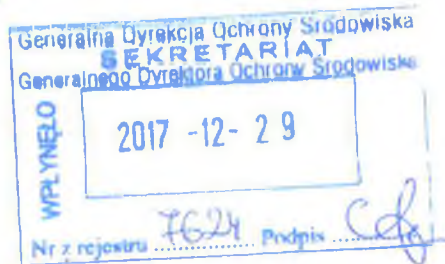
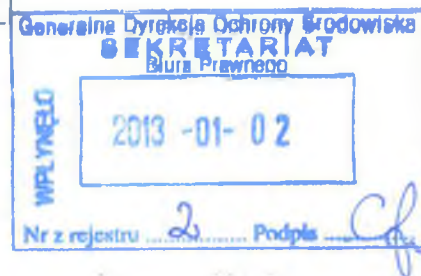


*P. Dyrektor Ochrony Środowiska*



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Sekretarz Kolegium



KPK-KPO.000.055.2017

Warszawa, dnia 20 grudnia 2017 r.

Pan  
Krzysztof Lissowski  
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

*Krzysztof Lissowski*

Stosownie do art. 57 i art. 61<sup>a</sup> ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524), przesyłam Panu Dyrektorowi uchwałę Nr 56/2017 wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 września 2017 r. (Nr KSI.410.003.01.2017), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska kontrolą pn. „Lokalne formy ochrony przyrody”. Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:  
Uchwała Nr 56/2017

*Stanisław Jarek*  
SEKRETARZ KOLEGIUM  
Najwyższa Izba Kontroli  
Stanisław Jarek





NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Kolegium

Uchwała Nr 56/2017  
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli  
z dnia 13 grudnia 2017 r.  
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 13 grudnia 2017 r. zastrzeżeń z dnia 28 września 2017 r. zgłoszonych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 września 2017 r. (Nr KSI.410.003.01.2017), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska kontrolą pn. „Lokalne formy ochrony przyrody” - podjęło następującą

uchwałę:

**zastrzeżenia z dnia 28 września 2017 r. zgłoszone przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 września 2017 r. (Nr KSI.410.003.01.2017), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska kontrolą pn. „Lokalne formy ochrony przyrody”:**

**– oddała się.**

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

*Stanisław JAROSZ*

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

*Krzysztof KWIAŃKOWSKI*  
PREZES NIK

**UZASADNIENIE**

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska przeprowadziła w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ, Generalna Dyrekcja) kontrolę dotyczącą lokalnych form ochrony przyrody. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 września 2017 r., do którego w piśmie z dnia 28 września 2017 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej: Generalny Dyrektor) – zgłosił trzy zastrzeżenia.

Zastrzeżenie 1<sup>1</sup>. dotyczyło przywołanej w ocenie ogólnej i jej uzasadnieniu nieprawidłowości polegającej na nieuwzględnieniu w centralnym rejestrze form ochrony przyrody<sup>2</sup> pełnego zakresu informacji wymaganych przepisami § 2 ust. 1 pkt 1-10 oraz § 2 ust. 2 pkt 6-9 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody<sup>3</sup>. NIK podała, że szczegółowe badanie 20 wpisów, dotyczących każdej z lokalnych form ochrony przyrody (tj. łącznie 80 wpisów), wykazało braki dotyczące m.in.

- nazwy formy ochrony przyrody, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia – brak nazwy stwierdzono w przypadku 16 pomników przyrody (80% zbadanych wpisów), w jednym zespole przyrodniczo-krajobrazowym, 13 użytkach ekologicznych (65%), dwóch stanowiskach dokumentacyjnych (10%);

- tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony przyrody, wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia – braki te stwierdzono w przypadku 15 pomników przyrody (75% zbadanych wpisów), dwóch zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (10%), 15 użytków ekologicznych (75%), 16 stanowisk dokumentacyjnych (80%);

- nazwy sprawującego nadzór nad formą ochrony przyrody (§ 2 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia).

Zamiast nazwy sprawującego nadzór wskazano na „konieczność zmiany przepisów wskazujących sprawującego nadzór” – braki te stwierdzono w przypadku 12 pomników przyrody (60%), 11 zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (55%), 18 użytków ekologicznych (90%), jednego stanowiska dokumentacyjnego (5%).

Z powyższą nieprawidłowością związane są wnioski pokontrolne: nr 1 o „bieżące wprowadzanie do rejestru wszystkich wymaganych rozporządzeniem informacji dotyczących poszczególnych form ochrony przyrody” oraz nr 4 o „wzmocnienie współpracy z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska i gminami w zakresie pozyskiwania informacji dotyczących form ochrony przyrody niezbędnych do prawidłowego prowadzenia CRFOP i efektywnego koordynowania funkcjonowania form ochrony przyrody” (str. 3-4, 10-11, 22 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** Generalny Dyrektor podniósł, że brak nazwy formy ochrony przyrody nie jest błędem w prowadzeniu CRFOP. Nadanie nazwy (jak i samo powołanie lokalnej formy ochrony przyrody) należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Jeżeli zatem rada gminy nie określi w uchwale nazwy np. pomnika przyrody, również w rejestrze taka nazwa nie może figurować. Niezrozumiałą jest zatem zarzut, iż w CRFOP widnieją obiekty bez nazwy. Zgłaszający zastrzeżenia zwrócił także uwagę na brak możliwości konwalidacji przez GDOŚ sformułowanej przez NIK nieprawidłowości. Wyjaśnił, że tryb ustanawiania aktów prawa miejscowego przez organy administracji samorządowej i zasady ich kontroli określają odrębne przepisy i tylko na ich podstawie można brać udział w procedurze legislacyjnej, a następnie ocenić poprawność danych aktów. Odnosząc się do kwestii niewskazania w CRFOP tytułów innych istniejących aktów prawnych Generalny Dyrektor wyjaśnił, że obiekt chroniony nie musi posiadać innych (niż o ustanowieniu) aktów prawnych. Zatem jeżeli takie akty nie zostały wydane przez organy gminne to taka informacja w CRFOP nie figuruje. Ustosunkowując się do zarzutu

---

<sup>1</sup> Zastrzeżenia 1, 2 i 3 wg. systematyki przyjętej w piśmie Generalnego Dyrektora z dnia 28 września 2017 r.

<sup>2</sup> Dalej: CRFOP, rejestr.

<sup>3</sup> Dz. U z 2012 r. poz. 1080 – dalej: rozporządzenie w sprawie CRFOP.

wskazania w rejestrze w miejsce nazwy sprawującego nadzór informacji o „konieczności zmiany przepisów wskazujących sprawującego nadzór” kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że wartość pola „sprawujący nadzór” często przyjmuje w CRFOP wartość „Konieczność zmiany przepisów sprawującego nadzór”, ponieważ wiele form ochrony przyrody zostało powoływanych w innym stanie prawnym, co sprawiło, iż w aktach powołujących wykazane są organy niewłaściwe z punktu widzenia aktualnie obowiązujących przepisów (np. dla pomników przyrody wojewódzka rada narodowa czy osoby fizyczne wymienione z imienia i nazwiska). Generalny Dyrektor uznał, że zastosowane rozwiązanie będzie przeciwdziałać wprowadzaniu obywatela w błąd, a ponadto motywować organy we właściwościach których pozostają takie obiekty, do nowelizowania aktów w sprawie form ochrony przyrody. W konkluzji zastrzeżenia Generalny Dyrektor wyjaśnił, że nie posiada kompetencji nadzorczych wobec organów samorządu terytorialnego, ani narzędzi zobowiązujących te organy do określonych działań. Może jedynie prowadzić działania informacyjne w tym zakresie.

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

Zgodnie z art. 45a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>4</sup>, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska koordynuje funkcjonowanie form ochrony przyrody w postaci: rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, przy czym koordynacja ta polega w szczególności na prawie żądania informacji dotyczących funkcjonowania form ochrony przyrody i publikowaniu rekomendacji w tym zakresie. Jednym z narzędzi służących realizacji ww. zadań jest prowadzenie przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska centralnego rejestru form ochrony przyrody, mającego – stosownie do dyspozycji art. 113 ust. 1a ustawy o ochronie przyrody – służyć zapewnieniu kompletnej i jednolitej informacji o formach ochrony przyrody w Rzeczypospolitej Polskiej. W celu realizacji tego zadania Minister Środowiska wydał – na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 113 ust. 1a ustawy o ochronie przyrody – rozporządzenie w sprawie CRFOP. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia, w rejestrze powinny być gromadzone następujące ogólne informacje zawierające: wskazanie formy ochrony przyrody; nazwę formy ochrony przyrody; datę utworzenia, ustanowienia albo wyznaczenia formy ochrony przyrody; tytuł aktu prawnego o utworzeniu, ustanowieniu albo wyznaczeniu formy ochrony przyrody wraz ze wskazaniem miejsca jego ogłoszenia; tytuły innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony przyrody, wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia; opis tekstowy przebiegu granicy formy ochrony przyrody, a w przypadku pomnika przyrody - opis tekstowy jego położenia; opis przebiegu granicy formy ochrony przyrody w postaci wykazu współrzędnych punktów załamania granicy, a w przypadku pomnika przyrody, dla którego nie można określić granicy, wskazanie współrzędnych geodezyjnych położenia pomnika przyrody, oddzielnie dla każdego obiektu tworzącego pomnik, w państwowym systemie odniesień przestrzennych, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, lub w układzie Światowego Systemu Geodezyjnego (WGS 84), z dokładnością odpowiadającą prowadzonej na danym terenie mapie zasadniczej lub mapie numerycznej terenów zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwanej dalej „leśną mapą numeryczną”; opis przebiegu granicy formy ochrony przyrody, a w przypadku pomnika

---

<sup>4</sup> Dz. U z 2016 poz. 2134 ze zm. – dalej: ustawa o ochronie przyrody.

przyrody – opis jego położenia, z wykorzystaniem baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a i 1b ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne, albo leśnej mapy numerycznej; nazwę sprawującego nadzór nad formą ochrony przyrody; informację o objęciu całości formy ochrony przyrody albo jej części ochroną na podstawie prawa międzynarodowego, jeżeli została objęta, tytuł umowy międzynarodowej lub programu, na których podstawie została objęta.

W toku kontroli przeprowadzonej w GDOŚ ustalono, że CRFOP nie zawierał wszystkich wymaganych przez ww. przepisy informacji, w szczególności danych dotyczących: nazw pomników przyrody, informacji dotyczących istnienia innych – niż akt prawny o utworzeniu, ustanowieniu albo wyznaczeniu formy ochrony przyrody – aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony przyrody, nazwy sprawującego nadzór nad pomnikiem przyrody (w rubryce dedykowanej ww. danym umieszczono informację o konieczności zmiany przepisów wskazujących sprawującego nadzór), co NIK uznała za nieprawidłowość. Kwestionując powyższe stanowisko Generalny Dyrektor zwrócił przede wszystkim uwagę, że – stosownie do dyspozycji art. 44 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody – określenie nazwy formy ochrony przyrody należy do rady gminy, podejmującej w tym zakresie stosowną uchwałę, w związku z czym wprowadzenie do rejestru danych, które muszą odpowiadać treści uchwały rady gminy, nie stanowi nieprawidłowości w działaniu GDOŚ. Kierownik jednostki kontrolowanej zwrócił przy tym uwagę, że brak jest po stronie GDOŚ narzędzi pozwalających na konwalidację omawianej nieprawidłowości.

Kolegium NIK nie podzieliło argumentacji Generalnego Dyrektora.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 44 ust. 3a ustawy o ochronie przyrody, projekty uchwał rady gminy, o których mowa wyżej, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, tj. podmiotem podległym, na mocy art. 123 ust. 1a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>5</sup>, Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska. Innymi słowy, właściwa realizacja zadań wynikających z art. 44 ust. 3a ustawy o ochronie przyrody, powinna eliminować przypadki podejmowania uchwał dotyczących stanowienia form ochrony przyrody nieodpowiadających wymogom określonym w § 2 ust. 1 pkt. 2 (nazwa formy ochrony przyrody). Niezależnie od tego Kolegium NIK zwraca uwagę, że także przepisy rozporządzenia w sprawie CRFOP zawierają rozwiązania pozwalające na sprawowanie przez GDOŚ efektywnego nadzoru nad prawidłowością danych umieszczanych w rejestrze. Zgodnie bowiem z dyspozycją § 5 ust. 6 rozporządzenia podmioty właściwe do stanowienia form ochrony przyrody dokonują wpisu informacji, o których mowa m.in. w § 2 rozporządzenia, przez zamieszczenie ich w formularzu dostępnym na stronie internetowej GDOŚ. Istotne jest jednak to, że przed zamieszczeniem tych danych w rejestrze, są one weryfikowane przez właściwych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (lub, w przypadku informacji przekazywanych przez dyrektorów parków narodowych – przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska). W ocenie Kolegium NIK weryfikacja, o której mowa w przywołanym przepisie, powinna być dokonywana także z punktu widzenia wymogów określonych w § 2 rozporządzenia. Nie można przy tym zapominać, że poza ww. instrumentami Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, jako podmiot koordynujący funkcjonowanie form

---

<sup>5</sup> Dz.U z 2017 r. poz. 1405. – dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

ochrony przyrody, stosownie do dyspozycji art. 45a ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, ma możliwość wykorzystywania w celu realizacji tego zadania wszystkich dopuszczalnych prawem działań. Przykładem takich działań są choćby: prawo żądania informacji dotyczących funkcjonowania form ochrony przyrody, możliwość publikowania rekomendacji czy określania pożądanых praktyk, także w sferze przygotowywania danych do CRFOP. W ramach wykonywania ww. funkcji koordynacyjnych Generalny Dyrektor, w celu zagwarantowania zgodnego z wymogami prawa funkcjonowania rejestru, powinien w szerszym zakresie korzystać także z tych możliwości. Kolegium NIK nie podzieliło także argumentów Generalnego Dyrektora uzasadniających zaniechanie ujęcia w rejestrze informacji na temat innych aktów prawnych dotyczących utworzonych, ustanowionych albo wyznaczonych form ochrony przyrody. W tym miejscu należy jedynie zauważyć, że – wbrew sugestii zawartej w zastrzeżeniu – NIK nie postulowała umieszczenia w CRFOP takich danych w sytuacji, gdy stosowne akty nie zostały wydane. Izba zasadnie natomiast wskazała, że umieszczenie w miejscu przeznaczonym na ww. informację adnotacji o braku danych w tym zakresie, wprowadza w błąd potencjalnych użytkowników rejestru, sugeruje bowiem, że GDOŚ nie posiadał wiedzy na temat ewentualnego wydania takich aktów. W takich przypadkach należało zatem umieścić informację, że „inne akty prawne” nie zostały wydane.

Nie jest także zasadny argument uzasadniający umieszczenie w rejestrze, w miejsce nazwy sprawującego nadzór nad formą ochrony przyrody, adnotacji wskazującej na „konieczność zmiany przepisów wskazujących sprawującego nadzór” faktem, że posiadane dane w tym zakresie są nieaktualne. W opinii Kolegium NIK rejestr w tym zakresie powinien odzwierciedlać istniejący stan faktyczny. W sytuacji zatem, gdy z dokumentów źródłowych wynika, że nadzór nad formą ochrony przyrody sprawuje podmiot niemający w świetle obowiązujących przepisów umocowania do pełnienia ww. funkcji, adnotacja o potrzebie nowelizacji aktów w tym zakresie powinna wskazywać także na przyczyny tej zmiany.

**Zastrzeżenie 2<sup>6</sup>.** dotyczyło uwagi, że działania Generalnego Dyrektora podejmowane w celu pozyskania od jednostek samorządu terytorialnego<sup>7</sup> i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska<sup>8</sup> informacji niezbędnych do prowadzenia rejestru i koordynowania funkcjonowania form ochrony przyrody nie były wystarczające. NIK zwróciła uwagę, że kierownik jednostki kontrolowanej nie wykorzystał wszystkich możliwości, np. nie zwracał się do gmin o przesyłanie rocznych sprawozdań kierowanych przez nie do GUS, nie prowadził (we współpracy z jst i rdoś) statystyk umożliwiających określenie ile lokalnych form ochrony przyrody zostało zlikwidowanych, ile utworzonych, co wydaje się istotne z punktu widzenia koordynowania funkcjonowania form ochrony przyrody. Izba stwierdziła także, że dane w CRFOP nie były zgodne z zawartymi w regionalnych rejestrach form ochrony przyrody, prowadzonych przez rdoś i danymi Głównego Urzędu Statystycznego<sup>9</sup> (str. 3, 12 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** Generalny Dyrektor podniósł, że do zadań GDOŚ nie należy weryfikacja poprawności dokumentacji przekazywanych przez gminy do innych jednostek czy organów administracji publicznej. Co więcej,

---

<sup>6</sup> Zastrzeżenie 4 wg. systematyki przyjętej w piśmie Generalnego Dyrektora z dnia 28 września 2017 r.

<sup>7</sup> Dalej: jst.

<sup>8</sup> Dalej: rdoś.

<sup>9</sup> Dalej: GUS.

ze względu na brak takiego obowiązku, GDOŚ nie posiada kadr i środków do analizy tak znacznej objętości danych. Ponadto, zgodnie z wieloletnim doświadczeniem GDOŚ, dane przekazywane do GUS przez gminy nierzadko są nieaktualne i nie mogą być podstawą do prowadzenia CRFOP. Między innymi z tego powodu GDOŚ prowadzi współpracę z GUS w celu zmiany metodyki zbierania przedmiotowych danych i zlikwidowania wspomnianego problemu, o czym poinformowano NIK podczas kontroli.

#### **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

W zakwestionowanym fragmencie wystąpienia pokontrolnego NIK zwróciła uwagę na celowość efektywniejszego, niż miało to dotychczas miejsce, wykorzystania narzędzi służących realizacji przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska nałożonego na niego ustawowego obowiązku koordynacji funkcjonowania form ochrony przyrody. Należy przy tym zauważyć, że intencją NIK nie było w tym przypadku sugerowanie, że w jednostce kontrolowanej nie dopełniono obowiązku weryfikacji sprawozdań przekazywanych przez jst do GUS, ile zasygnalizowanie, że wobec ujawnionych rozbieżności zawartych w zestawieniach przygotowywanych przez gminy na potrzeby GUS i analogicznych dokumentach przygotowywanych w związku z obowiązkiem wprowadzania danych do CRFOP, pojawia się potrzeba przeciwdziałania tym zjawiskom. W ocenie Kolegium NIK nie budzi wątpliwości, że jednym z celów procesu koordynacji funkcjonowania form ochrony przyrody powinno być dążenie do zapewnienia spójności danych zawartych w dokumentach sporządzanych przez wszystkie podmioty realizujące zadania w tym zakresie. Należy przy tym zauważyć, że podjęcie przez GDOŚ w 2016 r. roboczej współpracy z GUS w celu zapewnienia spójności danych dotyczących form ochrony przyrody wskazuje na to, że także kierownik jednostki kontrolowanej dostrzega potrzebę wprowadzenia usprawnień w tym obszarze. Na potrzebę aktywnej roli Generalnego Dyrektora w realizacji zadań związanych z koordynacją funkcjonowania form ochrony przyrody wskazuje także ujawnienie w toku kontroli istotnych rozbieżności pomiędzy zgromadzonymi w rejestrze danymi dotyczącymi pomników przyrody a informacjami gromadzonymi w tym zakresie przez rdoś, czy stwierdzenie analogicznych rozbieżności dotyczących użytków ekologicznych. W tym zatem kontekście Kolegium NIK uznało uwagę wskazującą na potrzebę intensyfikacji działań związanych z realizacją przez Generalnego Dyrektora funkcji koordynatora funkcjonowania form ochrony przyrody za uprawnioną w świetle ustaleń kontroli.

**Zastrzeżenie** <sup>310</sup>. odnosiło się do przywołanej w uzasadnieniu oceny ogólnej nieprawidłowości dotyczącej odbioru i wydatkowania środków w wysokości 3.631,8 tys. zł, za zleconą podmiotowi zewnętrznemu pracę pn. „Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody”, pomimo licznych błędów stwierdzonych przy jej odbiorze. NIK podała, że zgodnie z końcowym protokołem zdawczo-odbiorczym sporządzonym w dniu 27 listopada 2015 r. Komisja Odbioru odebrała dzieło, pomimo że w wyniku weryfikacji losowo wybranej reprezentatywnej próby (nie mniejszej niż 2% całości dzieła) stwierdziła, iż przedmiot umowy nie został wykonany należyście. W zestawieniu, załączonym do końcowego protokołu zdawczo-odbiorczego, wykazano 1046 wad i uchybień. W ocenie NIK skala

---

<sup>10</sup> Zastrzeżenia 5, 6 i 7 wg. systematyki przyjętej w piśmie Generalnego Dyrektora z dnia 28 września 2017 r.



wad i uchybień stwierdzonych w zaledwie 2% dzieła wskazywała na wysokie ryzyko, iż wadami tymi obciążone jest pozostałe 98% dzieła. O zmaterializowaniu tego ryzyka świadczyła, przekazana wykonawcy (w listopadzie 2016 r.), na podstawie § 9 umowy – „Lista zidentyfikowanych wad nieznanych zamawiającemu w dniu podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego<sup>11</sup>”. W liście tej GDOŚ wymienił aż 485 wad.

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

- zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 1 umowy w przypadku nienależytego wykonania umowy istniała możliwość odstąpienia od niej i żądania zapłaty kary umownej w wysokości 10% wynagrodzenia brutto. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „Decyzja została podjęta przez komisję odbioru składającą się z wyjątkowo dużej liczby członków (17 instytucji, 29 osób) - specjalistów z zakresu ochrony przyrody. Pod uwagę były brane takie aspekty jak: szczątkowy stan danych o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych rrfop bez realnych szans na poprawę sytuacji (...); brak możliwości uzyskania tak dużej liczby danych przez pracowników GDOŚ i rdoś w przypadku całkowitego odrzucenia dzieła; niskie prawdopodobieństwo ponownego uzyskania środków z NFOŚiGW przy jednoczesnym braku środków budżetowych GDOŚ i rdoś na ponowne zlecenie analogicznych prac; niekrytyczny charakter błędów umożliwiający rozpoczęcie prowadzenia CRFOP na danych niepełnych i częściowo nieprawidłowych, ale możliwych do stopniowego uzupełniania i korygowania w ramach codziennych prac przez pracowników GDOŚ i rdoś prowadzących CRFOP i rrfop; uzyskanie cennej, niedostępnej wcześniej, informacji o charakterze przestrzennym niezbędnej do wykonywania szeregu obowiązków wynikających m.in. z udostępniania informacji publicznej, o środowisku czy Dyrektywy INSPIRE. Biorąc powyższe pod uwagę komisja odbioru za optymalny wybór postępowania w razie niewykonania lub nienależytego wykonania Umowy uznała opcję żądania zapłaty kary umownej w wysokości 10% wysokości wynagrodzenia.”.

- zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 umowy GDOŚ mógł udzielić dodatkowego terminu do wykonania umowy i jednocześnie żądać zapłaty kary umownej w wysokości 0,2% wynagrodzenia brutto (ustalonego zgodnie z § 4 ust. 2 umowy) za każdy dzień zwłoki w stosunku do terminu zakończenia umowy. Z ustaleń kontroli wynika, że wykonawca dzieła proponował GDOŚ wyznaczenie dodatkowego terminu umożliwiającego mu zweryfikowanie i usunięcie wad. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „GDOŚ nie miał możliwości przedłużenia wykonania umowy, ponieważ termin ten, ze względu na nietypowe warunki meteorologiczne uniemożliwiające rozpoczęcie prac w sezonie wegetacyjnym 2015 r., został już wydłużony z 4 października 2015 r. na 2 listopada 2015 r. a ostatecznie po wykryciu i żądaniu usunięcia nieprawidłowości - do 23 listopada 2015 r. Ponadto termin rozliczenia (...) umowy z NFOŚiGW mijał 30 listopada 2015 r. (również był wcześniej przedłużany), więc przesunięcie uniemożliwiłoby poprawne i terminowe rozliczenie projektu”.

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

---

<sup>11</sup> Dalej: „Lista zidentyfikowanych wad”.

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

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

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

Zdaniem NIK, przedmiot umowy mógł zostać podzielony na etapy umożliwiające rzetelną weryfikację wykonanej pracy przy jej odbiorze (str. 4, 19-21 wystąpienia pokontrolnego).

W zastrzeżeniu Generalny Dyrektor odnosząc się do sformułowanego przez Izbę zarzutu niegospodarnego wydatkowania środków w związku z rozliczeniem umowy będącej przedmiotem oceny odwołał się do treści wyjaśnień złożonych w tej sprawie w toku kontroli i wskazał m.in., że umowa z wykonawcą zezwalała na przyjęcie dzieła z wadami po naliczeniu kar, co stanowiło zabezpieczenie praw zamawiającego na wypadek przekazania dzieła z wadami. Zamawiający zabezpieczył ponadto możliwość egzekwowania naprawy niewykrytych w momencie odbioru wad w ramach rękojmi, którą przewidywała umowa z wykonawcą. Zgłaszający zastrzeżenia zwrócił uwagę, że decyzja o przyjęciu dzieła zapadła w szerokim gronie specjalistów i reprezentantów NFOŚiGW, po zważeniu szeregu argumentów. Jednym z najważniejszych z nich było – w przypadku odrzucenia całości dzieła – zagrożenie posiadania szczątkowego zasobu w CRFOP przez kolejne lata, bez realnej możliwości poprawnego wypełnienia obowiązku jego prowadzenia, a co za tym idzie m.in. negatywnych wyników kontroli NIK w przyszłości. Generalny Dyrektor podniósł także, że nie było możliwości dalszego przedłużenia terminu o taki okres, w którym realne byłoby naprawienie wad przez wykonawcę, a umożliwiałoby poprawne i terminowe rozliczenie projektu.

Zgłaszający zastrzeżenia nie zgodził się także z wyrażonym w wystąpieniu poglądem o zleceniu podmiotowi zewnętrznemu realizacji dzieła, którego rzetelności wykonania – jako zamawiający – nie był w stanie zweryfikować i wyjaśnił, iż stosowanie metod statystycznych (w tym prawdopodobieństwa i próby reprezentatywnej) jest powszechnie przyjętym sposobem analizy danych o znacznych objętościach, gdzie z powodu ograniczeń czasowych i ludzkich nie jest możliwe sprawdzenie całości materiału czy dzieła, przywołał przy tym przykłady takich analiz. Generalny Dyrektor zwrócił jednocześnie uwagę, że gdyby istniała możliwość sprawdzenia przez GDOŚ i 16 rdoś całości dzieła bez stosowania metod statystycznych, oznaczałoby to istnienie w ww. jednostkach potencjału samodzielnej realizacji przedmiotowego zadania i brak zasadności realizacji projektu przez zlecenie prac zewnętrznemu wykonawcy.

Odnosząc się do stwierdzenia, że zdaniem NIK przedmiot umowy mógł zostać podzielony na etapy umożliwiające rzetelną weryfikację wykonanej pracy przy jej odbiorze kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, iż odbiór dzieła był podzielony na 2 etapy. W opinii GDOŚ dalsze zwiększenie liczby etapów nie przyczyniłoby się

do zwiększenia dostępnych środków (ludzkich i czasowych) w 16 rdoś i GDOŚ na ceie weryfikacji dzieła, składającego się z 346 970 plików o rozmiarze 3 200GB, obejmującego niemal 38 000 obiektów na terenie całej Polski.

#### **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

Istota problemu będącego przedmiotem rozstrzygnięcia sprowadza się do konstatacji, że w sytuacji zlecenia podmiotowi zewnętrznemu realizacji dzieła, którego rzetelności wykonania Generalny Dyrektor – jako zamawiający – nie był w stanie zweryfikować, kluczowe znaczenie dla oceny prawidłowości realizacji zamówienia miała weryfikacja losowo wybranej próby dzieła, której wynik w praktyce stanowił jedyną wymierną informację na temat jego jakości. W analizowanej sprawie przeprowadzona na etapie odbioru przedmiotu umowy weryfikacja losowo wybranej reprezentatywnej próby wykazała 1046 wad i uchybień, w szczególności dotyczących: lokalizacji części obiektów w terenie, zidentyfikowania i zgromadzenia części aktów prawnych, wykonania dokumentacji fotograficznej wraz z metadanymi części obiektów, wykonania pomiarów terenowych wraz z dostarczeniem raportów z tych pomiarów dla części obiektów, dostarczenia danych w formacie i standardzie, o których mowa w umowie. Kolegium NIK nie kwestionuje przydatności metod statystycznych do analizy prawidłowości wykonania umowy, w szczególności w sytuacji, w której – jak wyjaśnił Generalny Dyrektor – w GDOŚ brak było możliwości kadrowych i organizacyjnych do weryfikacji prawidłowości realizacji zamówienia innymi metodami. Problem polega jednak na tym, że wobec ujawnienia licznych wad dzieła na podstawie kontroli bardzo małej, bo ledwie 2% próby, uzasadnione było przyjęcie założenia, że analogicznymi wadami mogło być obciążone pozostałe 98% dzieła. Ziszczenie się takiego ryzyka oznaczałoby zatem, że de facto cel jaki legł u podstaw zamówienia, tj. weryfikacja i uaktualnienie wiedzy o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych, nie został zrealizowany. W tym kontekście wyniki badania ww. próby statystycznej powinny skłaniać do bardziej krytycznej, niż miało to miejsce, oceny jakości wykonania zamówienia, co z kolei powinno przekładać się na rozważenie także innych, przewidzianych w umowie rozwiązań dotyczących sposobu jej rozliczenia. NIK w wystąpieniu wskazała na dwa możliwe rozwiązania w tym zakresie: odstąpienie od umowy i żądanie zapłaty kary umownej w wysokości 10% wynagrodzenia brutto, oraz udzielenie dodatkowego terminu do wykonania umowy i jednocześnie żądanie zapłaty kary umownej w wysokości 0,2% wynagrodzenia brutto za każdy dzień zwłoki w stosunku do terminu zakończenia umowy. Kwestionując przyjęcie pierwszego z możliwych rozwiązań Generalny Dyrektor podniósł argument, że odstąpienie od umowy doprowadziłoby do sytuacji, w której GDOŚ nadal dysponowałby szczątkowym zasobem w CRFOP. W ocenie Kolegium NIK argumentacja ta nie jest do końca trafna. Jak wyżej zauważono, stan wiedzy na temat zupełności i rzetelności przygotowanego przez podmiot zewnętrzny dzieła opierał się na dokonanej w związku z odbiorem zamówienia weryfikacji jego niewielkiej próby, w wyniku której ujawniono 1046 wad i uchybień, i dokonywanej na bieżąco, w związku z użytkowaniem rejestru, analizie zawartych w nim danych, która do momentu zakończenia kontroli wykazała istnienie dalszych 485 nieprawidłowości<sup>12</sup>. Oznacza to, że nie ma żadnej gwarancji, iż w pozostałym zakresie wprowadzone do CRFOP dane oparte na ww. opracowaniu nie zawierają analogicznych wad. To z kolei rodzi wątpliwość co do adekwatności wypłaconego wykonawcy wynagrodzenia do jakości wykonanego zamówienia. Kolegium NIK nie

---

<sup>12</sup> Nieprawidłowości te wyszczególniono w przekazanej wykonawcy „Liście zidentyfikowanych wad”.

podziela także argumentu, iż presja czasu uniemożliwiała skorzystanie ze złożonej przez wykonawcę propozycji przedłużenia terminu umowy i usunięcia przez niego wad produktu. W tym zakresie priorytetem dla zamawiającego powinno być uzyskanie dzieła o oczekiwanej jakości, nie zaś terminowość jego wykonania.

W analizowanej sprawie bezsporne jest, że Generalny Dyrektor zawierając umowę przewidział możliwość przyjęcia dzieła z wadami i zabezpieczył sobie możliwość egzekwowania napraw niewykrytych w momencie odbioru wad w ramach rękojmi. Należy jednak zwrócić uwagę, że ujawnienie przez GDOŚ, po dokonaniu odbioru dzieła, 485 nieprawidłowości i wezwanie w związku z tym wykonawcy do ich usunięcia w terminie do 29 grudnia 2017 r. spotkało się z odmową realizacji tego żądania. Wykonawca stanął bowiem na stanowisku, że zastosowanie kary umownej w postaci ograniczenia wynagrodzenia za II etap umowy równoznaczne jest z niemożnością skorzystania przez zamawiającego z przewidzianej w § 9 umowy możliwości żądania usunięcia wad umowy. Fakt, że GDOŚ pismem z dnia 24 sierpnia 2017 r.<sup>13</sup> wezwał wykonawcę do usunięcia wad, nie eliminuje ryzyka, że wyegzekwowanie powyższego wniosku może być problematyczne i czasochłonne. Izba zwróciła przy tym uwagę na opieszałość działań komórek organizacyjnych GDOŚ przy realizacji uprawnień wynikających z § 9 umowy. W toku kontroli stwierdzono bowiem, że skierowany w dniu 13 stycznia 2017 r., przez Departament Zarządzania Zasobami Przyrody, wniosek do Dyrektora Biura Prawnego GDOŚ o analizę i zajęcie stanowiska co do możliwości uwzględnienia zgłoszonych przez GDOŚ roszczeń wobec wykonawcy dzieła, nie został zrealizowany do dnia zakończenia kontroli.

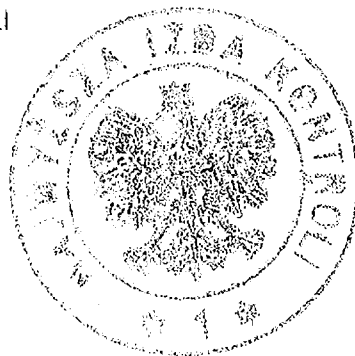
Kolegium NIK nie podziela także podniesionego przez Generalnego Dyrektora argumentu kwestionującego celowość podziału zamówienia na większą ilość etapów. Należy bowiem wskazać, że odbiór dzieła nastąpił co prawda w dwóch etapach, lecz zakres przekazywanych w ramach każdego z etapów danych był nierówny. Pierwszy etap obejmował weryfikację danych przekazanych dla dwóch województw, a drugi aż dla 14. Przyjęcie w umowie postanowienia, że drugi etap będzie obejmował weryfikację danych aż dla 14 województw skutkowało zatem brakiem potencjału (ludzkiego i czasowego) niezbędnego do weryfikacji dzieła. W opinii Kolegium NIK zwiększenie liczby etapów i rozciągnięcie realizacji projektu w czasie przyczyniłoby się do usprawnienia procesu weryfikacji dzieła.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWIATKOWSKI  
PREZES NIK

<sup>13</sup> Załącznik nr 1 do zastrzeżeń.