionych przez GDOŚ na zadania dotyczące sieci Natura 2000, stwierdzono rozbieżne dane w poszczególnych komórkach organizacyjnych GDOŚ.

Zdaniem NIK świadczyło to o nierzetelnym kwalifikowaniu wydatków i prowadzeniu ich ewidencji, braku współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi GDOŚ, a także o braku skutecznej kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 3238-3250, 3608-3630, 3865-3867)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W GDOŚ nie posiadano i nie gromadzono w sposób systematyczny danych dotyczących wydatków poniesionych z różnych źródeł na sieć Natura 2000 w Polsce. Zdaniem NIK, wiedza ta byłaby przydatna z uwagi na obowiązek nadzorowania przez Generalnego Dyrektora funkcjonowania obszarów Natura 2000 wynikający z art. 32 ust. 1 uoop oraz sprzyjałoby efektywnemu wydatkowaniu własnych środków na powyższe zadania.

Generalny Dyrektor dopiero w 2012 r. podjął działania w celu pozyskania powyższych danych.

(dowód: akta kontroli str. 3631-3636)

2. Stwierdzone w trakcie kontroli wielokrotne i obejmujące wszystkie parametry projektu nr POiŚ.05.03.00-00/186/09 korekty wkładów do wniosków o płatność sporządzane przez współbeneficjentów na skutek uwag CKPŚ, zdaniem NIK świadczyły o niedostatecznym nadzorze Generalnego Dyrektora nad realizacją ww. projektu przez współbeneficjentów. (dowód: akta kontroli str. 3608-3630, 3998-4000)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli⁷⁰, wnosi o:

- 1) podjęcie skutecznych działań w celu zgromadzenia pełnych danych o prowadzonych ocenach oddziaływania na środowisko;
- 2) doprowadzenie do uaktualnienia oraz prezentacji w CRFOP pełnych danych dotyczących wszystkich form ochrony przyrody;
- 3) zapewnienie skutecznego nadzoru nad regionalnymi dyrektorami w zakresie kolejności opracowywania planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000; składania informacji w sprawie przypadkowego schwytania lub zabicia zwierząt gatunków objętych ochroną ścisłą oraz wydry; przekazywania informacji dotyczących rezerwatów przyrody i realizacji przez regionalnych dyrektorów zadań w odniesieniu do tych form ochrony przyrody;
- 4) podjęcie działań w celu wprowadzenia uregulowań prawnych w zakresie określenia zadań podmiotów sprawujących nadzór nad rezerwatami przyrody oraz zasad kontroli tych form ochrony przyrody;
- 5) doprowadzenie we współpracy z GUS do jednolitego systemu ustalania liczby oraz prezentowania danych dotyczących rezerwatów przyrody w Polsce;
- 6) zapewnienie terminowego przekazywania Ministrowi Środowiska informacji i raportów o wydanych w roku poprzednim zezwoleniach, o których mowa w art. 56 ust. 1 i 2 uoop;
- 7) ustalenie zakresu i terminów przekazywania przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska ocen, o których mowa w art. 31 uoop;
- 8) doprowadzenie do opracowania zasad współpracy rdoś ze służbami parków krajobrazowych, do czasu uregulowania tych kwestii w przepisach prawa;
- 9) rzetelne gromadzenie danych dotyczących wydatków poniesionych z różnych źródeł na realizację zadań sieci Natura 2000, w tym wydatków poniesionych przez GDOŚ i rdoś oraz rozważenie opracowania rozwiązania systemowego dotyczącego trybu, zakresu i terminów gromadzenia powyższych danych;
- 10) zawiadamianie stron o każdym przypadku niezłałatwienia sprawy wraz z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załałatwienia sprawy, zgodnie z wymogami kpa;

⁷⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82.

- 11) rozważenie wdrożenia w GDOŚ jednolitych rejestrów, umożliwiających bieżący monitoring oraz generowanie informacji dotyczących prowadzonych postępowań administracyjnych, w tym szczególnie w zakresie terminowości realizowanych postępowań administracyjnych;
- 12) stosowanie jednolitej formy zawiadomień o załatwieniu skargi, zgodnej z wymogami kpa oraz każdorazowe pouczenie o treści art. 239 kpa w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skarg;
- 13) zapewnienie prawidłowego prowadzenia spisów spraw przez komórki organizacyjne GDOŚ.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 22 marca 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla