



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

KSI.410.002.01.2023

Pani
Paulina Henning-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/040 – „Planowanie i realizacja monitoringu przyrody”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej ²	Paulina Henning-Kłoska – Minister Klimatu i Środowiska ³ od 13 grudnia 2023 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnili: – Anna Łukaszewska-Trzeciakowska – Minister Klimatu i Środowiska⁴ od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.; – Anna Moskwa – Minister Klimatu i Środowiska⁵ od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.; – Michał Kurtyka – Minister Klimatu i Środowiska⁶ od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., a od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. – Minister Klimatu⁷; – Michał Woś – Minister Środowiska⁸ od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r.; – Henryk Kowalczyk – Minister Środowiska⁹ od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. (akta kontroli str. 460-461)
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad realizacją zadań dotyczących monitoringu przyrody.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. Najwyższej Izbie Kontroli ¹⁰ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Agnieszka Kolakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli: nr KSI/50/2023 z 25 maja 2023 r. 2. Edyta Tuszyńska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KSI/76/2023 z 17 października 2023 r.

¹ W okresie objętym kontrolą działania przez nie wykonywane realizowały kolejno: Ministerstwo Środowiska (do 15 listopada 2019 r. oraz od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r.), Ministerstwo Klimatu (od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r.), Ministerstwo Klimatu i Środowiska (od 6 października 2020 r.); dalej: „Ministerstwo”.

² Dalej: „Minister”.

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów – M. P. 2023 poz. 1383.

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2023 r. nr 1131.39.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów – M. P. 2023 poz. 1288.

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. nr 1131.20.2021 o zmianie w składzie Rady Ministrów – M. P. 2021 poz. 976.

⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.27.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów – M. P. poz. 896.

⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów – M. P. poz. 1092.

⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.26.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów – M. P. poz. 895.

⁹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów – M. P. 2018 r. poz. 29.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

3. Monika Skrzypiec, główny specjalista kp., upoważnienia do kontroli:
nr KSI/51/2023 z 25 maja 2023 r.; nr KSI/67/2023 z 8 września 2023 r.
4. Paula Szast, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/75/2023
z 10 października 2023 r.
5. Andrzej Szymczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli
nr KSI/74/2023 z 10 października 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3c)

II. Ocena ogólna¹¹ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowanie przez Ministra nadzoru nad realizacją zadań dotyczących monitoringu przyrody w latach 2019-2023 (do 30 czerwca).
Uzasadnienie	Mimo opracowania w Ministerstwie dokumentu pn. „Działania nadzorcze Ministra wobec Głównego Inspektora Ochrony Środowiska”¹² nadzór nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska¹³ był niewystarczający, gdyż Minister nie posiadał pełnej informacji na temat stanu realizacji zadań monitoringu przyrody w okresie objętym kontrolą. Nie posiadał także informacji w zakresie stopnia zaawansowania realizacji przez Polskę zobowiązań sprawozdawczych wynikających z art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa¹⁴ i art. 17 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory¹⁵. Minister nie zapewnił również – w ramach nadzoru merytorycznego nad Głównym Inspektorem – objęcia monitoringiem przyrody wszystkich gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty¹⁶, ze szczególnym uwzględnieniem gatunków o znaczeniu priorytetowym. W efekcie, w opracowanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ) projektach raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za lata 2013-2018 nie ujęto danych pozyskanych na podstawie badań monitoringowych o 33¹⁷ z 136 gatunków innych zwierząt i o 73¹⁸ z 268 gatunków ptaków ujętych na listach referencyjnych dla Polski¹⁹, opracowanych przez Komisję Europejską (KE). Minister w trakcie kontroli NIK prezentował stanowisko o braku podstaw do objęcia monitoringiem wszystkich gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych wskazanych na listach referencyjnych KE, co do których Polska w latach 2019-2024 była zobowiązana do przedkładania ww. raportów, mimo że pozostawało ono w sprzeczności z regulacją zawartą w art. 112 ust. 2 uop, zgodnie z którą monitoring przyrodniczy polega na obserwacji i ocenie stanu oraz zachodzących zmian

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹² Dalej: „Działania nadzorcze”.

¹³ Dalej: „Główny Inspektor”.

¹⁴ Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 20 ze zm., dalej: „dyrektywa ptasia”.

¹⁵ Dz. U. UE. L. z 1992 r. Nr 206 ze zm., dalej: „dyrektywa siedliskowa”.

¹⁶ Rozumianej jako „Wspólnoty Europejskie”, zgodnie z art. 4a ustawy z dnia 14 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2004 r. poz. 880, ze zm.), dalej: „uop”.

¹⁷ Żalotka spłaszczona (1035), żalotka białoczelna (1038), gadziogłówka żółtonoga (1040), żagnica zielona (1048), niepylak apollo (1057), straszka północna (6182), sielawa europejska (2492), sieja (6353), podkowiec duży (1304), karlik malutki (1309), borowiec wielki (1312), mroczek pozłocisty (1313), nocek rudy (1314), karlik większy (1317), nocek Brandta (1320), nocek Natterera (1322), gacek brunatny (1326), mroczek późny (1327), gacek szary (1329), nocek wąsatek (1330), borowiec leśny (1331), mroczak posrebrzany (1332), zając bielak (1334), orzesznica leszczynowa (1341), koszatka leśna (1342), smużka leśna (1343), kuna leśna (1357), tchórz zwyczajny (1358), żbik europejski (1363), karlik drobny (5009), stephanopachys linearis (1926, brak polskiej nazwy), minóg Władkowa (2485), jaszczurka zwinka (1361).

¹⁸ Batalion, bączek, bekasik, bernikla kanadyjska, biegus malutki, biegus zmienny (calidris aplina), błotniak zbożowy, brodziec pławny, ciętrzew, czapla nadobna, czapla purpurowa, czeczotka, drop, drożd obrożny, drożdżik, drzemlik, dzierzba czarnoczelna, dzierzba rudogłowa, dzięcioł białoszy, dzięcioł zielonosiwy, gadożer, gęś mała, gluszc, helmiałka, jarząbek, gęsiówka egipska, kobczyk, kropiatka, kulon, lelek, labędź mały, łączak, mandarynka, mewa mała, mewa romańska, mewa żółtonoga, mornel, muchówka białoszyja, myszolew wlochaty, nagórnik, ohar, orzechówka, orzelek, pliszka cytrynowa, pliszka górską, pluszcz, płatkonóg sztydłodzioby, płochacz halny, płomykówka, podróżniczek, pomurnik, półdżka, puszczyk mszarny, raróg, rybitwa białoczelna, rybitwa popielata, rybitwa wielkodzioba, rycyk, sieweczka morska, siewka złota, sieweczka obrożna, siwerniak, słonka, sokół wędrowny, szablodziób, szcudlak, szlamnik, uszatka błotna, wąsatka, wójcik, zarośnięta, zielonka i żółta.

¹⁹ https://cdr.eionet.europa.eu/help/birds_art12/2013-2018,
https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/2013-2018.

w składnikach różnorodności biologicznej i krajobrazowej, w tym typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, a także na ocenie skuteczności stosowanych metod ochrony przyrody.

Minister nie zapewnił terminowego złożenia przez Głównego Inspektora raportów do KE z zakresu realizacji obowiązków wynikających ww. dyrektyw za okres 2013-2018, co uniemożliwiło KE przeprowadzenie kontroli poprawności raportu z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej. Minister nie prowadził również bieżącego monitoringu procesu sprawozdawczego do KE i nie posiadał informacji o uwagach KE zgłoszonych do raportu z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej za okres 2013-2018.

Zatwierdzony przez Ministra „Strategiczny Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2020-2025”²⁰ nie zawierał informacji dotyczących liczby oraz nazw gatunków (roślin i zwierząt) i typów siedlisk przyrodniczych zaplanowanych do objęcia monitoringiem. Dokument ten nie zawierał także mierników dla oceny realizacji zadań związanych z ww. monitoringiem, a także nie określono w nim ryzyk w odniesieniu do celów i zadań, ani harmonogramu ich realizacji.

Minister, w latach 2020-2023, nie wymagał od Głównego Inspektora przedkładania programów wykonawczych monitoringu przyrody zawierających zakres przedmiotowy monitoringu gatunków (roślin i zwierząt) i siedlisk przyrodniczych. W efekcie, w Ministerstwie nie było możliwe przeprowadzenie analizy treści ww. programów, ani zakresu wykonania ujętych w nich zadań. Skutkiem powyższego Minister zaakceptował informacje o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) za lata 2020-2021, które w zakresie monitoringu przyrody zawierały niepełne dane.

W regulaminie organizacyjnym Ministerstwa wskazano komórkę organizacyjną odpowiedzialną za nadzór nad działalnością Głównego Inspektora, jednak żadnemu wydziałowi lub zespołowi – ani pracownikowi departamentu Ministerstwa właściwego do realizacji zadań związanych z nadzorem merytorycznym Ministra nad Głównym Inspektorem w zakresie realizacji zadań monitoringu przyrody – nie przypisano takich zadań.

W sposób nierzetelny Minister sprawował nadzór nad działalnością NFOŚiGW w zakresie udzielenia dofinansowania zadania pn. „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” obejmującego m.in. monitoring przyrody, realizowanego przez Głównego Inspektora.

III. Opis stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą – zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego Ministerstwa²¹ – za prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Ministra nad Głównym Inspektorem odpowiedzialny był Departament Instrumentów Środowiskowych (DIŚ), a wcześniej Departament Zarządzania Środowiskiem (DZŚ). Prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Ministra nad Głównym Inspektorem zostało przypisane Wydziałowi

²⁰ Dalej: „SPPMŚ”.

²¹ Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 41); zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 maja 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Środowiska (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 4); zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu (Dz. Urz. Min. Klim. poz. 28); zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 10).

Instrumentów Ekonomicznych i Zarządzania Środowiskowego²² (wcześniej Wydziałowi Instrumentów Środowiskowych²³).

Ponadto zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa do zadań Departamentu Ochrony Przyrody (DOP) należało m.in. inicjowanie, opracowywanie i wdrażanie polityki Ministra oraz realizacja zadań Ministra w zakresie ochrony przyrody.

Minister w celu:

- bieżącego monitorowania działalności Głównego Inspektora i reagowania na zdiagnozowane przypadki działań dysfunkcyjnych oraz zapewnienie przestrzegania obowiązującego prawa,
- zapewnienia prawidłowości wykonywania zadań ustawowych Głównego Inspektora oraz realizacji celów zawartych w dokumentach strategicznych,
- zapewnienia przestrzegania w GIOŚ zasad gospodarki finansowej oraz dyscypliny finansów,

zatwierdził Działania nadzorcze²⁴. W pkt. V.1. Działan nadzorczych do wykonywania zadań z zakresu nadzoru w obszarze pozafinansowym (merytorycznym) nad Głównym Inspektorem wyznaczono komórki organizacyjne Ministerstwa właściwe w danej dziedzinie, zgodnie z regulaminem organizacyjnym tej jednostki. Do zadań komórki Ministerstwa sprawującej nadzór merytoryczny w zakresie ochrony przyrody, tj. DOP, należał monitoring terminowości i poprawności zadań realizowanych przez GIOŚ. W regulaminie wewnętrznym DOP²⁵ nie przypisano realizacji ww. zadań żadnemu wydziałowi lub zespołowi. Realizacji ww. zadań nie przypisano także żadnemu pracownikowi DOP (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 34-101, 137-188, 146-188)

Minister zatwierdził wieloletnie programy państwowego monitoringu środowiska na lata 2013–2015²⁶ i 2016–2020²⁷ w terminach umożliwiających ich wdrożenie przez Głównego Inspektora. Opracowany przez Głównego Inspektora SPPMŚ został zatwierdzony przez Ministra 7 kwietnia 2020 r., tj. w trakcie obowiązywania „Wieloletniego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2016-2020”.

(akta kontroli str. 17-22, 28-32)

W „Wieloletnim Programie Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013-2015” Minister – w ramach nadzoru nad Głównym Inspektorem – zobowiązał go do przekazania do Ministerstwa części raportów dla KE dotyczących wypełnienia zobowiązań wynikających z art. 17 dyrektywy siedliskowej oraz art. 12 dyrektywy ptasiej. „Wieloletni Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2016-2020” oraz SPPMŚ nie zawierały takiego zobowiązania. Była dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska w Ministerstwie wyjaśniła, że nie pamięta żadnych faktów, które pozwoliłyby w sposób rzetelny wyjaśnić przyczyny braku przedmiotowego zapisu w programie państwowego monitoringu środowiska na lata 2016-2020. Odnośnie do SPPMŚ dyrektor DIŚ²⁸ wyjaśnił m.in., że: „Analizowano projekt SPPMŚ [...] w ramach właściwości i kompetencji merytorycznych określonych w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DZŚ”. Była dyrektor DOP wyjaśniła, że: „W chwili obecnej nie jest

²² Wewnętrzne regulaminy organizacyjne DIŚ z: 24 lipca 2020 r., 12 stycznia 2021 r., 8 marca 2021 r. oraz 17 maja 2022 r.

²³ Wewnętrzne regulaminy organizacyjne DZŚ z: 27 sierpnia 2018 r., 31 stycznia 2019 r. oraz 4 marca 2020 r.

²⁴ Kolejno: 19 października 2015 r., 15 maja 2019 r. oraz z 14 sierpnia 2023 r.

²⁵ Z 17 kwietnia 2018 r.

²⁶ 7 listopada 2012 r.

²⁷ 1 października 2015 r.

²⁸ Sprawujący od 20 stycznia 2020 r. do 19 maja 2020 r. funkcję dyrektora DZŚ.

możliwe odnalezienie dokumentów potwierdzających przekazanie uwag, nastąpiła migracja poczty, odnalezienie korespondencji mailowej jest utrudnione".

Minister zatwierdził SPPMŚ, mimo że jego zapisy nie gwarantowały objęcia państwowym monitoringiem środowiska (pmś) wszystkich gatunków i siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Ponadto SPPMŚ nie zawierał informacji dotyczących liczby lub nazw gatunków (roślin i zwierząt) i typów siedlisk przyrodniczych zaplanowanych do objęcia monitoringiem przyrody w okresie jego realizacji. Okres ten różnił się od okresu sprawozdawczego z zakresu dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej. Nie ujęto w nim także mierników do oceny realizacji zadań dotyczących monitoringu gatunków (roślin i zwierząt) i siedlisk przyrodniczych oraz nie zidentyfikowano ryzyk w odniesieniu do celów i zadań ujętych w tym dokumencie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 4-5, 17-22, 28-32, 335-343, 412, 465-466)

Minister nie posiadał programów wykonawczych pmś, przez co nie zapewnił sobie możliwości weryfikacji zakresu monitoringu przyrody wykonywanego przez GIOŚ. W efekcie akceptował informacje o realizacji zadań IOŚ za lata 2020-2021 – sporządzone na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁹ – które zawierały niekompletne dane w zakresie monitoringu gatunków i siedlisk morskich (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 335-343, 546-553, 570-674, 675-682)

Pismem z 10 stycznia 2019 r.³⁰ Minister wyznaczył i zobowiązał Głównego Inspektora do koordynowania opracowania raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za okres 2013-2018, a następnie przekazania raportów do DOP. Minister³¹ wyjaśnił m.in., że: „[...] powierzając koordynację przygotowania raportów wynikających z art. 12 i 17 Dyrektyw Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska miałem na względzie fakt, iż organ ten posiada wszelkie niezbędne dane wynikające z prowadzonego przez siebie monitoringu środowiska, a także monitoringu przyrodniczego – części Państwowego Monitoringu Środowiska (o czym mowa w art. 112 ustawy o ochronie przyrody)”. Projekty raportów w postaci plików access zostały przekazane przez Głównego Inspektora do DOP 2 i 12 sierpnia 2019 r.³² z prośbą o wniesienie uwag.

Minister nie zapewnił – w ramach nadzoru nad Głównym Inspektorem – objęcia monitoringiem przyrody wszystkich gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem gatunków o znaczeniu priorytetowym. W efekcie w opracowanych przez GIOŚ projektach raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za lata 2013-2018, otrzymanych pismami z 2 i 12 sierpnia 2019 r., do których Minister nie wniósł uwag, nie ujęto danych pozyskanych na podstawie badań monitoringowych o 33 z 136 gatunków innych zwierząt i o 73 z 268 gatunków ptaków ujętych na listach referencyjnych dla Polski opracowanych przez KE. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 23, 481-505, 517-531, 683-733)

Minister nie otrzymał i nie zażądał od Głównego Inspektora przekazania ostatecznych wersji obu raportów uzgodnionych z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska (GDOŚ). Minister zatwierdził oba raporty 27 sierpnia 2019 r. w trakcie posiedzenia

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 824, dalej: „uioś”.

³⁰ Znak: DOP-WOŚ.0722.1.2019.HK.

³¹ Pełniący funkcję od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.

³² Odpowiednio przy pismach oznaczonych: DM/51-11-1/08/19/DŁ (z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej) oraz DM/51-11-6/7/19/MZ (z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej).

kierownictwa Ministerstwa i wyraził zgodę na ich przesłanie do KE, mimo że Główny Inspektor przedłożył na ww. posiedzenie wyłącznie informacje o raportach, a nie same raporty (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 322-328, 408, 438-442, 687-733)

Minister nie zapewnił terminowego złożenia do KE przez Polskę raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za okres 2013-2018. Raporty zostały złożone³³ 27 sierpnia 2019 r. przez GIOŚ w Centralnym Repozytorium Danych (CRD) Europejskich Agencji Środowiska w formie ustalonej przez KE³⁴, tj. z przekroczeniem terminów wskazanych przez KE o 27 dni w przypadku raportu z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i o 119 dni w zakresie raportu z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 24-27, 470-476)

Główny Inspektor 28 sierpnia 2019 r. zwrócił się do Ministerstwa z prośbą³⁵ o przekazanie Stałemu Przedstawicielstwu RP przy Unii Europejskiej (UE) informacji o złożeniu raportów wraz z potwierdzeniem ich zaimplementowania w CRD. Minister tego samego dnia przekazał Stałemu Przedstawicielstwu RP załączone dokumenty.

(akta kontroli str. 24-27, 773-780)

KE w dokumencie informacyjnym z 11 spotkania Grupy Ekspertów do spraw Dyrektywy Ptasiej i Dyrektywy Siedliskowej „NADEG”, dotyczącym raportowania z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej i z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej za okres 2013-2018, uzgodniła z krajami członkowskimi harmonogram procedowania raportów. Ustalono daty przedłożenia krajowych raportów oraz czas na weryfikację m.in. przez Europejską Agencję Środowiska w odniesieniu do oceny jakości przedłożonych raportów. W ww. harmonogramie przewidziano możliwość uzupełnienia raportu w zakresie zgłoszonych przez KE uwag. Minister nie posiadał informacji o uwagach KE do raportu z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej zgłoszonych 10 października 2019 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 477-480, 517-531)

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) Minister nie kontrolował Głównego Inspektora w zakresie realizacji zadań monitoringu przyrody, a do Ministerstwa nie wpłynęły wnioski, skargi, petycje ani wnioski o interwencję w ww. zakresie. Pismem z 26 maja 2023 r.³⁶ sekretarz stanu w Ministerstwie odpowiedzialny za nadzór nad Głównym Inspektorem wystąpił do tego organu o syntetyczną informację w zakresie zaawansowania realizacji SPPMŚ. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu w MKiŚ wyjaśniła m.in., że: „[...] analiza wyjaśnień będzie podstawą do ewentualnego ujęcia zagadnień związanych z monitoringiem środowiska w kontrolach planowanych na rok 2024. [...] obecnie prowadzona jest kontrola [...] dotycząca funkcjonowania GIOŚ uwzględniająca politykę kadrową m.in. w zakresie Państwowego Monitoringu Środowiska. Planowany termin zakończenia kontroli [...] – do końca grudnia br.”.

(akta kontroli str. 338-342, 568-674)

W trakcie kontroli NIK³⁷ Główny Inspektor pismem z 19 czerwca 2023 r.³⁸ skierował do sekretarza stanu w Ministerstwie, Głównego Konserwatora Przyrody, prośbę o ustalenie sposobu prac nad raportami z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17

³³ W postaci plików elektronicznych.

³⁴ Zgodnie z dokumentem informacyjnym z 11 spotkania Grupy Ekspertów do spraw Dyrektywy Ptasiej i Dyrektywy Siedliskowej „NADEG”, państwa członkowskie zatwierdziły format raportu z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej w listopadzie 2016 r., zaś format raportu z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej w maju 2017 r.

³⁵ Pismo znak: DM/51-11-6/9/19/DŁ,MZ.

³⁶ Znak: MKB 2652675.10148825.8151741.

³⁷ P/23/040 „Planowanie i realizacja monitoringu przyrody”.

³⁸ Znak: DMS-MPR.505.9.2.2023.

dyrektywy siedliskowej za obecnie obowiązujący okres sprawozdawczy 2019-2024, w tym wskazanie jednostek koordynujących i zobowiązanych do przygotowania informacji. Do 17 października 2023 r. nie udzielono odpowiedzi na ww. pismo. Sekretarz stanu w Ministerstwie, Główny Konserwator Przyrody, zeznała, że: „Trwają uzgodnienia z DOP i GDOŚ, kto powinien i kto jest w stanie wykonać ten raport. W trakcie tych rozmów wskazano, że wszelkie narzędzia posiada GIOŚ, natomiast Minister Klimatu i Środowiska poprzez m.in. DOP powinien koordynować te działania. W Ministerstwie zostaną oddelegowane osoby odpowiedzialne za złożenie raportów. Obecnie na roboczo zaproponowano, że w MKiŚ powstanie zespół koordynujący wspomagający prace GIOŚ w zakresie opracowywania ostatecznej wersji raportów, aby zmobilizować inne jednostki, w tym m.in. Lasy Państwowe i parki narodowe do przekazywania informacji na czas.”.

(akta kontroli str. 510-513, 765-769)

Do 3 listopada 2023 r. Minister nie wyznaczył organu odpowiedzialnego za przygotowania i złożenia raportów do KE z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej w 2025 r. za lata 2019-2024. Minister wyjaśnił m.in., że: „[...] prowadzone były robocze rozmowy pomiędzy Departamentem Ochrony Przyrody w MKiŚ, Departamentem Monitoringu Środowiska w GIOŚ oraz Departamentem Zarządzania Zasobami Przyrody w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. [...] Wynikiem prowadzonych prac jest projekt zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska powołującego Zespół do spraw raportowania do Komisji Europejskiej z art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej.”.

(akta kontroli str. 801-806)

2 sierpnia 2018 r. Główny Inspektor skierował do NFOŚiGW wniosek o dofinansowanie zadania pn. „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” w wysokości 399 986,8 tys. zł. 5 grudnia 2018 r. GIOŚ zmodyfikował wniosek zmniejszając kwotę dofinansowania do wysokości 330 988,0 tys. zł, tj. o 68 998,8 tys. zł.

Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) przekazał 4 grudnia 2018 r. Ministrowi wniosek Zarządu NFOŚiGW w sprawie zmniejszenia wysokości zobowiązań wieloletnich. Stwierdził w nim, że nakładanie na NFOŚiGW nowych zobowiązań finansowych, przy jednoczesnym odbieraniu mu znaczących wpływów, prowadzi do demontażu sprawnie działającego systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce oraz że skutek występującej groźby utraty płynności finansowej NFOŚiGW może być zmuszony do zaprzestania finansowania znacznej części istotnych dla ochrony środowiska zadań.

Uchwałą nr A/4/2/2019³⁹ Zarząd NFOŚiGW postanowił skierować wniosek do Rady Nadzorczej NFOŚiGW w celu zatwierdzenia dofinansowania realizowanego przez GIOŚ zadania pn. „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska”. Zarząd NFOŚiGW warunkował wejście w życie uchwały:

- wyrażeniem przez Ministra Środowiska zgody na zmniejszenie z dniem 1 stycznia 2019 r. wysokości zobowiązań wieloletnich określonych w art. 401c ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴⁰ o 850 000,0 tys. zł i w art. 401 c ust. 2 ustawy Poś o 150 000,0 tys. zł;
- potwierdzeniem przez Ministra Środowiska rekomendacji dla wszystkich zadań zgłoszonych przez GIOŚ do dofinansowania w latach 2019-2022;

³⁹ Uchwała Zarządu NFOŚiGW z dnia 16.01.2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr B/1/9/2019 z dnia 02.01.2019 r. dotyczącej przekazania środków dla GIOŚ z siedzibą w Warszawie na realizację zadania: „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” do kwoty 330 987 000,0 zł i skierowanie wniosku na Radę Nadzorczą.

⁴⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 799, dalej: „ustawa Poś”.

- potwierdzeniem przez Ministra Środowiska rekomendacji dla całkowitej kwoty dofinansowania;
- zatwierdzeniem wniosku Zarządu NFOŚiGW przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW.

Rada Nadzorcza NFOŚiGW zatwierdziła wniosek Zarządu NFOŚiGW uchwałą nr 16/2019⁴¹, a Minister Środowiska stwierdził, że nie jest ona sprzeczna z prawem, mimo że Rada Nadzorcza NFOŚiGW zgodnie z art. 400h ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy Poś nie miała podstaw do podjęcia takiej uchwały (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Ponadto 12 lutego 2019 r. Minister potwierdził zasadność realizacji wszystkich zadań zawartych w złożonym przez GIOŚ wniosku oraz wysokości ich dofinansowania w latach 2019-2022, wynoszącej 330 987,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 822-986)

W okresie 2019-2023 (do 30 czerwca) Minister monitorował wykorzystanie limitu wydatków NFOŚiGW na realizację skutków finansowych wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw⁴², zwiększających limit wydatków GIOŚ. W żadnym roku, w okresie objętym kontrolą, limit zwiększający wydatki GIOŚ nie przekroczył 100 mln zł⁴³, a wykorzystanie środków w latach 2019-2022 wyniosło od 88,6% do 96,8% limitu. Departament Budżetu w Ministerstwie otrzymywał comiesięczne informacje z wykorzystania środków, w tym m.in. – na zadanie pn. „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Monitoringu Środowiska”. Dodatkowo GIOŚ co pół roku przekazywał informację do Ministerstwa w zakresie wykorzystania ww. limitu.

(akta kontroli str. 807-821)

Według stanu na 8 września 2023 r. w ramach zawartych umów na lata 2019-2025 pomiędzy GIOŚ, a wykonawcami monitoringu przyrody nie zabezpieczono realizacji monitoringu 62 z 268 gatunków ptaków i 58 z 136 gatunków innych zwierząt ujętych na listach referencyjnych KE obejmujących gatunki, dla których Polska została zobligowana do złożenia raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej. Sekretarz stanu w Ministerstwie pełniący funkcję Głównego Konserwatora Przyrody zeznała, że informację o tym, że nie wszystkie gatunki ujęte na listach referencyjnych KE musiały być objęte monitoringiem pozyskała od GIOŚ. Minister w odniesieniu do zakresu monitoringu ptaków i innych zwierząt wyjaśniła, że nie widzi podstaw do oczekiwania od GIOŚ objęcia monitoringiem wszystkich gatunków. Prezentowane przez Ministra w trakcie kontroli NIK stanowisko o braku podstaw do objęcia monitoringiem wszystkich gatunków i siedlisk przyrodniczych wskazanych na listach referencyjnych KE, co do których Polska w latach 2019-2024 była zobowiązana do przedkładania raportów na podstawie przepisów dyrektyw: siedliskowej i ptasiej, pozostawało w sprzeczności z regulacją zawartą w art. 112 ust. 2 uop.

(akta kontroli str. 481-505, 510-513, 781-791, 801-806, 987-991)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W regulaminie wewnętrznym DOP⁴⁴ nie przypisano żadnemu wydziałowi ani zespołowi zadań dotyczących nadzoru nad Głównym Inspektorem w zakresie

⁴¹ Uchwała Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 25 stycznia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia wniosku Zarządu NFOŚiGW o dofinansowanie zadania: „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” realizowanego przez GIOŚ z siedzibą w Warszawie dotacją do kwoty 330 987 000,0 zł.

⁴² Na podstawie art. 29 ust. 2 tej ustawy.

⁴³ W poszczególnych latach wyniósł odpowiednio: 73 075,7 tys. zł, 77 970,0 tys. zł, 88 971,1 tys. zł oraz do 30 czerwca 2023 r. – 39 561,0 tys. zł.

⁴⁴ Z 17 kwietnia 2018 r.

monitoringu przyrody, mimo że zgodnie z Działaniami nadzorczymi zadania z zakresu nadzoru merytorycznego nad Głównym Inspektorem wykonują poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa właściwe w danej dziedzinie według kompetencji określonych w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa, w szczególności poprzez monitoring terminowości i poprawności realizacji zadań merytorycznych.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa do zadań DOP należało m.in. inicjowanie, opracowywanie i wdrażanie polityki Ministra oraz realizacja zadań Ministra w zakresie ochrony przyrody.

Ponadto realizacji zadań dotyczących nadzoru nad Głównym Inspektorem w zakresie monitoringu przyrody nie przypisano także żadnemu pracownikowi DOP.

Tym samym w Ministerstwie nie zachowano standardu określonego w pkt 3 „Struktura organizacyjna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. A. „Środowisko wewnętrzne” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁵. Zgodnie z tym standardem struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Była dyrektor DOP wyjaśniła m.in., że: „Departament Ochrony Przyrody nie prowadził nadzoru merytorycznego nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska zarówno w zakresie wykonywania przez niego zadań związanych z prowadzeniem monitoringu przyrody, jak i w żadnym innym zakresie. DOP nie monitorował zatem terminowości i poprawności realizacji zadań merytorycznych przez GIOŚ [...]. DOP współpracował z DZŚ, ale nie wykonywał działań nadzorczych w stosunku do GIOŚ [...]. Nieuzasadnionym zatem jest twierdzenie jakoby DOP był zobligowany do realizacji monitoringu przyrodniczego oraz do nadzoru GIOŚ w tym zakresie”.

(akta kontroli str. 465)

Dyrektor DOP wyjaśnił m.in., że: „Przede wszystkim należy stwierdzić, że podział zadań pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa następuje w drodze Zarządzenia Ministra w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, a wszystkie inne dokumenty muszą być z nim zgodne. Stosownie do zapisów regulaminu nadzór nad GIOŚ sprawował tylko i wyłącznie Departament Ochrony Środowiska. Kolejne regulaminy organizacyjne MŚ potwierdzały taki podział kompetencji i zadań nadzorczych. DOP współpracował z DOŚ, ale nie wykonywał działań nadzorczych w stosunku do GIOŚ. [...]. Nieuzasadnionym zatem jest twierdzenie jakoby DOP był zobligowany do realizacji monitoringu przyrodniczego oraz do nadzoru GIOŚ w tym zakresie”.

(akta kontroli str. 457)

Dyrektor DIŚ wyjaśnił m.in., że: „Czynności DIŚ z zakresu nadzoru nad GIOŚ obejmują przede wszystkim zadania takie jak: rozpatrywanie skarg, wniosków, petycji, interpelacji i interwencji dotyczących działania GIOŚ, [...]. W ramach przywołanych wyżej zadań DIŚ z zakresu nadzoru mieszczą się również elementy związane z monitoringiem przyrody, jako częścią prowadzonego przez GIOŚ Państwowego Monitoringu Środowiska - PMS (poza ich merytoryczną oceną

⁴⁵ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „komunikat nr 23 MF”.

pozostającą poza zakresem kompetencji DIŚ), co ma miejsce zależnie od treści przekazywanych do DIŚ informacji lub sygnalizowanych problemów. W okresie objętym kontrolą NIK (od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2023 r.) w ramach skarg wniosków, petycji czy interwencji nie wpływały do DIŚ sygnały, z których wynikałoby że GIOŚ nieprawidłowo realizuje zadania z zakresu badań PMS, w tym monitoringu przyrody [...]. W ramach właściwości DIŚ w kolejnych latach co do zasady zgłaszano uwagi dotyczące treści lub sposobu redakcji sprawozdań jednak nie dotyczyły one merytorycznych ocen z zakresu monitoringu przyrody. Tematyka ta nie leży bowiem w zakresie kompetencji DIŚ, który zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym nie zajmuje się realizacją zadań Ministra w zakresie ochrony przyrody".

(akta kontroli str. 340)

Dyrektor generalny Ministerstwa wyjaśniła m.in., że: „Zgodnie z Działaniami nadzorczymi zadania z zakresu nadzoru merytorycznego nad Głównym Inspektorem wykonują poszczególne komórki organizacyjne MKiŚ właściwe w danej dziedzinie według kompetencji określonych w regulaminie organizacyjnym MKiŚ, w szczególności poprzez monitoring terminowości i poprawności realizacji zadań merytorycznych. Korespondencja pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi MKiŚ a GIOŚ powinna być przekazywana do wiadomości komórki do spraw nadzoru. Celem wprowadzenia takiej formy nadzoru było przede wszystkim umożliwienie komórce do spraw nadzoru nad GIOŚ posiadanie wiedzy co do realizowanych przez GIOŚ zadań i ewentualne reagowanie, w przypadku zgłoszonych nieprawidłowości. Należy przy tym mieć na uwadze, że specyfika i interdyscyplinarność merytorycznych zadań realizowanych przez GIOŚ ma bardzo szeroki zakres. Dlatego regulacje wewnętrzne MKiŚ przewidują, że zadania o charakterze merytorycznego nadzoru (w tym dotyczące terminowości i poprawności realizacji merytorycznych zadań GIOŚ) wykonują poszczególne komórki organizacyjne MKiŚ zgodnie z merytorycznym zakresem właściwości wskazanym w regulaminie w danej dziedzinie [...]. W przypadku Departamentu Ochrony Przyrody należy wskazać, że DOP m.in. współpracował z GIOŚ w zakresie opracowania raportów dla Komisji Europejskiej z art. 17 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk (tzw. dyrektywa siedliskowa) oraz z art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (tzw. dyrektywa ptasia [...]) Tym samym określony standard II.A.3 wskazujący, że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny jest spełniony".

(akta kontroli str. 540-545)

Minister⁴⁶ wyjaśniła m.in., że: „[...] Należy zaznaczyć, że w zasobie powszechnie obowiązujących źródeł prawa brak jest norm prawnych szczegółowo precyzujących sposób realizacji nadzoru Ministra Klimatu i Środowiska nad działalnością Głównego Inspektora. Należy mieć na uwadze, że poprzez przepis z art. 3a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska [...] Główny Inspektor jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw klimatu a ustawodawca ograniczył się do ustanowienia generalnej zasady dotyczącej sprawowania nadzoru oraz sędował

⁴⁶ Minister Klimatu i Środowiska od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.

na organy administracji rządowej zadanie skonkretyzowania przedmiotu czynności związanych z nadzorem i ich faktycznego wymiaru [...]”.

(akta kontroli str. 781-783, 801-802)

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami dyrektora generalnego Ministerstwa, w sytuacji gdy w regulaminie wewnętrznym DOP nie przypisano żadnemu wydziałowi ani stanowisku zadań dotyczących nadzoru nad Głównym Inspektorem w zakresie monitoringu przyrody, a ponadto zarówno byłe jak i obecne kierownictwo tego Departamentu prezentowało w trakcie kontroli NIK stanowisko o braku zobowiązania DOP do sprawowania nadzoru nad GIOŚ w zakresie realizacji zadań monitoringu przyrody.

Opisane wyżej postępowania należy uznać za nierzetelne.

2. Minister zatwierdził SPPMŚ, mimo że jego zapisy nie gwarantowały objęcia pmś wszystkich gatunków i siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Ponadto SPPMŚ nie zawierał informacji dotyczących liczby lub nazw gatunków (roślin i zwierząt) i typów siedlisk przyrodniczych zaplanowanych do objęcia monitoringiem przyrody w okresie jego realizacji, który był różny od okresu sprawozdawczego z zakresu dyrektywy siedliskowej i ptasiej. Nie ujęto w nim także mierników dla oceny realizacji zadań dotyczących monitoringu gatunków (roślin i zwierząt) i siedlisk przyrodniczych oraz nie zidentyfikowano ryzyk w odniesieniu do celów i zadań ujętych w tym dokumencie.

Szczegółowa analiza SPPMŚ wykazała, że:

- a) W SPPMŚ wskazano m.in., że: „Celem Monitoringu Ptaków Polski (MPP) jest zapewnienie informacji o stanie populacji wybranych gatunków ptaków w Polsce [...]”. Tym samym Minister zaakceptował stan nieobjęcia monitoringiem wszystkich gatunków ptaków występujących w stanie dzikim na terytorium RP, mimo że zgodnie z art. 1 dyrektywy ptasiej przedmiotem zainteresowania wspólnoty są wszystkie gatunki ptaków w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich. Postępowanie Ministra było niezgodne z art. 112 ust. 2 uop, zgodnie z którym w ramach państwowego monitoringu środowiska prowadzi się monitoring przyrodniczy różnorodności biologicznej i krajobrazowej polegający m.in. na obserwacji i ocenie stanu oraz zachodzących zmian gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, a także na ocenie skuteczności stosowanych metod ochrony przyrody.
- b) Nie określono w nim mierników dla możliwości oceny realizacji zadań dotyczących monitoringu gatunków (roślin i zwierząt) i siedlisk przyrodniczych oraz nie zidentyfikowano ryzyk w odniesieniu do celów i zadań ujętych w tym dokumencie. Tym samym w Ministerstwie nie zachowano standardów określonych w pkt 6 i 7 części II. „Standardy kontroli zarządczej”, lit. B „Cele i zarządzanie ryzykiem” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tymi standardami wykonanie celów i zadań należało monitorować za pomocą wyznaczonych mierników, a także nie rzadziej niż raz w roku dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań.
- c) Nie zawarto w nim informacji dotyczących liczby lub nazw gatunków ptaków, roślin, innych zwierząt i typów siedlisk zaplanowanych do objęcia monitoringiem przyrody w okresie jego realizacji, mimo że okres

realizacji SPPMŚ nie pokrywał się z okresem sprawozdawczym z zakresu dyrektywy siedliskowej i ptasiej. Tym samym program nie wskazywał, które gatunki i siedliska ujęte na listach referencyjnych powinny być objęte monitoringiem w okresie jego realizacji, a zawarte w nim zapisy nie gwarantowały objęcia pmś w ww. okresie sprawozdawczym wszystkich gatunków i siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

(akta kontroli str. 5, 481-505)

Dyrektor DIŚ wyjaśnił m.in., że: „W DZŚ analizowano projekt Programu Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2020-2025, który został przekazany przez GIOŚ [...] do konsultacji, w ramach właściwości i kompetencji merytorycznych określonych w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DZŚ. [...] Zgodnie z regulaminem DZŚ prowadzenie spraw związanych z przepisami UE oraz międzynarodowych konwencji i porozumień w zakresie ochrony przyrody, w tym dyrektywy ptasiej i siedliskowej, nie leżały w kompetencji DZŚ”.

(akta kontroli str. 335-343)

Sekretarz stanu odpowiedzialny za przedłożenie Ministrowi do akceptacji projektu SPPMŚ wyjaśnił m.in., że: „Nie potrafię na to [...] odpowiedzieć, musiałbym zasięgnąć wiedzy z dokumentów źródłowych. Nie przypominam sobie tej rekomendacji. [...] Odsyłam do Departamentu Instrumentów Środowiska, który w imieniu Ministra prowadzi dokumentację w tym zakresie”.

(akta kontroli str. 506-509)

Minister⁴⁷ zatwierdzający SPPMŚ wyjaśnił m.in., że: „[...] sama ustawa ogranicza się do ustanowienia monitoringu dla ptaków żyjących naturalnie i w stanie dzikim, można więc uznać, że ustanawia monitoring dla wybranych gatunków ptaków. Przyjmując, że wszystkie pojęcia należy tłumaczyć w sposób zgodny z ustawą użytą w Strategicznym Planie nazwa *wybrane gatunki* prowadzi do ustawy, która wskazuje, jakie gatunki zostały wybrane”. Jednocześnie wyjaśnił, że: „[...] należy być ostrożnym w wyznaczaniu mierników dla tego typu zadań (monitoringu przyrody – *przypis kontrolera*) [...]. Powoduje to ryzyko przyjęcia trybu działania polegającego na prowadzeniu działań tylko w celu sprostania wymogom minimów narzuconych w dokumencie”. W odniesieniu do kwestii braku informacji dotyczących liczby lub nazw gatunków ptaków, roślin, innych zwierząt i siedlisk przyrodniczych w SPPMŚ, były Minister⁴⁸ wyjaśnił m.in., że: „Nie leży [...] w kwestii ministra organizowanie pracy aparatu pracy podległych mu organów”.

(akta kontroli str. 992-996)

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

3. Minister nie zapewnił – w ramach nadzoru nad Głównym Inspektorem – objęcia monitoringiem przyrody wszystkich gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem gatunków o znaczeniu priorytetowym. W efekcie w opracowanych przez GIOŚ projektach raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za lata 2013-2018, otrzymanych pismami z 2 i 12 sierpnia 2019 r.⁴⁹, do których Minister nie wniósł uwag, nie ujęto danych pozyskanych

⁴⁷ Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., a od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. – Minister Klimatu.

⁴⁸ Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., a od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. – Minister Klimatu.

⁴⁹ Odpowiednio przy pismach oznaczonych: DM/51-11-1/08/19/DŁ (z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej) oraz DM/51-11-6/7/19/MZ (z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej).

na podstawie badań monitoringowych o 33⁵⁰ z 136 gatunkach innych zwierząt i o 73⁵¹ z 268 gatunkach ptaków ujętych na listach referencyjnych dla Polski⁵² opracowanych przez KE.

Zgodnie z art. 112 ust. 2 uop monitoring przyrodniczy polega na obserwacji i ocenie stanu oraz zachodzących zmian w składnikach różnorodności biologicznej i krajobrazowej, w tym typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, a także na ocenie skuteczności stosowanych metod ochrony przyrody.

(akta kontroli str. 23, 481-505, 517-531, 683-733)

Tym samym w Ministerstwie nie zachowano standardu określonego w pkt 11 części II. „Standardy kontroli zarządczej”, lit. C. „Mechanizmy kontroli” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem należało prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Była dyrektor DOP⁵³ wyjaśniła m.in., że: „Wydział do spraw Ochrony Środowiska DOP MŚ weryfikował przekazane przez GIOŚ raporty, a DOP MŚ przedstawił informację do GIOŚ o braku uwag do powyższych dokumentów. Dokonane uzgodnienia zostały potwierdzone przez GIOŚ - Karty informacyjne dołączane do Raportów zawierały informację o dokonanych uzgodnieniach. Raporty miały formę elektroniczną. W przypadku raportu z art. 12 w EZD znajdują się adnotacje świadczące o weryfikacji danych ujętych w raporcie. Informacje te były przekazywane e-mailem przez pracownika zajmującego się weryfikacją raportu do naczelnika WOŚ. W przypadku raportu wynikającego z art. 17 weryfikacji dokonywał pracownik, który potwierdził przeprowadzoną analizę w mailu kierowanym do GIOŚ i naczelnika WOŚ. [...] Zgodnie z ustaleniami poczynionymi przez kierownictwo oraz na spotkaniach roboczych, MŚ i GDOŚ przekazały informacje z własnego zakresu do GIOŚ w postaci gotowego wkładu. Każdy organ weryfikował przekazane przez siebie dane odrębnie. DOP MŚ weryfikując oba Raporty przekazał informację o braku uwag zgodnie ze swoimi kompetencjami i w zakresie swojego działania”.

(akta kontroli str. 315-318)

Sekretarz stanu w Ministerstwie odpowiedzialna za nadzór nad DOP pełniącą funkcję Głównego Konserwatora Przyrody zeznała: „Objęłam urząd w 2018 r.,

⁵⁰ Zalotka splaszczona (1035), zalotka białoczelna (1038), gadziogłowa żółtonoga (1040), żagnica zielona (1048), niepylak apollo (1057), straszka północna (6182), sielawa europejska (2492), sieja (6353), podkowiec duży (1304), karlik malutki (1309), borowiec wielki (1312), mroczek pozłocisty (1313), nocek rudy (1314), karlik większy (1317), nocek Brandta (1320), nocek Natterera (1322), gacek brunatny (1326), mroczek późny (1327), gacek szary (1329), nocek wąsatek (1330), borowiec leśny (1331), mroczak posrebrzany (1332), zajęc bielak (1334), orzesznica leszczynowa (1341), koszatka leśna (1342), smużka leśna (1343), kuna leśna (1357), tchórz zwyczajny (1358), żbik europejski (1363), karlik drobny (5009), stephanopachys linearis (1926, brak polskiej nazwy), minóg Władysława (2485), jaszczurka zwinka (1361).

⁵¹ Batalion, bączek, bekasik, bernikla kanadyjska, biegus malutki, biegus zmienny (calidris aplina), błotniak zbożowy, brodziec pławny, cietrzew, czapla nadobna, czapla purpurowa, czeczotka, drop, drożdż obrożny, drożdż, drzemlik, dzierzba czarnoczelna, dzierzba rudogłowa, dzięcioł białoszyi, dzięcioł zielonosiwy, gadożer, gęś mała, gluszek, helmiatka, jarząbek, gęsiówka egipska, kobczyk, kropiatka, kulon, lelek, labędź mały, łączak, mandarynka, mewa mała, mewa romańska, mewa żółtonoga, mornel, muchówka białoszyja, myszół włochaty, nagórnik, ohar, orzechówka, orzełek, pliszka cytrynowa, pliszka górską, pluszcz, płatkonóg sztyldzioby, płochacz halny, płomykówka, podróżniczek, pomurnik, półdżka, puszczyk mszarny, raróg, rybitwa białoczelna, rybitwa popielata, rybitwa wielkodzioba, rycyk, sieweczka morska, siewka złota, sieweczka obrożna, siwerniak, słonka, sokół wędrowny, szablodziób, szcudlak, szlamnik, uszatka błotna, wąsatka, wójcik, zaroślówka, zielonka i żółna.

⁵² https://cdr.eionet.europa.eu/help/birds_art12/2013-2018
https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/2013-2018.

⁵³ Dyrektor DOP od 1 stycznia 2019 r. do 28 kwietnia 2020 r.

decyzje o tym co ma być zostały podjęte wcześniej. Informacja była taka, że nie wszystkie gatunki musiały być objęte monitoringiem, uznałam te informacje za prawdziwe. Informacje o tym, że nie ma konieczności objęcia monitoringiem wszystkich gatunków ujętych na listach referencyjnych KE pozyskałam od GIOŚ. Z informacji przekazanych z DOP i GDOŚ wynikało, że wszelkie uwagi wniesione przez ekspertów zostały uwzględnione. Informacje przekazane z DOP są dla mnie wystarczające. Nikt nie zgłaszał, że raport jest wadliwy."

(akta kontroli str. 510-513)

Minister⁵⁴ wyjaśnił m.in., że: „Powierając koordynację przygotowania raportów wynikających z art. 12 i 17 Dyrektyw Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska miałem na względzie fakt, iż organ ten posiada wszelkie niezbędne dane wynikające z prowadzonego przez siebie monitoringu środowiska, a także monitoringu przyrodniczego – części Państwowego Monitoringu Środowiska (o czym mowa w art. 112 ustawy o ochronie przyrody) [...] Nie jest niewłaściwym czy niezgodnym z wytycznymi Komisji Europejskiej opracowywanie raportów w oparciu o inne źródła danych niż państwowy monitoring środowiska [...] określanie zakresu monitoringu, w tym listy monitorowanych gatunków, należy do kompetencji Głównego Inspektora [...]”.

(akta kontroli str. 517-531)

Niezapewnienie przez Ministra objęcia przez GIOŚ monitoringiem przyrody wszystkich gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a następnie opracowanie na podstawie tak pozyskanych danych raportów z zakresu realizacji dyrektyw: siedliskowej i ptasiej należy uznać za postępowanie nierzetelne.

4. Minister – w ramach sprawowanego nadzoru nad Głównym Inspektorem – nie zapewnił sobie otrzymania ostatecznych wersji raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej, wskutek czego w trakcie posiedzenia kierownictwa Ministerstwa 27 sierpnia 2019 r. zatwierdził raporty z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za lata 2013-2018 jedynie w oparciu o informacje o raportach, bez zapoznania się z ich treścią. 21 sierpnia 2019 r. GIOŚ przekazał do Ministerstwa „Informację o raporcie dla Komisji Europejskiej z zakresu art. 12 dyrektywy EWG 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. o ochronie dziko żyjących ptaków – lata 2013-2018”, „Informację o raporcie dla Komisji Europejskiej z zakresu art. 17 Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – lata 2013-2018” oraz dwie karty informacyjne do materiału przekazywanego do rozpatrzenia na posiedzeniu przez kierownictwo resortu. Oba raporty zostały zatwierdzone przez Ministra w oparciu o ww. 4 dokumenty.

(akta kontroli str. 322-328, 408, 438-442, 687-733)

Dyrektor DOP wyjaśnił m.in., że: „[...] DOP nie realizował zadań polegających na nadzorowaniu prac prowadzonych przez GIOŚ w zakresie monitoringu przyrody [...] nie współpracował z GIOŚ w zakresie realizacji monitoringu przyrodniczego. Jednakże DOP współpracował z GIOŚ w zakresie opracowywania raportów dla Komisji Europejskiej [...] Pracownicy DOP nie wykonywali zadań nadzorczych w stosunku do GIOŚ.”.

(akta kontroli str. 455-459)

Dyrektor DIŚ wyjaśnił m.in., że: „[...] Minister Środowiska pismem z dnia 10.01.2019 r. zobowiązał Głównego Inspektora do przekazania do Departamentu

⁵⁴ Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.

Ochrony Przyrody w MŚ raportu z art. 12 [...] i art. 17 [...]. Departament Ochrony Przyrody został wskazany przez Ministra jako właściwy w zakresie zawartości merytorycznej i terminowości składania przedmiotowych projektów/raportów do Ministerstwa, a później do KE. Tym samym DZŚ nie analizował w jakim stopniu szczegółowości informacje z GIOŚ powinny być przekazywane do Ministerstwa w tej sprawie, gdyż to nie DZŚ był adresatem przedmiotowych informacji z GIOŚ i nie był informowany o potencjalnych zagrożeniach i potrzebie dodatkowych działań o charakterze nadzorczym.”.

(akta kontroli str. 335-343, 546-553)

Sekretarz stanu w Ministerstwie pełniąc funkcję Głównego Konserwatora Przyrody w sprawie przyczyn niezapewnienia w latach 2019-2023 przez DOP sprawowania nadzoru nad Głównym Inspektorem w zakresie kompletności realizowanego monitoringu przyrody zeznała: „W moim przekonaniu zapewniłam (nadzór – *przypis kontrolera*). Włączam się aktywnie w sprawy merytorycznego nadzoru DOP nad GIOŚ. Inicjowałam wiele spotkań roboczych z udziałem GIOŚ. Zauważam, iż istnieje problem w zakresie finansowania zadań związanych z monitoringiem przyrody, ponieważ wykonawcy monitoringu przyrody (na podstawie umów zawartych z GIOŚ – *przypis kontrolera*) pozyskiwali dane monitoringowe m.in. z parków narodowych, a więc nie z bezpośrednich prac terenowych. Uzasadnione było zawieranie porozumień z parkami i Lasami Państwowymi, a GIOŚ w zakresie przekazywania danych dotyczących monitoringu gatunków roślin i zwierząt.” Ponadto dodała: „[...] Nie zostałam poinformowana o tym, że DOP takiego dokumentu nie otrzymał i że oczekuje na taki dokument. [...] GIOŚ nie przekazał skorygowanego raportu do MŚ celem ponownego opiniowania [...] nie odnaleziono (w Ministerstwie – *przypis kontrolera*) dokumentów potwierdzających przekazanie przez GIOŚ korekty raportów do MŚ.”.

(akta kontroli str. 510-513)

Podsekretarz stanu w Ministerstwie odpowiedzialny od 1 stycznia 2019 r. do 29 stycznia 2020 r. za nadzór Ministra nad DZŚ na pytanie o sposób nadzoru i monitorowania realizacji monitoringu przyrody przez DZŚ zeznał, że tego nie pamięta.

(akta kontroli str. 514-516)

Sekretarz stanu w Ministerstwie odpowiedzialny od 30 stycznia 2020 r. za nadzór Ministra nad DZŚ (a następnie nad DIŚ) na pytanie o sposób nadzoru i monitorowania realizacji monitoringu przyrody przez DZŚ zeznał: „Pełen zakres spraw realizowany był w Departamencie Instrumentów Środowiskowych. Odsyłam do dokumentów źródłowych. Nie przypominam sobie aby wpływały informacje o tym, że DOP nie ma pełnej wiedzy o monitoringu przyrody.”.

(akta kontroli str. 506-509)

Minister⁵⁵ wyjaśnił m.in., że: „[...] w ministerstwie funkcjonowały mechanizmy zapewniające weryfikację prawidłowości realizacji zadań wykonywanych w ramach monitoringu przyrody, w tym m.in. przypisanie w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa zadań do realizacji departamentom. [...] jednostka przygotowująca materiał (w tym przypadku GIOŚ) odpowiadała za celowość, zawartość merytoryczną materiału oraz jego terminowe przekazanie do rozpatrzenia. [...] to jednostka przygotowująca materiał przekazuje materiał uzgodniony z komórkami organizacyjnymi ministerstwa [...] nie dysponuję, aż tak doskonałą pamięcią, jakie były przedstawiane dokumenty na wspomnianym

⁵⁵ Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.

posiedzeniu [...] nie było moją rolą weryfikowanie strona po stronie przekazywanych dokumentów, w szczególności zawierających dane, wobec braku sygnału czy zgłoszenia ryzyk [...] co do niepełnej formy przekazanego dokumentu zarówno przez odpowiedzialnego za jego przedłożenie (Głównego Inspektora Ochrony Środowiska) oraz właściwych członków kierownictwa nadzorujących merytorycznie poruszone tematy lub nadzorujących jednostkę".

(akta kontroli str. 517-531)

Niepozyskanie ostatecznych wersji raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej należy uznać za postępowanie nierzetelne.

5. Minister nie zapewnił terminowego złożenia do KE przez Polskę raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za okres 2013-2018. Raporty zostały złożone 27 sierpnia 2019 r., tj. z przekroczeniem terminów wskazanych przez KE o 27 dni w przypadku raportu z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i o 119 dni w zakresie raportu z art. 17 dyrektywy siedliskowej. Terminy na złożenie przez państwa członkowskie sprawozdań w ww. zakresie zostały wyznaczone przez Europejską Agencję Środowiska 9 marca 2016 r. W zakresie art. 17 dyrektywy siedliskowej ustalono termin na 30 kwietnia 2019 r., a w zakresie art. 12 dyrektywy ptasiej – na 31 lipca 2019 r. (tzw. delivery deadline). Ponadto w trakcie spotkania grupy eksperckiej NADEG wyznaczono ostateczne terminy złożenia raportów, tzw. „cut-off date for deliveries” – odpowiednio na 30 sierpnia 2019 r. i 31 października 2019 r., po upływie których raporty złożone przez państwa członkowskie nie zostaną uwzględnione w sprawozdaniu KE o stanie przyrody za 2020 r. ani w końcowej ocenie Europejskiej Strategii na rzecz Różnorodności Biologicznej (EU Biodiversity Strategy). Ponadto w ciągu miesiąca po złożeniu raportu przewidziano wewnętrzną analizę jakości przeprowadzaną przez Europejską Agencję Środowiska (EAS) i European Topic Centre on Biodiversity (ETC/BD). Ponowne złożenie raportu w przypadku stwierdzenia błędów mogło nastąpić w terminie nie późniejszym niż „cut-off date”. Złożenie raportu z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej po upływie 119 dni (27 sierpnia 2019 r.) od terminu wyznaczonego przez KE (30 kwietnia 2019 r.), a tym samym na 3 dni przed upływem „cut-off date” wyznaczonym na 30 sierpnia 2019 r. uniemożliwiło przeprowadzenie wewnętrznej analizy złożonego raportu przez EAS i ETC/BD w wyznaczonym terminie, a także ewentualne ponowne złożenie raportu w przypadku stwierdzenia istotnych błędów. W przypadku raportu z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej, mimo że został on przedłożony 27 dni (27 sierpnia 2019 r.) po upływie terminu wyznaczonego przez KE (31 lipca 2019 r.) możliwe było dokonanie jego weryfikacji, wskutek której wymagał ponownego złożenia (23 października 2019 r.), tj. na 8 dni przed „cut-off date” (31 października 2019 r.).

(akta kontroli str. 319-328, 467-480, 687-733)

Sekretarz stanu pełniący funkcję Głównego Konserwatora Przyrody odpowiedzialna za nadzór nad DOP zeznała: „Nie pamiętam z czego wynikały opóźnienia. Zakładam, że powodem była obszerność raportów, dane były zebrane z wielu źródeł.”.

(akta kontroli str. 510-513)

Minister⁵⁶ wyjaśnił m.in., że: „[...] z tego co pamiętam sprawozdanie z art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej zostało przekazane

⁵⁶ Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.

w dopuszczalnych przez KE terminach. [...] Według mojej wiedzy KE zaakceptowała sprawozdania złożone przez Polskę [...].”

(akta kontroli str. 517-531)

Raporty z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej zostały złożone z przekroczeniem wyznaczonych terminów. Fakt ten znalazł potwierdzenie w karcie informacyjnej do materiału przekazanego do rozpatrzenia na posiedzeniu kierownictwa Ministerstwa 27 sierpnia 2019 r., w której Główny Inspektor wskazał m.in., że: „Raport z art. 12 dyrektywy ptasiej należało złożyć do 31 lipca 2019 r. [...] zgłoszono do KE spodziewane opóźnienia, deklarując złożenie raportu nie później niż do 31 sierpnia 2019 r.”.

(akta kontroli str. 325-328)

Niezapewnienie terminowego przedłożenia KE raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za lata 2013-2018 należy uznać za postępowanie nierzetelne.

6. Minister w ramach sprawowanego nadzoru nad Głównym Inspektorem, nie zapewnił sobie informacji o uwagach KE do raportu z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej zgłoszonych 10 października 2019 r. Uwagi KE zostały przekazane drogą mailową do GIOŚ, który samodzielnie i bez konsultacji z Ministrem wprowadził konieczne zmiany, a następnie ponownie złożył skorygowany raport do CRD 23 października 2019 r., tj. 8 dni przed upływem ostatecznego terminu na złożenie raportu, tzw. „cut-off date for deliveries”, po upływie którego raport złożony przez państwa członkowskie nie zostałby uwzględniony w sprawozdaniu KE o stanie przyrody za 2020 r. ani w końcowej ocenie Europejskiej Strategii na rzecz Różnorodności Biologicznej (EU Biodiversity Strategy).

(akta kontroli str. 477-480, 734-769)

Sekretarz stanu w Ministerstwie pełniący funkcję Głównego Konserwatora Przyrody w sprawie przyczyn niezapewnienia w latach 2019-2023 sprawowania nadzoru nad Głównym Inspektorem w zakresie kompletności realizowanego monitoringu przyrody zeznała m.in., że: „[...] W toku kwerendy w MKiŚ dostępnej dokumentacji nie znaleziono potwierdzenia przekazania przez GIOŚ informacji o uwagach zgłoszonych przez KE do raportów. [...] nie odnaleziono (w MKiŚ – *przypis kontrolera*) dokumentów potwierdzających przekazanie przez GIOŚ korekty raportów do MŚ”.

(akta kontroli str. 510-513)

Niezapewnienie informacji o uwagach KE zgłoszonych do raportu z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej należy uznać za postępowanie nierzetelne.

7. Minister nie posiadał programów wykonawczych pmś, przez co nie zapewnił sobie możliwości weryfikacji zakresu wykonywanego przez GIOŚ monitoringu przyrody. W efekcie akceptował informacje o realizacji zadań IOŚ za lata 2020-2021, sporządzone na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 9 uioś, mimo iż zawierały niekompletne dane w zakresie monitoringu gatunków i siedlisk morskich. W efekcie zaakceptował informacje o realizacji zadań IOŚ w 2020 r. i 2021 r., mimo że zawierały one niekompletne dane w zakresie monitoringu gatunków i siedlisk morskich. W przypadku obu ww. informacji nie uwzględniono w ich treści danych o monitoringu minoga morskiego.

(akta kontroli str. 335-343, 546-553, 570-674, 675-682)

Zgodnie z Działaniami nadzorczymi⁵⁷ pkt. V.1 „Nadzór w zakresie planowania i sprawozdawczości” zadania z zakresu nadzoru merytorycznego nad Głównym Inspektorem wykonują poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa właściwe w danej dziedzinie zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa, w szczególności poprzez monitoring terminowości i poprawności realizacji zadań merytorycznych przez GIOŚ, natomiast komórka ds. nadzoru odpowiada za prowadzenie spraw z zakresu nadzoru, w tym przekazywanie właściwemu członkowi kierownictwa raportów, sprawozdań i informacji, w tym m.in. informacji o realizacji zadań IOŚ.

DOP jako komórka Ministerstwa sprawująca nadzór merytoryczny nad Głównym Inspektorem w zakresie monitoringu przyrody nie zgłosił uwag do ww. informacji, mimo iż dane przekazane przez Głównego Inspektora były niepełne. W informacjach o realizacji zadań IOŚ w 2020 r. i 2021 r. nie wykazano kompletnych danych dotyczących monitoringu gatunków i siedlisk morskich w zakresie minoga morskiego.

(akta kontroli str. 146-188, 457-459, 465-466, 679-682)

Dyrektor DOP wyjaśnił m.in., że: „Do weryfikacji treści dotyczących realizacji monitoringu przyrody [...] nie jest konieczne dysponowanie wykonawczymi programami PMŚ; zakres zadań PMŚ został określony w wieloletnim strategicznym programie państwowego monitoringu środowiska. GIOŚ informuje również MKiŚ o swoich działaniach związanych z monitoringiem przyrody m.in. wysyła pisma informujące o rozpoczęciu kolejnego cyklu monitoringu, wnioskuje o wydanie zezwolenia Ministra Klimatu i Środowiska na odstępstwa od zakazów na obszarze parków narodowych, których jednym z elementów jest informacja o zakresie prowadzonych prac. Ponadto MKiŚ otrzymuje przesyłane przez GIOŚ publikacje wydawane w ramach Biuletynu Monitoringu Przyrody, które zawierają informacje o zakresie prowadzonych prac oraz o wynikach prowadzonego monitoringu.” Na pytanie NIK o przyczyny niezgłoszenia uwag do informacji o realizacji zadań IOŚ w zakresie niepełnego wykonania monitoringu przyrody Dyrektor DOP wyjaśnił: „Do odpowiedzi na pytanie konieczne byłoby zasięgnięcie informacji od pracowników bezpośrednio zaangażowanych w analizę ww. dokumentów. Jednak obecnie żadna z tych osób nie pracuje w DOP.”

(akta kontroli str. 675-678)

Dyrektor DIŚ wyjaśnił m.in., że: „[...] Departament Instrumentów Środowiskowych (DIŚ), który, tak jak i pozostałe opiniujące jednostki, zgłasza co do zasady uwagi pozostające w zakresie swojego działania (w przypadku DIŚ nie są to kwestie merytoryczne związane z ochroną przyrody). Stosując się do zapisów Polityki nadzorczej Ministra Klimatu i Środowiska i Działań nadzorczych, zadania o charakterze merytorycznego nadzoru nad Głównym Inspektorem (w tym dotyczące poprawności realizacji merytorycznych zadań GIOŚ) wykonują poszczególne komórki organizacyjne MKiŚ zgodnie z merytorycznym zakresem właściwości według kompetencji określonych w Regulaminie organizacyjnym MKiŚ w danej dziedzinie (np. DOP z zakresu ochrony przyrody). W związku z brakiem zgłoszenia do DZŚ/DIŚ zastrzeżeń do w/w Informacji ze strony właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych MK/MKiŚ oraz jednostek resortowych, DZŚ/DIŚ przedkładał je do akceptacji Ministra jako dokumenty uzgodnione”.

(akta kontroli str. 546-561)

⁵⁷ Obowiązującymi od 15 maja 2019 r. do 13 sierpnia 2023 r.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie odpowiedzialny od 1 stycznia 2019 r. do 29 stycznia 2020 r. za nadzór Ministra nad DZŚ na pytanie o sposób weryfikacji poprawności składanych corocznie przez Głównego Inspektora informacji o realizacji działań IOŚ przez DZŚ zeznał, że tego nie pamięta.

(akta kontroli str. 514-516)

Sekretarz stanu w Ministerstwie odpowiedzialny od 29 stycznia 2020 r. za nadzór Ministra nad DIŚ na pytanie o sposób weryfikacji poprawności składanych corocznie przez Głównego Inspektora informacji o realizacji działań IOŚ przez DZŚ zeznał, że tego nie pamięta i nie jest w stanie udzielić takich informacji oraz dodał, że rekomendacje w tej sprawie składa właściwy departament.

(akta kontroli str. 506-509)

Minister⁵⁸ wyjaśniła m.in., że: [...] przekazywane do MKiŚ dokumenty (m.in. dotyczące monitoringu przyrody, jako elementu PMŚ) podlegają opiniowaniu właściwych merytorycznie komórek. [...] Opis zadań realizowanych w ramach monitoringu przyrody zawarty w Strategicznym programie państwowego monitoringu środowiska na lata 2020-2025- jest wystarczający aby zapewnić realizację ustawowych zadań GIOŚ i informacje o środowisku w tym zakresie. Jest również zrozumiały dla specjalistów zatrudnionych w MKiŚ, którzy współpracują z GIOŚ przy różnych tematach związanych z ochroną przyrody, w tym również jej monitoringiem." Ponadto dodała, że: „[...] Ustawa o IOŚ nie precyzuje [...] trybu i sposobu zatwierdzania programów wykonawczych. Należy uznać, że w myśl przepisów zawartych w ustawie o IOŚ, to wieloletni program strategiczny jest kluczowym dokumentem w obszarze krótko i średnioterminowych badań stanu środowiska. Natomiast programy wykonawcze są jedynie dokumentami wewnętrznymi Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, nie podlegającymi opiniowaniu i zatwierdzaniu przez MKiŚ.”.

(akta kontroli str. 781-783, 801-805)

Minister⁵⁹ wyjaśnił m.in., że: „Minister, będący organem sprawującym nadzór, dokonuje tego przede wszystkim poprzez generalną ocenę pracy nadzorowanego organu. Tę funkcję wypełnia głównie proces sporządzania i przyjmowania corocznej informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska. Należy uznać, że zwiększenie szczegółowości kontroli sprawowanej w ramach nadzoru prowadziłoby do znacznego obniżenia jakości tego nadzoru.”. Ponadto wyjaśnił, że: „Minister nie nadzoruje działalności Inspekcji Ochrony Środowiska. Działalnością Inspekcji kieruje Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Minister nadzoruje działalność wyłącznie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.”.

(akta kontroli str. 562-567, 992-996)

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

8. Minister działając na podstawie art. 400r ustawy Poś, ocenił jako zgodną z prawem uchwałę nr 16/19 Rady Nadzorczej NFOŚiGW, podjętą 25 stycznia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia wniosku Zarządu NFOŚiGW o dofinansowanie, w formie przekazania środków państwowej jednostce budżetowej, zadania pn.: „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Monitoringu Środowiska”, realizowanego przez Głównego Inspektora, w kwocie 330 987,0 tys. zł., mimo że Rada Nadzorcza podjęła ww. uchwałę na podstawie art. 400h ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy Poś, w myśl którego do zadań Rady Nadzorczej NFOŚiGW należało zatwierdzanie wniosków Zarządu

⁵⁸ Minister Klimatu i Środowiska od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.;

⁵⁹ Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., a od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. – Minister Klimatu.

NFOŚiGW o udzielenie pożyczki lub dotacji, których wartość jednostkowa przekracza równowartość, odpowiednio, 1 000,0 tys. euro lub 500,0 tys. euro.
(akta kontroli str. 822-986)

Były Minister⁶⁰ wyjaśnił m.in., że: „[...] nie mając aktualnie dostępu do dokumentów a przede wszystkim nie dysponując, aż tak doskonałą pamięcią a przekazana [...] dokumentacja w mojej ocenie nie stanowi pełnej dokumentacji spraw, która pozwalałaby mi na wyciągnięcie w przedmiotowych kwestiach konkretnych wniosków.”.

(akta kontroli str. 999)

Była Minister⁶¹ wyjaśniła m.in., że „[...] pożyczki i dotacje (uwzględniając także przekazanie środków państwowym jednostkom budżetowym, o którym mowa w art. 410c ust. 2 POŚ) są podstawowymi formami finansowania udzielanego ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) i to w przypadku tych form finansowania kluczowe wydaje się zapewnienie odpowiednich uprawnień Radzie Nadzorczej NFOŚiGW, co znalazło odzwierciedlenie w art. 400h ust. 1 pkt 3 lit. a POŚ. [...] W związku z tym, w świetle przywołanych przepisów POŚ, nie można zgodzić się [...], że finansowanie ze środków NFOŚiGW udzielane w innych formach niż pożyczki lub dotacje, nie wymaga zgody Rady Nadzorczej tego podmiotu.”.

(akta kontroli str. 1001-1004)

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Ministra w sytuacji, gdy art. 400h ustawy Poś nie dawał Radzie Nadzorczej NFOŚiGW kompetencji do zatwierdzania wniosków Zarządu NFOŚiGW o dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych w formie przekazania środków, a art. 400h ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy Poś dotyczy wyłącznie zatwierdzania wniosków o udzielenie pożyczek lub dotacji.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

Uwaga

Prezentowane w trakcie kontroli NIK stanowisko Ministra o braku podstaw do objęcia monitoringiem wszystkich gatunków i siedlisk przyrodniczych wskazanych na listach referencyjnych KE, co do których Polska za lata 2019-2024 jest zobowiązana do przedłożenia raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej pozostaje w sprzeczności z regulacją zawartą w art. 112 ust. 2 uop, zgodnie z którą monitoring przyrodniczy polega na obserwacji i ocenie stanu oraz zachodzących zmian w składnikach różnorodności biologicznej i krajobrazowej, w tym typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, a także na ocenie skuteczności stosowanych metod ochrony przyrody. Gatunki i typy siedlisk przyrodniczych będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty zostały wskazane na listach referencyjnych KE indywidualnych dla każdego z państw członkowskich. W przypadku Polski listy te obejmowały 268 gatunków ptaków, 144 gatunków innych zwierząt, 49 gatunków roślin oraz 81 typów siedlisk przyrodniczych. Dla ww. gatunków i typów siedlisk wszystkie państwa Wspólnoty są zobligowane do przedkładania KE cyklicznych sprawozdań z zakresu art. 12

⁶⁰ Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r

⁶¹ Minister Klimatu i Środowiska od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.

dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej. Stanowisko Ministra może skutkować nieobjęciem w latach 2019-2024 monitoringiem wszystkich wymaganych przepisami uop gatunków ptaków i innych zwierząt wskazanych na ww. listach referencyjnych.

Wnioski

1. Zapewnienie przez Ministra skutecznego nadzoru merytorycznego nad działaniami Głównego Inspektora w zakresie planowania i realizacji monitoringu przyrody w pełnym zakresie wskazanym w art. 112 ust. 2 uop, w tym poprzez wskazanie tego zadania w regulaminach wewnętrznych komórki organizacyjnej Ministerstwa, odpowiedzialnej za nadzór merytoryczny w ww. zakresie oraz przypisanie tego zadania pracownikom Ministerstwa.
2. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją zadań dotyczących monitoringu przyrody poprzez zobowiązanie Głównego Inspektora do zaktualizowania SPPMS w zakresie:
 - a) opracowania mierników realizacji celów i zadań,
 - b) ustalenia ryzyk w odniesieniu do wskazanych celów,
 - c) wskazania liczby (lub nazw) gatunków (ptaków, roślin i innych zwierząt) i typów siedlisk przyrodniczych zaplanowanych do objęcia monitoringiem w latach 2020-2025, w tym z uwzględnieniem gatunków i siedlisk ujętych na listach referencyjnych opracowanych przez KE, dla których Polska jest zobligowana do przedkładania sprawozdań z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej.
3. Zapewnienie rzetelnej weryfikacji rocznych sprawozdań z realizacji zadań IOŚ, o których mowa w art. 4a ust. 1 pkt 9 uioś, w zakresie zadań dotyczących monitoringu przyrody.
4. Zapewnienie skutecznych i adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej – po dokonaniu ponownej identyfikacji ryzyk odnoszących się do zadań skontrolowanych przez NIK w celu zapewnienia:
 - a) rzetelnej weryfikacji projektów raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej przedkładanych do KE w cyklu sześcioletnim,
 - b) przedkładania na posiedzenia kierownictwa Ministerstwa raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej przed ich zatwierdzeniem,
 - c) terminowego przedkładania do KE raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować NIK, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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 18 stycznia 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś