



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska



17200201379107 GIOS

RPW/40883/2024 P

Data: 2024-06-06

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
Kancelaria

Wpłynęło
w dniu

2024 -06- 0 6

Godz.

L.dz.

KSI.410.002.02.2023
P/23/040

Warszawa, 4 czerwca 2024 r.

Pani
Joanna Piekutowska
Główny Inspektor Ochrony Środowiska
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 3
02-362 Warszawa

Szanowna Pani Inspektor,

w związku z uchwałą Nr 43/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 22 maja 2024 r., przesyłam Pani tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego po kontroli *Planowanie i realizacja monitoringu przyrody*.

Zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ do tekstu jednolitego wystąpienia nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

Załącznik: 1

Z poważaniem

p.o. DYREKTOR
Departamentu Środowiska

Tomasz Gawel

Tomasz Gawel

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

KSI.410.002.02.2023

Tekst jednolity*

Pan
Wiesław Czechowski
p.o. II zastępca Głównego Inspektora Ochrony
Środowiska
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 3
02-362 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Nr 43/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 maja 2024 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ), ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r., 02-362 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Gołębiwski – Główny Inspektor Ochrony Środowiska ¹ , od 6 marca 2023 r. Poprzednio – w okresie objętym kontrolą – funkcję kierownika jednostki pełnił: – Magda Gosk – p.o. Główny Inspektor, od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r.; – Michał Mistrz – Główny Inspektor, od 13 grudnia 2021 r. do 12 sierpnia 2022 r., oraz p.o. Główny Inspektor od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.; – Marek Chibowski – p.o. Główny Inspektor, od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.; – Paweł Ciećko – Główny Inspektor, od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r., oraz p.o. Główny Inspektor, od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.; – Marek Haliniak – Główny Inspektor, od 25 maja 2016 r. do 25 lipca 2018 r.; – Roman Jaworski – p.o. Główny Inspektor, od 19 listopada 2015 r. do 25 maja 2016 r.; – Jerzy Kuliński – Główny Inspektor, od 1 lutego 2015 r. do 18 listopada 2015 r.; – Andrzej Jagusiewicz – Główny Inspektor, od 1 stycznia 2008 r. do 31 stycznia 2015 r. (akta kontroli str. 508-580)
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i realizacja zadań związanych z gromadzeniem, sporządzaniem i przekazywaniem informacji do właściwych organów w ramach prowadzonego monitoringu przyrody. Finansowanie monitoringu przyrody. 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. W przypadku planowania i realizacji monitoringu przyrody oraz nadzoru sprawowanego przez Głównego Inspektora nad realizacją zadań dotyczących monitoringu przyrody okres objęty kontrolą obejmuje także lata 2012-2018.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Maria Kowalska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/39/2023 z 23 maja 2023 r.; Paula Szast, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/40/2023 z 23 maja 2023 r.; Norbert Gabarkiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/42/2023 z 23 maja 2023 r.; Hubert Komorowski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/41/2023 z 23 maja 2023 r.; Damian Pazio, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/65/2023 z 21 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-10)

¹ Dalej: „Główny Inspektor”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie działania Głównego Inspektora w zakresie planowania i realizacji, w latach 2012-2023 (do 30 czerwca), zadań związanych z gromadzeniem, sporządzaniem i przekazywaniem informacji do właściwych organów w ramach prowadzonego monitoringu przyrody.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2013-2018 monitoringiem przyrody nie objęto wszystkich gatunków ptaków i innych zwierząt wymienionych na listach referencyjnych Komisji Europejskiej (KE), stanowiących podstawę do sporządzenia sprawozdania za lata 2013-2018 z art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁴ oraz art. 17 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁵. Monitoringiem nie objęto 73 z 268 (27%) gatunków ptaków oraz 33 z 138 (24%) gatunków innych zwierząt. Było to niezgodne z art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶, stanowiącym, że 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 Wspólnoty⁷, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, a także na ocenie skuteczności stosowanych metod ochrony przyrody. Nieobjęcie monitoringiem wszystkich gatunków ptaków i innych zwierząt wymienionych na listach referencyjnych KE skutkowało także niezachowaniem należytej staranności w celu zapewnienia najbardziej aktualnych danych na potrzeby sporządzonych sprawozdań z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za lata 2013-2018. Ponadto sprawozdania te złożono z przekroczeniem terminów wskazanych przez KE. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) monitoringiem nie objęto, ani nie uwzględniono w umowach na realizację monitoringu przyrody w latach 2023-2025, 62 gatunków ptaków oraz 58 gatunków innych zwierząt wymienionych na ww. listach referencyjnych KE, co powoduje ryzyko nieobjęcia monitoringiem wszystkich wymaganych gatunków ptaków i innych zwierząt w kolejnym okresie sprawozdawczym.

Stwierdzono również inne nieprawidłowości w planowaniu i realizacji monitoringu przyrody polegające na:

- przyjęciu sposobu planowania i realizacji monitoringu ptaków na podstawie programów, a nie według gatunków, czego efektem było nieobjęcie monitoringiem w latach 2012-2023⁸ wszystkich gatunków ptaków z listy referencyjnej KE, przy jednoczesnym objęciu nim – więcej niż jednokrotnie – 43 z 206 gatunków ptaków poddanych monitoringowi w latach 2012-2023⁹;
- zlecani w latach 2013-2023 (do 30 czerwca) monitoringu gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych z inną częstotliwością niż wynikająca z ujednoliconej metodyki badań przyrodniczych, co było niezgodne z wytycznymi z programów PMS na lata: 2013-2015 i 2016-2019 (w latach 2013-2018) oraz z art. 23 ust. 14 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁰ (w latach 2019-2022);
- nieopracowaniu metodyki monitoringu 33 gatunków zwierząt, które znajdowały się na liście referencyjnej KE, obejmującej gatunki zwierząt, dla których Polska została

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku braku możliwości sformułowania wyżej wymienionych ocen stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. UE.L.20 z 26.01.2010 r., str. 7, ze zm., dalej: „dyrektywa ptasia”.

⁵ Dz. U. UE.L.208 z 22.07.1992, str.7, ze zm., dalej: „dyrektywa siedliskowa”.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm., dalej: „uop”.

⁷ Rozumianej jako „Wspólnoty Europejskie”, zgodnie z art. 4a uop.

⁸ Do 30 czerwca.

⁹ Na podstawie umów zawartych do 30 czerwca.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 824, ze zm., dalej: „uioś”.

zobligowana na mocy art. 17 ust. 1 dyrektywy siedliskowej do przedłożenia do KE sprawozdania za lata 2013-2018;

- niezapewnieniu, w latach 2013-2019 oraz w 2021 r., zlecenia i realizacji monitoringu ptaków w zakresie zgodnym z zakresem tego monitoringu określonym w programach państwowego monitoringu środowiska¹¹ na lata: 2013-2015 oraz 2016-2020, a także w Strategicznym Programie Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2020-2025¹²;
- zawieraniu umów na realizację monitoringu przyrody, których przedmiot oraz okres, na jaki zostały zawarte, były niezgodne z zakresem i okresem obowiązywania programów PMS na lata: 2013-2015 oraz 2016-2020, a także SPPMS;
- zawieraniu umów w terminach uniemożliwiających wykonanie badań terenowych zgodnie z opracowanymi i przyjętymi metodykami;
- zamieszczaniu w umowach na realizację monitoringu przyrody kodów gatunkowych, które nie były tożsame z kodami przyjętymi przez KE;
- umieszczaniu na stronie GIOŚ instrukcji liczenia ptaków zawierających opis wykonania prac z bezwzględnym udziałem konkretnych podmiotów zewnętrznych, z którymi Główny Inspektor nie zawarł porozumienia o współpracy.

Na powstanie opisanych nieprawidłowości wpływ miało niezapewnienie przez Głównego Inspektora opracowania rzetelnych wieloletnich strategicznych programów PMS (tj. programów PMS oraz SPPMS), o których mowa w art. 4a ust. 1 pkt 5 uoś. Główny Inspektor dopuścił do zaplanowania w ww. dokumentach strategicznych monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych w większości wyłącznie w oparciu o liczbę gatunków i siedlisk, bez wskazania ich nazw, a także bez harmonogramu realizacji tego monitoringu w podziale na poszczególne lata¹³. Ponadto Główny Inspektor nie ustalił mierników dla oceny realizacji zadań dotyczących monitoringu gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin) i siedlisk przyrodniczych oraz nie zidentyfikował ryzyk w odniesieniu do celów i zadań ujętych w ww. dokumentach. Nieujęcie w wieloletnich strategicznych programach PMS informacji, o których mowa powyżej, uniemożliwiało ocenę, czy zakres umów z podmiotami zewnętrznymi na realizację monitoringu przyrody był zgodny z zakresem monitoringu przyrody zaplanowanym na lata: 2013-2015, 2016-2020 oraz 2020-2025. Informacje o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) za lata 2016-2021 nie stanowiły rzetelnej i pełnej informacji o zakresie zrealizowanego monitoringu przyrody, a dodatkowo zawierały nierzetelne dane w zakresie monitoringu ptaków, innych zwierząt oraz gatunków i siedlisk morskich.

W GIOŚ nie zapewniono pełnej realizacji programów wykonawczych monitoringu przyrody na 2021 r. i 2022 r., co było niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit a uoś. Główny Inspektor zatwierdził program wykonawczy monitoringu przyrody na 2020 r. przed zatwierdzeniem SPPMS – który stanowił podstawę do opracowania tego programu wykonawczego. W konsekwencji od jego zatwierdzenia (tj. od marca 2020 r.) do zatwierdzenia SPPMS (tj. do 7 kwietnia 2020 r.) obowiązywały 2 programy o charakterze wykonawczym. Nieopracowanie przez GIOŚ programów wykonawczych monitoringu przyrody na lata 2024-2025, w sytuacji równoczesnego zawierania przez Głównego Inspektora umów z podmiotami zewnętrznymi na realizację powyższego monitoringu w latach 2024-2025 skutkowało możliwością dowolnego kształtowania zakresu badań monitoringowych w latach 2024-2025 i dostosowywania programów wykonawczych do podpisanych i częściowo zrealizowanych umów.

Główny Inspektor zlecał, w latach 2013-2023 (do 30 czerwca) wykonanie monitoringu gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin) i siedlisk przyrodniczych bez uprzedniej analizy danych, którymi dysponowały parki narodowe w zakresie zmonitorowanych przez te parki

¹¹ Dalej: „PMS”.

¹² Dalej: „SPPMS”.

¹³ Wyjątek stanowiło 11 podprogramów monitoringu ptaków, w których wskazano nazwy gatunków ptaków objętych monitoringiem.

gatunków i siedlisk przyrodniczych. Skutkowało to niezasadnym rozszerzaniem zakresu monitoringu realizowanego przez podmioty zewnętrzne.

NIK ocenia negatywnie działania Głównego Inspektora w zakresie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących monitoringu gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin), siedlisk przyrodniczych oraz gatunków i siedlisk morskich z uwagi na niezapewnienie w umowach z wykonawcami monitoringu przyrody zapisów zabezpieczających w pełni interes GIOŚ, jako zamawiającego, a tym samym gwarantujących gospodarne wydatkowanie środków na realizację monitoringu przyrody. W umowach brak było m.in. zapisów o wypłacie wynagrodzenia za faktycznie wykonaną pracę, zapisów regulujących zasady wprowadzania do efektów rzeczowych poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim. W każdej z 16 umów objętych szczegółowym badaniem stwierdzono nieprawidłowości polegające przede wszystkim na nierzetelnym odbiorze przedmiotu umowy i nienaliczeniu kar umownych za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy w łącznej wysokości 1 044,5 tys. zł.

Opisane wyżej nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do planowania i realizacji zadań związanych z gromadzeniem, sporządzaniem i przekazywaniem informacji do właściwych organów w ramach prowadzonego monitoringu przyrody oraz z nadzorem nad realizacją zadań dotyczących monitoringu przyrody były nieadekwatne. Nie zapewniły one zgodności realizowanych działań z przepisami prawa dotyczącymi monitoringu przyrody oraz wymogami KE w zakresie sprawozdawczości, a także nie zapewniły prawidłowości działań GIOŚ w obszarze zawierania umów z wykonawcami monitoringu i egzekwowania realizacji zapisów tych umów.

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) nastąpił wzrost liczby zawartych umów na realizację monitoringu przyrody oraz kosztów tego monitoringu w porównaniu do lat 2013-2018, tj. z 12 umów łącznie na 49 586,4 tys. zł do 27 umów łącznie na 109 566,3 tys. zł. Ujawnione w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości w zakresie zlecania zadań monitoringu przyrody i nadzoru nad realizacją umów zawieranych na wykonanie monitoringu przyrody – polegające m.in. na: obejmowaniu jednego gatunku kilkoma programami monitoringu, niepełnym wykorzystywaniu danych monitoringowych pozostających w dyspozycji parków narodowych, wypłacie pełnego wynagrodzenia za częściową realizację przedmiotu umowy, czy też niedochodzeniu kar umownych – w sytuacji istotnego zwiększenia liczby zawieranych umów i ich wartości, wskazują na duże ryzyko niegospodarnego wydatkowania środków publicznych w przedmiotowym zakresie.

Negatywnej oceny kontrolowanej działalności nie zmienia fakt, że Główny Inspektor prawidłowo zapewnił i rozliczył środki na finansowanie monitoringu przyrody, nie przekraczając reguły wydatkowej, o której mowa w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o IOS oraz niektórych innych ustaw¹⁴. Wydatki na monitoring przyrody (tj. 99,7% tych wydatków) sfinansowano ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w ramach umowy „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska”.

¹⁴ Dz. U. z 2018 poz. 1479, dalej: „Uoz”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Planowanie i realizacja zadań związanych z gromadzeniem, sporządzaniem i przekazywaniem informacji do właściwych organów w ramach prowadzonego monitoringu przyrody
Opis stanu faktycznego	Zadania związane z planowaniem i realizacją monitoringu przyrody w GIOŚ prowadzone były do 14 stycznia 2019 r. przez Departament Monitoringu, Ocen i Prognoz Stanu Środowiska, a od 15 stycznia 2019 r. przez Departament Monitoringu Środowiska (DMS). W ramach Departamentu Monitoringu, Ocen i Prognoz Stanu Środowiska oraz DMS utworzono zespół ds. monitoringu przyrody, w którego właściwości uwzględniono m.in. zadania związane z prowadzeniem spraw związanych z nadzorem nad badaniami i ocenami stanu środowiska przyrodniczego ze szczególnym uwzględnieniem obszarów siedliskowych i ptasich Natura 2000; koordynowanie prac PMS w zakresie monitoringu przyrody; udział w prowadzeniu i rozwoju baz danych dotyczących monitoringu przyrody i monitoringu ptaków w ramach systemu informatycznego IOS; współdziałanie na rzecz integracji programów badawczych i obserwacji elementów przyrodniczych i ich wielofunkcyjnego wykorzystania oraz koordynacja prac w zakresie monitoringu ptaków oraz monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych. Do 2 czerwca 2022 r. zadania zespołu ds. monitoringu przyrody realizowano w ramach 4 jednoosobowych stanowisk ds. monitoringu przyrody: (1) gatunki, (2) siedliska, (3) ptaki, (4) lasy oraz Zintegrowany Monitoring Środowiska Przyrodniczego. Od 3 czerwca 2022 r. zadania zespołu ds. monitoringu przyrody realizowane były także (poza 4 ww. stanowiskami) w ramach jednoosobowego stanowiska ds. monitoringu przyrody (strategia). Stanowisko ds. monitoringu przyrody (strategia) utworzono w celu zapewnienia informacji o stanie przyrody dla potrzeb krajowych i sprawozdawczości międzynarodowej, w szczególności w związku z nową strategią Unii Europejskiej (UE) dotyczącą różnorodności biologicznej, poprzez udział w projektowaniu, koordynacji i wykonywaniu prac mających na celu zapewnienie najistotniejszych danych w tym zakresie zgodnie z prawem krajowym i wymaganiami UE, w ramach realizacji programu PMS. Zadania związane z organizacją i funkcjonowaniem systemu badań i ocen stanu wód Morza Bałtyckiego m.in. dla potrzeb oceny stanu zachowania gatunków i siedlisk morskich realizowano w ramach jednego stanowiska ds. monitoringu wód (Bałtyk)¹⁶, a od 18 listopada 2021 r. w ramach wieloosobowego stanowiska pracy ds. monitoringu wód (Bałtyk). Na stanowisku ds. monitoringu wód (Bałtyk) zatrudnione były (wg stanu na 30 czerwca 2023 r.) 2 osoby. (akta kontroli str. 11-21, 32-162) Zgodnie z art. 25b uioś Główny Inspektor opracowuje, nie rzadziej niż raz na 4 lata, raport o stanie środowiska w Polsce, uwzględniając w szczególności dane z PMS. W latach 2012-2023 (do 30 czerwca) GIOŚ opublikował raporty o stanie środowiska w Polsce: w 2014 r., w 2018 r. oraz w 2022 r. Ponadto w 2016 r. opublikowano raport „Stan środowiska w Polsce. Sygnały 2016”. (akta kontroli str. 32-162)

¹⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Stanowisko to utworzono w Wydziale Monitoringu Wód. Od 28 lutego 2019 r. stanowisko to stanowiło samodzielne stanowisko w strukturze DMS.

W poszczególnych raportach o stanie środowiska w Polsce wykazano różne liczby gatunków/typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załącznikach dyrektywy siedliskowej i występujących w Polsce. I tak:

- w raporcie z 2014 r. wskazano na 81 siedlisk przyrodniczych (w tym 18 o znaczeniu priorytetowym), 48 gatunków roślin (w tym 10 o znaczeniu priorytetowym), 141 gatunków zwierząt (w tym 12 o znaczeniu priorytetowym);
- w raporcie z 2018 r. wskazano na 81 siedlisk przyrodniczych (w tym 17 o znaczeniu priorytetowym), 49 gatunków roślin (w tym 10 o znaczeniu priorytetowym), 143 gatunki zwierząt (w tym 13 o znaczeniu priorytetowym);
- w raporcie z 2022 r. wskazano na ok. 80 typów siedlisk przyrodniczych, 47 gatunków roślin, 136 gatunków zwierząt.

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny wykazania w ww. raportach różnej liczby gatunków i typów siedlisk przyrodniczych Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Różne liczby gatunków przytaczane w raportach o stanie środowiska mogą wynikać z faktu, iż w omawianym okresie zachodziły nieznaczne zmiany w liście referencyjnej gatunków, wynikające np. ze zmian taksonomicznych. Przytaczane liczby mogą również różnić się w zależności od kontekstu, w którym są używane, ponieważ nie dla wszystkich gatunków znajdujących się na checklist wymagany jest raport albo też wymagany jest dla nich jedynie raport częściowy. [...]”.

(akta kontroli str. 11-162, 265-282)

Główny Inspektor, zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 5 uioś, opracował w okresie objętym kontrolą następujące wieloletnie programy PMŚ oraz SPPMŚ:

- Program PMŚ na lata 2013-2015 – projekt programu PMŚ na lata 2013-2015 przekazano do konsultacji, w tym m.in. do biur i departamentów Ministerstwa Środowiska (MŚ), NFOŚiGW, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ), Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), pismem z 2 października 2012 r. W ramach konsultacji GUS zgłosił uwagę dotyczącą skonkretyzowania terminu przekazania do GUS danych dotyczących monitoringu ptaków, tj. wprowadzenia do projektu programu PMŚ terminu zgodnego z „Programem badań statystycznych statystki publicznej” – nie później niż do 30 września. Uwagę tę uwzględniono. Kontrolującym nie przedłożono dokumentacji potwierdzającej przekazanie programu PMŚ na lata 2013-2015 do zatwierdzenia przez Ministra Środowiska oraz dokumentacji wskazującej datę zatwierdzenia programu PMŚ na lata 2013-2015 przez Ministra Środowiska. Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Obecne kierownictwo GIOŚ oraz komórki realizujące zadania PMŚ nie posiadają dokumentacji dotyczącej przekazania projektu Programu Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013-2015 (po konsultacjach) do zatwierdzenia ówczesnemu Ministrowi Środowiska.”

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 265-282)

- Program PMŚ na lata 2016-2020 – projekt programu PMŚ na lata 2016-2020 przekazano do uzgodnień, w tym m.in. do biur i departamentów MŚ, NFOŚiGW, GDOŚ, GUS, Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, pismem z 20 lipca 2015 r.¹⁷. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych zgłosiła uwagę do podrozdziału 3.4. „Podsystem monitoringu przyrody” polegającą na uwzględnieniu wśród odbiorców informacji wynikowej monitoringu ptaków także administracji leśnej. Uwagę tę uwzględniono. Pismem z 24 sierpnia 2015 r.¹⁸ przedłożono Ministrowi Środowiska – uzgodniony wewnątrzresortowo z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju, GUS, Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej i Głównym Inspektoratem

¹⁷ Znak: DM/5101-04/01/2015/BT.

¹⁸ Znak: DM/5101-05/01/2015.

Sanitarnym – projekt programu PMŚ na lata 2016-2020. 1 października 2015 r. Minister Środowiska zatwierdził program PMŚ na lata 2016-2020¹⁹.

(akta kontroli str. 11-162, 287-375)

- SPPMŚ, którego projekt przekazano do konsultacji (wewnątrzresortowych i międzyresortowych²⁰) pismem z 28 stycznia 2020 r.²¹ Uzgodniony projekt SPPMŚ przedłożono do zatwierdzenia Ministrowi Klimatu 3 marca 2020 r.²² Minister Klimatu zatwierdził SPPMŚ 7 kwietnia 2020 r.

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny niezapewnienia opracowania i przedłożenia do zatwierdzenia Ministrowi Klimatu projektu SPPMŚ przed rozpoczęciem jego obowiązywania, tj. przed styczniem 2020 r., a także o przyczyny przekazania tego projektu do konsultacji dopiero pismem z 28 stycznia 2020 r. Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Program PMŚ na lata 2016-2020 został opracowany w ostatnim roku obowiązywania Programu PMŚ na lata 2016-2020. Podstawy realizacji zadań PMŚ w 2020 r. były zabezpieczone w dokumentach programowych.”.

(akta kontroli str. 11-162, 287-375)

W programie PMŚ na lata 2013-2015 i w programie PMŚ na lata 2016-2020 realizację podsystemu monitoringu przyrody zaplanowano w oparciu o 4 zadania: (1) monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000; (2) monitoring ptaków, w tym monitoring obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000; (3) monitoring lasów; (4) Zintegrowany Monitoring Środowiska Przyrodniczego. Zgodnie ze SPPMŚ monitoring przyrody realizowany przez GIOŚ obejmuje: (1) monitoring ptaków, (2) monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych, (3) monitoring lasów, (4) Zintegrowany Monitoring Środowiska Przyrodniczego.

W latach 2013-2015 monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 zaplanowano w oparciu o minimum 36 gatunków lub rodzajów roślin lub wątrobowców, 52 gatunki zwierząt i 38 typów siedlisk przyrodniczych na łącznie minimum 2900 stanowiskach na obszarze całego kraju. W latach 2016-2020 monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych zaplanowano w oparciu o minimum 67 typów siedlisk przyrodniczych na łącznie około 4000 stanowiskach, minimum 62 gatunki lub rodzaje roślin lub wątrobowców na łącznie minimum 517 stanowiskach, minimum 75 gatunków zwierząt na łącznie minimum 1648 stanowiskach na obszarze całego kraju. W SPPMŚ założono, że monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych (realizowany w podziale na 3 części: siedliska przyrodnicze, gatunki zwierząt, gatunki roślin) stanowić będzie kontynuację prac prowadzonych od 2006 r., a lista i liczba monitorowanych obiektów zależeć będzie od przesłanek merytorycznych oraz od dostępności środków finansowych.

W programie PMŚ na lata 2013-2015 monitoring ptaków, w tym monitoring obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 zaplanowano w oparciu o 4 programy²³ składające

¹⁹ Jako dokument potwierdzający zatwierdzenie 1 października 2015 r. przez Ministra Środowiska programu PMŚ na lata 2016-2020 wskazano pismo GIOŚ (znak: DM/5101-06/01/2015/BT z 8 października 2015 r.) skierowane do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, w którym GIOŚ poinformował o zatwierdzeniu 1 października 2015 r. programu PMŚ na lata 2016-2020.

²⁰ W ramach uzgodnień wewnątrzresortowych i międzyresortowych projekt SPPMŚ skierowano m.in. do departamentów Ministerstwa Klimatu, instytucji podległych i nadzorowanych przez Ministra Klimatu, jednostek organizacyjnych GIOŚ, do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy.

²¹ Znak: DM/51-01-1/01/2020/BA.

²² Jako dokument potwierdzający przedłożenie projektu SPPMŚ do zatwierdzenia Ministrowi Klimatu 3 marca 2020 r. wskazano notatkę GIOŚ z 3 marca 2020 r. sporządzoną dla Ministra Klimatu w sprawie SPPMŚ.

²³ Monitoring Gatunków Rozpowszechnionych, Monitoring Gatunków Średniolichnych, Monitoring Gatunków Przelotnych i Monitoring Gatunków Rzadkich.

się łącznie z 13 podprogramów²⁴. W 11 z 13 podprogramów²⁵ wskazano liczbę i nazwy gatunków ptaków objętych monitoringiem, a w 2 z nich²⁶ wskazano wyłącznie orientacyjną liczbę powierzchni próbnych. W programie PMŚ na lata 2016-2020 monitoring ptaków zaplanowano w oparciu o 4 programy²⁷ składające się łącznie z 14 podprogramów²⁸, z tego 13 stanowiło kontynuację monitoringu z lat 2013-2015, a 1 był nowy²⁹. W 11 z 14 podprogramów³⁰ wskazano liczbę i nazwy gatunków ptaków objętych monitoringiem, natomiast w 2 przypadkach³¹ wskazano jedynie orientacyjną liczbę powierzchni próbnych. Zgodnie ze SPPMŚ badania populacji ptaków prowadzone w ramach Monitoringu Ptaków Polski obejmują monitoring: (1) ptaków lęgowych³², (2) gatunków przelotnych³³, (3) gatunków zimujących³⁴. W SPPMŚ podkreślono, że: „W latach 2020-2025 szczególna uwaga zostanie zwrócona na uzupełnienie luk w wiedzy zdefiniowanych w wyniku prac nad projektem raportu z 2019 r. dla Komisji Europejskiej z art. 12 dyrektywy ptasiej oraz analizy obecnego zakresu MPP.”.

W ww. dokumentach strategicznych przyjęto sposób planowania i realizacji monitoringu ptaków na podstawie programów, a nie według gatunków. Efektem tego było nieobjęcie monitoringiem w latach 2012-2023³⁵ wszystkich gatunków ptaków z listy referencyjnej KE, przy jednoczesnym objęciu nim – więcej niż jednokrotnie – 43 z 206 gatunków ptaków poddanych monitoringowi w latach 2012-2023³⁶ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 1156-1157, 287-375)

W programie PMŚ na lata 2016-2020 wyodrębniono (w ramach podsystemu monitoringu przyrody) zadanie pn. „Monitoring gatunków i siedlisk polskich obszarów morskich”, w którym wskazano, że monitoring gatunków i siedlisk morskich swym zasięgiem będzie obejmował gatunki i siedliska przyrodnicze związane z obszarami morskimi, które są wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczania jako obszary Natura 2000³⁷. Nie wskazano liczby ani nazw gatunków i siedlisk zaplanowanych do objęcia monitoringiem. W SPPMŚ nie wyodrębniono ww. zadania. Wskazano (w ramach monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych, na str. 23), że w celu zapewnienia bieżącego dostępu do danych o stanie ochrony poszczególnych przedmiotów monitoringu regularnie aktualizowana będzie strona internetowa monitoringu gatunków i siedlisk morskich:

²⁴ Monitoring Gatunków Rozpowszechnionych obejmujący: monitoring pospolitych ptaków lęgowych (dalej: „MPPL”); Monitoring Gatunków Średniolocnych obejmujący: monitoring flagowych gatunków ptaków (dalej: „MFGP”), monitoring ptaków mokradel (dalej: „MPM”), monitoring lęgowych sów leśnych (dalej: „MLSL”), monitoring zimujących ptaków wodnych (dalej: „MZPW”), monitoring zimujących ptaków morskich (dalej: „MZPM”); Monitoring Gatunków Przelotnych obejmujący: monitoring noclegowisk żurawi (dalej: „MNŻ”) i monitoring noclegowisk gęsi (dalej: „MNG”); Monitoring Gatunków Rzadkich obejmujący: monitoring ptaków drapieżnych (dalej: „MPD”), monitoring rzadkich dzięciołów (dalej: „MRD”), monitoring gatunków rzadkich: orla przedniego, orlika grubodziobego, rybolowa, labędzia krzykliwego, podgorzałki, blegusa zmiennego, mewy czarnogłowej (dalej: „MGR1 i MGR2”), monitoring gatunków rzadkich: dubelta, wodniczki, kraski, ślepowrona (dalej: „MGR3”).

²⁵ MFGP, MLSL, MZPW, MZPM, MNŻ, MNG, MPD, MRD, MGR1 i MGR2, MGR3.

²⁶ MPPL, MPM.

²⁷ Monitoring Gatunków Rozpowszechnionych, Monitoring Gatunków Średniolocnych, Monitoring Gatunków Przelotnych i Monitoring Gatunków Rzadkich.

²⁸ Monitoring Gatunków Rozpowszechnionych obejmujący: MPPL; Monitoring Gatunków Średniolocnych obejmujący: MFGP, MPM, MLSL, MZPW, MZPM, monitoring lęgowych ptaków morskich (dalej: „MLPM”); Monitoring Gatunków Przelotnych obejmujący: MNŻ, MNG; Monitoring Gatunków Rzadkich obejmujący: MPD, MRD, MGR1 i MGR2, MGR3.

²⁹ MLPM.

³⁰ MFGP, MLSL, MZPW, MZPM, MNŻ, MNG, MPD, MRD, MGR1 i MGR2, MGR3.

³¹ MPPL, MPM.

³² Obejmujący monitoring: pospolitych ptaków lęgowych, flagowych gatunków ptaków, ptaków mokradel, ptaków drapieżnych, orlika grubodziobego, orla przedniego, rybolowa, lęgowych sów leśnych, mewy czarnogłowej, labędzia krzykliwego, podgorzałki, blegusa zmiennego (schinzi), ślepowrona, kraski, dubelta, rzadkich dzięciołów, wodniczki, produktywności bielika, kormorana, rybitwy czubatej, kulika wielkiego.

³³ Obejmujący monitoring noclegowisk gęsi oraz noclegowisk żurawi.

³⁴ Obejmujący monitoring zimujących ptaków morskich, zimujących ptaków wodnych oraz zimujących ptaków wód przejściowych.

³⁵ Do 30 czerwca.

³⁶ Na podstawie umów zawartych do 30 czerwca.

³⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1713.

morskiesiedliska.gios.gov.pl oraz kontynuowane będą prace nad rozwojem baz danych i portalów mapowych.

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 287-375, 1156-1157)

W programach PMŚ na lata: 2013-2015 i 2016-2020 oraz w SPPMŚ nie ustalono mierników dla oceny realizacji zadań dotyczących monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych oraz nie zidentyfikowano ryzyk w odniesieniu do celów i zadań ujętych w ww. dokumentach. W programie PMŚ na lata 2013-2015 oraz w programie PMŚ na lata 2016-2020 monitoring gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych został zaplanowany wyłącznie w oparciu o liczbę gatunków i siedlisk, bez wskazania ich nazw gatunkowych i typów siedlisk, zaś w SPPMŚ planowanie gatunków i siedlisk ograniczono do stwierdzenia, że: „lista i liczba monitorowanych obiektów zależą będzie od przesłanek merytorycznych oraz od dostępności środków finansowych”. W programach PMŚ na lata: 2013-2015 i 2016-2020 dla części programów monitoringu ptaków wskazywano wyłącznie orientacyjną liczbę powierzchni próbnych, a w SPPMŚ (oraz w opracowanych na jego podstawie programach wykonawczych monitoringu przyrody na: 2020 r., 2021 r., 2022 r. i 2023 r.) nie wskazano liczby i nazwy gatunków ptaków zaplanowanych do objęcia monitoringiem, ani liczby powierzchni próbnych. W odniesieniu do monitoringu gatunków i siedlisk morskich stwierdzono, że w programie PMŚ na lata 2013-2015 nie wskazano, że monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych obejmuje również monitoring gatunków i siedlisk morskich; w programie PMŚ na lata 2016-2020 nie wskazano liczby, ani nazw gatunków i siedlisk zaplanowanych do objęcia monitoringiem, a w SPPMŚ nie wyodrębniono monitoringu gatunków i siedlisk morskich. Żaden z ww. dokumentów strategicznych nie zawierał harmonogramu realizacji monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych w podziale na poszczególne lata objęte monitoringiem (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 286-375, 1156-1157)

Sprawozdania z realizacji PMŚ na lata: 2013-2015 oraz 2016-2020 nie były sporządzane, ponieważ jak wyjaśnił Główny Inspektor: „[...] sprawozdania z realizacji wieloletnich programów PMŚ i strategicznego programu PMŚ, w tym programów wykonawczych są elementem corocznych sprawozdań z działalności Inspekcji Ochrony Środowiska opracowywanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i przedkładanych do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw klimatu. [...]”.

(akta kontroli str. 11-21, 32-162)

W 2013 r. monitoringiem objęto 30 gatunków roślin, 28 gatunków zwierząt i 31 typów siedlisk, w 2014 r. – 16 gatunków roślin, 36 gatunków zwierząt i 31 typów siedlisk, w 2015 r. – 5 gatunków roślin i 19 gatunków zwierząt, w 2016 r. – 42 gatunki roślin, 57 gatunków zwierząt³⁸ i 31 typów siedlisk³⁹, w 2017 r. – 17 gatunków roślin, 47 gatunków zwierząt⁴⁰ i 28 typów siedlisk⁴¹, a w 2018 r. – 19 gatunków roślin, 26 gatunków zwierząt⁴² i 24 typy siedlisk.

(akta kontroli str. 11-162, 1091-1114, 1156-1167, 1506-1511, 3954-4002)

W 2013 r. i w 2014 r. monitoring ptaków zrealizowano w ramach 21 podprogramów⁴³ (o 8 więcej niż zaplanowano), a w 2015 r. – w ramach 24 podprogramów⁴⁴ (o 11 więcej niż zaplanowano). W 2016 r. i 2017 r. monitoring ptaków zrealizowano w ramach 25

³⁸ W tym 12 gatunków zwierząt morskich.

³⁹ W tym 4 siedliska morskie.

⁴⁰ W tym 11 gatunków zwierząt morskich.

⁴¹ W tym 2 siedliska morskie.

⁴² W tym 3 gatunki zwierząt morskich.

⁴³ MPPL, MPM, MFGP, MSL, MZPW, MZPM, MNŻ, MNG, MPD, MRD, monitoring orla przedniego (dalej: „MOP”), monitoring orlika grubodziobego (dalej: „MOG”), monitoring rybolowa (dalej: „MRY”), monitoring mewy czarnogłowej (dalej: „MMC”), monitoring łabędzia krzykliwego (dalej: „MLK”), monitoring podgorzałki (dalej: „MPO”), monitoring blegusa ziemnego (dalej: „MBZ”), monitoring kraski (dalej: „MKR”), monitoring dubelta (dalej: „MDU”), monitoring ślepowrona (dalej: „MSL”) i monitoring wodniczki (dalej: „MWO”).

⁴⁴ MPPL, MPM, MFGP, MSL, MZPW, MZPM, MNŻ, MNG, MPD, MRD, MOP, MOG, MRY, MMC, MLK, MPO, MBZ, MKR, MDU, MSL, MWO, monitoring produktywności bielika (dalej: „MPB”), monitoring komorana (dalej: „MKO”) i monitoring rybitwy czubatej (dalej: „MRC”).

podprogramów⁴⁵ (o 11 więcej niż zaplanowano), a w 2018 r. – w ramach 5 z 14 zaplanowanych podprogramów⁴⁶ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-162, 1091-1130, 1156-1157)

W latach 2013-2018 monitoringiem przyrody m.in.:

- Objęto 195 z 268 gatunków ptaków wyszczególnionych na liście referencyjnej KE⁴⁷, obejmującej gatunki ptaków przewidziane do objęcia sprawozdaniem Polski za lata 2013-2018, zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy ptasiej.
- Objęto 83 typy siedlisk przyrodniczych, w tym wszystkie 81 typów siedlisk przyrodniczych wyszczególnionych na liście referencyjnej KE⁴⁸, obejmującej typy siedlisk przyrodniczych przewidziane do objęcia sprawozdaniem Polski za lata 2013-2018, zgodnie z art. 17 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.
- Objęto 74 gatunki roślin, z tego 47 z 49 gatunków wyszczególnionych na liście referencyjnej KE⁴⁹, obejmującej gatunki roślin przewidziane do objęcia sprawozdaniem Polski za lata 2013-2018, zgodnie z art. 17 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Dla pozostałych 2 z 49 gatunków roślin⁵⁰ raport do KE nie był wymagany, ponieważ zostały one uznane za wymarłe w Polsce przed wejściem w życie dyrektywy siedliskowej. GIOŚ nie zgłaszał do KE konieczności ich usunięcia z listy referencyjnej, ponieważ – jak wyjaśnił Główny Inspektor – gatunki takie uwzględniane są na listach referencyjnych dla państw członkowskich ze statusem EXp, dla których wypełnienie raportu jest wymagane wyłącznie w przypadku, gdy zostały objęte projektem restytucji, lub gdy są oznaki ponownej kolonizacji siedliska przez gatunek.
- Objęto 106 gatunków zwierząt, z tego 105 z 144 gatunków wyszczególnionych na liście referencyjnej KE⁵¹ obejmującej gatunki zwierząt przewidziane do objęcia sprawozdaniem Polski za lata 2013-2018, zgodnie z art. 17 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. W przypadku 8 z 144 gatunków zwierząt ujętych na liście referencyjnej raport do KE nie był wymagany, ponieważ 6 z nich⁵² zostało uznanych za wymarłe w Polsce przed wejściem w życie dyrektywy siedliskowej, a 2 wymagały dodatkowych badań naukowych⁵³. W obu przypadkach – zgodnie z wytycznymi KE⁵⁴ – raport z art. 17 dyrektywy siedliskowej nie był wymagany. Jeden z 106 gatunków objęty był monitoringiem, ale nie był ujęty na liście referencyjnej opracowanej przez KE i nie został zgłoszony jako propozycja rozszerzenia tej listy, ponieważ – jak wyjaśnił Główny Inspektor – „*Barbus waleckii* jest gatunkiem o mieszańcowym pochodzeniu (mieszaniec brzany i brzanki) i nie stanowi przedmiotu zainteresowania Wspólnoty.”

⁴⁵ Monitoring Gatunków Rozpowszechnionych obejmujący: MPPL; Monitoring Gatunków Średniolicznych obejmujący: MFGP, MPM, MSL, MPD, MZPW, MZPM, monitoring zimujących ptaków wód przejściowych (dalej: „MZPWP”), MPB, MKO, MRC; Monitoring Gatunków Przelotnych obejmujący: MNŻ i MNG; Monitoring Gatunków Rzadkich obejmujący: MRD, MOP, MOG, MRY, MLK, MPO, MBZ, MMC, MKR, MDU, MSL i MWO.

⁴⁶ MZPW, MZPM, MZPWP, MNŻ i MNG.

⁴⁷ Opublikowana na https://cdr.eionet.europa.eu/help/birds_art12/2013-2018.

⁴⁸ Opublikowanej na https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/2013-2018.

⁴⁹ Opublikowanej na https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/2013-2018.

⁵⁰ Moczara włoskowata (1383) i parzechlin długoszczecinowy (1389).

⁵¹ Opublikowanej na https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/2013-2018.

⁵² Płnicznik fiołkowy (1079), aloza (1102), głowacica (1105), koza bałkańska (5197), tchórz stepowy (2633) i perloródka rzeczna (1029).

⁵³ *Stephanopachys linearis* (1926), minóg Władkowa (2485).

⁵⁴ Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013-2018.

W 2019 r. monitoringiem objęto 2 gatunki fok, w 2020 r. – 10 gatunków zwierząt⁶⁵ i siedlisko przyrodnicze o kodzie 1150, w 2021 r. – 56 gatunków roślin⁶⁶, 56 gatunków zwierząt⁶⁷ i 37 typów siedlisk⁶⁸, w 2022 r. – 4 gatunki zwierząt⁶⁹.

(akta kontroli str. 1091-1114, 1122-1127, 1132-1157, 1428-1444, 1555-1562)

W 2019 r. zrealizowano 26 podprogramów monitoringu ptaków⁶⁰, tj. o 12 więcej niż przewidywał program PMŚ na lata 2016-2020. Dziesięć z nich zrealizowano zgodnie z tym programem, 14 stanowiło rozszerzenie zaplanowanego zakresu monitoringu grupy ptaków, zaś 2 – dedykowane gatunkom zimujących ptaków wód przejściowych oraz kulikowi wielkiemu – nie zostały ujęte w programie⁶¹. W 2020 r. zrealizowano 31 podprogramów monitoringu ptaków⁶², a w 2021 r. i w 2022 r. – po 34 takie podprogramy⁶³ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str.11-21, 32-162, 1091-1114, 1130, 1156-1157, 3954-4002)

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) monitoringiem przyrody m.in.:

- Objęto 206 z 268 gatunków ptaków wyszczególnionych na liście referencyjnej KE obejmującej gatunki ptaków przewidziane do objęcia sprawozdaniem Polski za lata 2013-2018, zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy ptasiej.
- Objęto 38 z 81 typów siedlisk przyrodniczych wyszczególnionych na liście referencyjnej KE obejmującej typy siedlisk przewidziane do objęcia sprawozdaniem Polski za lata 2013-2018, zgodnie z art. 17 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Ponadto 18 lipca 2023 r. opublikowano ogłoszenie o zamówieniu w trybie przetargu nieograniczonego⁶⁴ na realizację monitoringu w latach 2023-2025 pozostałych 43 z 81 typów siedlisk.
- Objęto 56 gatunków roślin, z tego 47 z 49 gatunków wyszczególnionych na liście referencyjnej KE obejmującej gatunki roślin przewidziane do objęcia sprawozdaniem Polski za lata 2013-2018 z zakresu art. 17 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Dla pozostałych 2 z 49 gatunków roślin⁶⁵ ujętych na liście referencyjnej raport do KE nie był wymagany, ponieważ zostały one uznane za wymarłe w Polsce przed wejściem w życie dyrektywy siedliskowej. Ponadto w ramach umowy nr GIOŚ/ZP/52/2023/DMS/NFOŚ z 11 kwietnia 2023 r. na lata 2023-2025 zabezpieczono monitoring 41 gatunków roślin, w tym 19 gatunków nieobjętych monitoringiem w 2021 r.
- Objęto 58 z 144 gatunków zwierząt wyszczególnionych na liście referencyjnej KE obejmującej gatunki zwierząt przewidziane do objęcia sprawozdaniem Polski za lata 2013-2018, zgodnie z art. 17 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. W przypadku 8 z 144 gatunków zwierząt ujętych na liście referencyjnej raport do KE nie był wymagany, ponieważ 6 z nich⁶⁶ zostało uznanych za wymarłe w Polsce przed wejściem w życie

⁶⁵ W tym 4 gatunki zwierząt w ramach monitoringu gatunków i siedlisk morskich.

⁶⁶ W tym dane monitoringowe warzuchy tatrzańskiej za 2020 r.

⁶⁷ W tym 7 gatunków zwierząt w ramach monitoringu gatunków i siedlisk morskich.

⁶⁸ W tym 4 typy w ramach monitoringu gatunków i siedlisk morskich.

⁶⁹ W ramach monitoringu gatunków i siedlisk morskich.

⁶⁰ MPPL, MFPG, MPM, MLSL, MPD, MZPW, MZPM, MZPWP, MKW, MPB, MKO, MRC, MNŻ, MNG, MRD, MOP, MOG, MRY, MLK, MPO, MBZ, MMC, MKR, MDU, MSL, MWO.

⁶¹ Do 16 podprogramów niezaplanowanych w programie PMŚ na lata 2016-2020 należały: MPB, MKO, MRC, MOP, MOG, MRY, MLK, MPO, MBZ, MMC, MKR, MDU, MSL, MWO, MZPWP i monitoring kulika wielkiego (dalej: „MKW”).

⁶² MPPL, MFPG, MPM, MLSL, MPD, MZPW, MZPM, MZPWP, MKW, MPB, MKO, MRC, MNŻ, MNG, MRD, MOP, MOG, MRY, MLK, MPO, MBZ, MMC, MKR, MDU, MSL, MWO, monitoring ptaków wybrzeża i rzek (dalej: „MPWR”), monitoring czapli siwej i białej (dalej: „MCZ”), monitoring sów krajoobrazu rolniczego (dalej: „MSKR”), monitoring puszczyka mszarnego (dalej: „MPM”) i monitoring żolny (dalej: „MZO”).

⁶³ MPPL, MFPG, MPM, MLSL, MPD, MZPW, MZPM, MZPWP, monitoring łukowych siewek (dalej: „MLS”), MPB, MKO, MRC, MNŻ, MNG, MRD, MOP, MOG, MRY, MLK, MPO, MMC, MKR, MDU, MSL, MWO, MPWR, MCZ, MSKR, MPM, MZO, monitoring rybów bagiennych (dalej: „MCH”), monitoring ptaków gór (dalej: „MPG”), monitoring pospolitych ptaków miast (dalej: „MPPM”) i monitoring gęsi zbożowej (dalej: „MGZ”).

⁶⁴ DP-WZP.26.1.43.2023.PW.

⁶⁵ Moczara włoskowata (1383) i parzęchlin długoszczecinowy (1389).

⁶⁶ Pilnicznik fiołkowy (1079), aloza (1102), głowacica (1105), koza bałkańska (5197), tchórz stepowy (2633) i perforódka rzeczna (1029).

dyrektywy siedliskowej a 2⁶⁷ wymagają dodatkowych badań naukowych. Ponadto w ramach umowy nr GIOŚ/ZP/122/2023/DMS/NFOŚ z 10 maja 2023 r. na lata 2023-2025 zabezpieczono monitoring 59 gatunków zwierząt (w tym 18 gatunków nieobjętych monitoringiem w latach 2019-2021), a w ramach umowy nr GIOŚ/ZP/109/2023/DMS/NFOŚ z 17 maja 2023 r. na lata 2023-2025 3 gatunki fok i 1 gatunek morświna.

(akta kontroli str. 11-162, 1091-1114, 1122-1125, 1128-1129, 1156-1167, 1506-1511, 3954-4002)

Z powyższego wynika, że w latach 2013-2018 Główny Inspektor nie zapewnił objęcia monitoringiem przyrody 73 gatunków ptaków oraz 33 gatunków innych zwierząt, wyszczególnionych na listach referencyjnych KE, obejmujących gatunki ptaków i innych zwierząt, dla których Polska została zobligowana do przedłożenia sprawozdań za lata 2013-2018. Dodatkowo w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) monitoringiem przyrody nie objęto (ani nie przewidziano do objęcia monitoringiem w umowach zawartych na lata 2023-2025): 62 z 268 gatunków ptaków⁶⁸ wyszczególnionych na liście referencyjnej KE, obejmującej gatunki ptaków, dla których Polska została zobligowana na mocy art. 12 ust. 1 dyrektywy ptasiej do przedłożenia do KE sprawozdania za lata 2013-2018 oraz 58 z 138 gatunków zwierząt⁶⁹ wyszczególnionych na liście referencyjnej KE⁷⁰ obejmującej gatunki zwierząt, dla których Polska została zobligowana na mocy art. 17 ust. 1 dyrektywy siedliskowej do przedłożenia do KE sprawozdania za lata 2013-2018 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-162, 1122-1127, 1139-1144, 1149-1152)

Główny Inspektor zatwierdził następujące programy wykonawcze monitoringu przyrody: na 2020 r. (zatwierdzony w marcu 2020 r.); na 2021 r. (zatwierdzony w grudniu 2020 r.); na 2022 r. (zatwierdzony 2 lutego 2022 r.); na 2023 r. (zatwierdzony 30 grudnia 2022 r.).

Jako przyczynę opracowania programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r. dopiero w marcu 2020 r. Główny Inspektor wskazał m.in., że: „[...] wówczas zakończono prace nad Strategicznym Programem PMŚ (SPPMŚ) na lata 2020-2025. Program wykonawczy monitoringu przyrody na rok 2020 był opracowywany równolegle z ostateczną wersją SPPMŚ na lata 2020-2025, uwzględniającą uwagi zgłoszone w toku konsultacji SPPMŚ.”.

(akta kontroli str. 286-375)

Główny Inspektor zatwierdził program wykonawczy monitoringu przyrody na 2020 r. w marcu 2020 r., tj. przed zatwierdzeniem SPPMŚ – który powinien stanowić podstawę do opracowania ww. programu wykonawczego (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Program wykonawczy monitoringu przyrody na 2020 r. zaktualizowano w grudniu 2020 r. z uwagi na wykonanie badań terenowych w zakresie monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych w bardzo ograniczonym zakresie i konieczność przeniesienia większości

⁶⁷ *Stephanopachys linearis* (1926), minóg Władykowa (2485).

⁶⁸ Batałion, bączek, bekasik, bernikla kanadyjska, biegus malutki, biegus zmienny (*calidris aplina*), błotniak zbożowy, brodziec pławny, ciętrzew, czapla nadobna, czapla purpurowa, drop, drożdżik, drzemlik, dzierzba czarnoczelna, dzierzba rudogłowa, dzięcioł białoszyi, dzięcioł zielonosiwy, gadożer, gęś mała, gluszc, helmiałka, jarząbek, gęsiówka egipska, kobczyk, kropiatka, kulon, lelek, labędź mały, łączak, mandarynka, mewa mała, mewa romańska, mewa żółtonoga, momeł, muchówka białoszyja, myszolew włochoły, nagórnik, orzechówka, orzełek, pliszka cytrynowa, pliszka górska, pluszcz, płatkonóg sztyldziob, pomumik, raróg, rybitwa białoczelna, rybitwa wielkodzioba, rycyk, sieweczka morska, siewka złota, słonka, sokół wędrowny, szablodziób, szcudlak, szlamnik, uszatka błotna, wąsatka, wójcik, zaroślówka, zielonka i żółna.

⁶⁹ Zająłka spłaszczona, zająłka białoczelna, gadziogłówka żółtonoga, żagnica zielona, niepylak apollo, modraszka eroides, straszka północna, średzianka, sielawa europejska, sieja, podkowiec duży, karlik malutki, borowiec wielki, mroczek pozłocisty, nocek rudy, karlik większy, nocek Brandta, nocek Nattera, gacek brunatny, mroczek późny, gacek szary, nocek wąsaty, borowiec leśny, mroczek posrebrzany, zając bielak, orzesznica leszczynowa, koszatka leśna, smużka leśna, kuna leśna, tchórz zwyczajny, żbik europejski, karlik drobny, jaszczurka zwinka, brzana, brzanka, głowacz białopłetwy, grzebiuska ziemna, kielb białopłetwy, kielb Kesslera, koza złotawa bałtycka, kumak nizinny, lipień, łosoś atlantycki, minóg strumieniowy, minóg ukraiński, ropucha paskówka, ropucha zielona, rzekotka dziewna, traszka grzebleniasta, żaba jeziorowa, żaba moczarowa, żaba śmieszka, żaba trawna, żaba wodna, boleń, piskorz, koza i różanka.

⁷⁰ Opublikowanej na https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/2013-2018.

zaplanowanych na 2020 r. badań terenowych na 2021 r. Jako przyczynę powyższego wskazano⁷¹ m.in. długotrwałe konsultacje planów monitoringowych GIOŚ dotyczących gatunków i siedlisk przyrodniczych z GDOŚ oraz związaną z tym konieczność przeanalizowania uwag regionalnych dyrekcji ochrony środowiska przekazanych w niejednorodnych formach; proces ten wydłużył prace nad harmonogramem i zakresem badań terenowych, a jednocześnie wykazał potrzebę stworzenia narzędzia – modułu do istniejącego Systemu Informatycznego Monitoringu Gatunku i Siedlisk Przyrodniczych umożliwiającego zarządzanie stanowiskami monitoringowymi przez różnych użytkowników (tj. GIOŚ, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, parki narodowe).

Główny Inspektor oraz dyrektor DMS, w odpowiedzi na pytanie o przyczyny aktualizacji programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r. dopiero w grudniu 2020 r., wyjaśnili, że: „Aktualizacji Programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r. dokonano dopiero w grudniu 2020 r., gdyż był to pierwszy rok funkcjonowania programu wykonawczego monitoringu przyrody. Dotychczas program wykonawczy monitoringu przyrody nie funkcjonował w porządku prawnym, a ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska nie precyzuje zasad opracowywania i aktualizacji programów wykonawczych.”.

(akta kontroli str. 287-296, 506-507)

Odpowiadając na pytanie o przyczyny prowadzenia konsultacji planów monitoringowych oraz kontynuowania prac nad harmonogramem i zakresem badań terenowych po zatwierdzeniu programu wykonawczego na 2020 r. Główny Inspektor wyjaśnił, że: „W Programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2020 r. wskazano gatunki i siedliska przyrodnicze planowane do objęcia monitoringiem w 2020 r., natomiast przedmiotem konsultacji z GDOŚ, a następnie również bezpośrednio z regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska była lista stanowisk, na których GIOŚ planował przeprowadzenie badań terenowych dla poszczególnych gatunków i siedlisk uwzględnionych w programie. Konsultacje te rozpoczęto przed zatwierdzeniem programu wykonawczego.”.

(akta kontroli str. 484-490)

Odnosząc się do przyczyn niezapewnienia – przed zatwierdzeniem programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r. – zakończenia konsultacji (o których mowa powyżej) z GDOŚ oraz z regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska, tak aby możliwa była realizacja programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r., Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Proces konsultacji zapoczątkowała korespondencja przesłana drogą elektroniczną przez pracownika Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ) z 13 grudnia 2019 r., w której GDOŚ zwrócił się do GIOŚ o przekazanie harmonogramu monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych na lata 2020-2022 w celu „uporządkowania monitoringu w obszarach Natura 2000”. W styczniu GIOŚ przekazał GDOŚ plany monitoringu na najbliższe lata wraz z lokalizacją monitorowanych stanowisk. W kolejnych tygodniach pracownik GDOŚ przekazywał do GIOŚ uwagi regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (RDOŚ) odnośnie do przekazanych harmonogramów i list stanowisk. Jednocześnie niektóre RDOŚ kontaktowały się bezpośrednio z GIOŚ z pominięciem GDOŚ. Pełne zestawienie uwag regionalnych dyrekcji ochrony środowiska zgłoszonych za pośrednictwem GDOŚ, Generalny Dyrektor przekazał do GIOŚ 27 kwietnia 2020 r. [...]. Z racji tego, że uwagi RDOŚ zostały przekazane w niejednorodnych formatach, proces ich analizy był utrudniony i czasochłonny. Dodatkowo cały proces konsultacji był utrudniony również z powodu COVID-19. [...] Wymiana informacji pomiędzy GIOŚ a RDOŚ w sprawie zgłoszonych uwag miała miejsce nawet w październiku 2020 r. Cały proces konsultacji nie miał formalnego zakończenia. GIOŚ starał się uwzględnić uwagi RDOŚ na tyle, na ile było to możliwe i stosownie do tych uwag modyfikował zapisy OPZ na monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych. W pojedynczych przypadkach nawet po podpisaniu umów na monitoring gatunków i siedlisk konsultowano się jeszcze z wybranymi RDOŚ. [...] W wyniku przeprowadzonych konsultacji GIOŚ stworzył narzędzie informatyczne,

⁷¹ Notatka służbowa z 3 grudnia 2020 r. dla p.o. GIOŚ w sprawie aktualizacji programu wykonawczego monitoringu przyrody na rok 2020 sporządzona przez dyrektora DMS.

tw. moduł użytkownika zewnętrznego, do SIMGSP (systemu informatycznego monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych), który służy do przekazywania na bieżąco regionalnym dyrekcjom ochrony środowiska informacji dotyczących monitoringu gatunków i siedlisk. Narzędzie zostało udostępnione RDOŚ w marcu 2022 roku. Dzięki narzędziu pracownicy RDOŚ mają stały dostęp do wszystkich wyników monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych oraz do aktualnych planów tego monitoringu na najbliższe lata.”.

(akta kontroli str. 287-296, 484-490)

Dyrektor DMS w notatce służbowej w sprawie aktualizacji programu wykonawczego monitoringu przyrody na rok 2020 (sporządzonej 3 grudnia 2020 r. dla p.o. Głównego Inspektora) wskazała m.in., że: „Opisane powyżej okoliczności spowodowały konieczność przeniesienia większości zaplanowanych na 2020 r. badań terenowych do wykonania w roku 2021, co będzie miało swoje odzwierciedlenie w *Programie wykonawczym monitoringu przyrody na rok 2021*”.

W wyniku aktualizacji programu wykonawczego monitoringu przyrody zmniejszono liczbę badań terenowych zwierząt z 24 gatunków do 6 gatunków (wśród 6 gatunków⁷², które ujęto w zaktualizowanym programie były 2 gatunki – kozica tatrzańska i świstak tatrzański – których nie ujęto w pierwotnym programie) oraz zrezygnowano z zaplanowanych na 2020 r. badań 30 gatunków roślin i 19 typów siedlisk przyrodniczych. Ponadto w zakresie monitoringu gatunków i siedlisk morskich ograniczono badania gatunków zwierząt – z 4 do 3⁷³. W zaktualizowanym programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2020 r. podtrzymano zakres pierwotnie planowanego monitoringu ptaków w ramach 31 programów (w tym 5 nowych programów).

Ujęcie w zaktualizowanym programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2020 r. 2 gatunków zwierząt (kozica tatrzańska i świstak tatrzański), które nie były uwzględnione w pierwotnym programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2020 r., Główny Inspektor uzasadnił: „Uwzględnienie w aktualizacji Programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r. kozicy tatrzańskiej i świstaka tatrzańskiego wynikało z roboczych ustaleń z Tatrzańskim Parkiem Narodowym, który realizuje badania terenowe tych dwóch gatunków (ze względu na fakt, że oba gatunki występują wyłącznie w granicach parku). Zgodnie z ustaleniami wyniki monitoringu kozicy i świstaka będą wprowadzane do bazy danych Monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych GIOŚ każdorazowo, gdy zostanie przeprowadzony monitoring. Realizacja monitoringu powyższych gatunków uzależniona jest m.in. od warunków pogodowych w danym roku.”.

(akta kontroli str. 11-162, 287-375)

W programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2021 r. uwzględniono: monitoring ptaków w ramach 33 programów⁷⁴, monitoring 56 gatunków roślin (w tym 30 z 30 gatunków, które planowano w 2020 r.); monitoring 49 gatunków zwierząt (w tym 23 z 24 zaplanowanych w 2020 r. – nie ujęto poczwarówki Geyera); monitoring 33 siedlisk przyrodniczych (w tym 16 z 19 ujętych w programie na 2020 r. – nie ujęto siedlisk: 3130, 3260, 8310); w ramach monitoringu gatunków i siedlisk morskich zaplanowano badania 6 gatunków zwierząt (w tym 4 z 4 planowanych w 2020 r.) oraz 5 siedlisk przyrodniczych (w tym 1 z 1, które planowano w 2020 r.).

Odpowiadając na pytanie o przyczyny nieujęcia w badaniach terenowych na 2021 r. (zgodnie z programem wykonawczym monitoringu przyrody na 2021 r.) wszystkich gatunków zwierząt i siedlisk przyrodniczych, których realizacja na skutek aktualizacji programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r. została przeniesiona na 2021 r. (nie uwzględniono:

⁷² Kozica tatrzańska, poczwarówka Geyera, poczwarówka jajowata, poczwarówka zwężona; skółka gruboskorupowa; świstak tatrzański.

⁷³ W zaktualizowanym programie nie uwzględniono monitoringu morświna; utrzymano monitoring minoga rzecznego, fok szarej, fok pospolitej.

⁷⁴ W programie na 2021 r. uwzględniono 33 programy, w tym 3 nowe. Nie zaplanowano kontynuacji monitoringu blegusa zmiennego.

poczwarówki Geyera oraz 3 siedlisk⁷⁵) Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] nie uwzględniono poczwarówki Geyera, ponieważ badania tego gatunku przeprowadzono na wszystkich stanowiskach objętych PMS w roku 2020. [...] Siedliska przyrodnicze: 3260 [...] i 3130 [...] zostały wymienione w programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2023 rok. Natomiast monitoring siedliska 8310 [...] planowany jest na 2024 r.”.

(akta kontroli str. 11-162, 287-375)

W programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2022 r. uwzględniono monitoring ptaków w ramach 34 programów⁷⁶, badania terenowe 10 gatunków zwierząt (w tym 3 gatunków, które uwzględniono w programach na: 2020 r. i 2021 r.); w ramach monitoringu gatunków i siedlisk morskich zaplanowano przeprowadzenie w 2022 r. badań terenowych 3 gatunków zwierząt oraz ocenę stanu ochrony 4 gatunków zwierząt i 3 siedlisk przyrodniczych. W programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2022 r. wskazano m.in. na: „Opracowanie sprawozdań z monitoringu 55 gatunków roślin, 47 gatunków zwierząt [...] dla których przeprowadzono badania terenowe w 2021 roku.”, mimo że w programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2021 r. ujęto 56 gatunków roślin oraz 49 gatunków zwierząt.

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 287-296, 1156-1157)

Odnosząc się do powyższej różnicy Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „W Programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2021 r. uwzględniono kozicę tatrzańską i świstaka tatrzańskiego, dla których pozyskiwano dane z Tatrzańskiego Parku Narodowego. Dla tych gatunków sprawozdania z monitoringu powstały w roku 2020. W ramach PMS sprawozdania z monitoringu tych gatunków (kozica tatrzańska, świstak tatrzański) opracowywane są raz na 6 lat, dlatego też nie zostały one uwzględnione w programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2022 r. Badania monitoringowe w 2021 r. przeprowadzone zostały zgodnie z planowanym zakresem. Zapis w Programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2022 r. „Opracowanie sprawozdań z monitoringu 55 gatunków roślin [...]” należy uznać za omyłkę pisarską. W 2022 r. opracowano sprawozdania dla 56 gatunków roślin, z czego badania monitoringowe dla 54 wykonano w 2021 r. a dla dwóch gatunków – warzuchy tatrzańskiej i sasanki słowackiej – dane pozyskano z Tatrzańskiego Parku Narodowego, przy czym Tatrzański Park Narodowy wykonał monitoring warzuchy tatrzańskiej w 2020 r., a sasanki słowackiej – w 2021 r.”.

(akta kontroli 287-296)

W programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2023 r. zaplanowano kontynuację monitoringu ptaków w ramach 34 programów; badania terenowe 22 gatunków roślin (w tym 15 gatunków, których nie uwzględniano w programach wykonawczych na lata: 2020, 2021, 2022), 33 gatunków innych zwierząt niż ptaki (w tym dla 7 gatunków po raz pierwszy zaplanowano badania terenowe), 29 siedlisk przyrodniczych (w tym dla 26 nie planowano wcześniej badań terenowych). W ramach monitoringu gatunków i siedlisk morskich zaplanowano badania 3 gatunków zwierząt oraz ocenę za 2021 r. stanu ochrony 2 gatunków zwierząt.

W programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2023 r. powielono ujęte w programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2022 r. zadanie polegające na wykonaniu oceny stanu ochrony gatunków zwierząt morskich za 2021 r. (foka szara, foka pospolita).

Odpowiadając na pytanie, czy ujęcie tego zadania w programie na 2023 r. oznacza, że nie zostało ono zrealizowane w 2022 r. Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Informuję, że w 2023 roku nie planowano wykonania oceny stanu ochrony gatunków morskich za 2021 rok. Zadanie: Wykonanie oceny stanu ochrony gatunków zwierząt morskich, nie zostało zaktualizowane w tym zakresie podczas opracowywania Programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2023 r.

⁷⁵ O kodach: 3130, 3260, 8310.

⁷⁶ W tym monitoring gęsi zbożowej, który nie był ujęty w programie na 2020 r. i 2021 r.

Jednocześnie informuję, że zadanie polegające na wykonaniu oceny foki szarej oraz foki pospolitej za 2021 rok, ujęte w Programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2022 r., zostało zrealizowane w 2022 roku, zgodnie z Planem na 2022 rok.”.

(akta kontroli str. 287-375)

Nie sporządzono sprawozdań z realizacji programu wykonawczego monitoringu przyrody za 2020 r., 2021 r., 2022 r. Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Realizacja poszczególnych programów wykonawczych, w tym programów wykonawczych monitoringu przyrody, sprawozdawana jest w opracowywanej corocznie Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w danym roku. Zapisy ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska nie przewidują opracowywania innych sprawozdań z realizacji programów wykonawczych.”.

(akta kontroli str. 586-592, 4007-4010)

W pełni zrealizowano program wykonawczy monitoringu przyrody na 2020 r. W 2021 r. nie wykonano monitoringu 1 z 56 gatunków roślin⁷⁷ oraz 1 z 5 typów siedlisk morskich⁷⁸, a w 2022 r. żadnego z 10 gatunków zwierząt zaplanowanych do realizacji.

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] w przeprowadzonym w 2022 r. postępowaniu przetargowym na realizację monitoringu gatunków zwierząt nie złożono żadnych ofert. [...] Informacja o niewykonaniu wykonawczego programu monitoringu przyrody w zakresie gatunków zwierząt została zamieszczona w Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska za 2022 r.”. W 2021 r. rozpoczęto realizację nowego programu monitoringu ptaków⁷⁹ nieujętego w programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2021 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „W 2021 r. GIOŚ zwrócił się do Tatrzańskiego Parku Narodowego o udostępnienie wyników monitoringu warzuchy tatrzańskiej i pozyskał wyniki monitoringu z 2020 r. [...] GIOŚ nie pozyskał danych [...] z 2021 r., ponieważ w roku tym monitoring tego gatunku nie był realizowany przez Tatrzański Park Narodowy”. Główny Inspektor nie dokonał aktualizacji programów wykonawczych monitoringu przyrody na: 2021 r. i 2022 r., ponieważ jak wyjaśnił: „Informacja o wykonanych pracach [...] została zamieszczona w Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska za 2021 r., która stanowi sprawozdanie z realizacji wykonawczego programu monitoringu przyrody.” W 2021 r. odstąpiono od realizacji MBZ ze względu na brak obecności lęgowych biegusów zmiennych na kontrolowanych powierzchniach, a także rozszerzono MKW o nowe gatunki ptaków, tym samym przekształcając go w nowy monitoring łąkowych siewek (dalej: „MLS”). W latach 2022-2023 monitoring ptaków rozszerzono o MGZ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 1157, 1158-1167, 1506-1511, 1428-1478)

W 2023 r. monitoring: ptaków – obejmujący 34 programy, roślin – obejmujący 22 gatunki, zwierząt innych niż ptaki – obejmujący 33 gatunki (w tym dla wilka, niedźwiedzia i rysia wyłącznie monitoring rozmieszczenia gatunku), gatunków i siedlisk morskich – obejmujący 3 gatunki, został zlecony w zakresie zgodnym z zakresem tego monitoringu określonym w programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2023 r. W ogłoszeniu o zamówienie publiczne na realizację monitoringu siedlisk przyrodniczych ujęto prace terenowe dla 27 z 29 siedlisk⁸⁰ przewidzianych do monitoringu w programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2023 r. oraz 9 siedlisk⁸¹ nieujętych w tym programie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-162, 1130-1131, 1157-1168, 1484-1493, 3954-4002)

⁷⁷ Warzuchy tatrzańskiej.

⁷⁸ Zalewy, jeziora przymorskie (1150).

⁷⁹ MGZ.

⁸⁰ O kodach: 1230, 3130, 3140, 3150, 3260, 3270, 6190, 6230, 6410, 6430, 6510, 6520, 65XX, 7140, 7230, 8120, 8210, 8220, 9110, 9130, 9140, 9150, 9160, 9190, 91FO, 9410 i 9420.

⁸¹ O kodach: 1210, 1340, 2110, 2120, 2180, 7210, 7220, 8110 i 91XX..

W GIOŚ realizowano monitoring gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin) i siedlisk przyrodniczych przy zastosowaniu następujących metodyk:

- Monitoring ptaków lęgowych; poradnik metodyczny dotyczący gatunków chronionych dyrektywą ptasią – opracowany w 2009 r. i uzupełniony w 2015 r. przez Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (OTOP) oraz instrukcje i formularze liczenia opracowane dla każdego programu monitoringu ptaków i udostępnione na stronie: <https://monitoringptakow.gios.gov.pl/publikacje.html>;
- Metodyka monitoringu gatunków zwierząt – cz. I, II, III, IV. Każda z części metodyk monitoringu została opracowana przez Instytut Ochrony Przyrody Polskiej Akademii Nauk (IOP PAN) w latach: 2010 r. (cz. I), 2012 r. (cz. II i III), 2015 r. (cz. IV);
- Metodyka monitoringu gatunków roślin – cz. I – 2010 r., cz. II i III – 2012 r., opracowane przez IOP PAN; cz. IV opracowana przez Krameko Sp. z o.o. w 2017 r.;
- Metodyka monitoringu siedlisk przyrodniczych – cz. I (opracowana w 2010 r.), cz. II i III (opracowane w 2012 r.), cz. IV (opracowana w 2015 r.). Każda z części metodyk monitoringu została opracowana przez IOP PAN.

W odniesieniu do metodyk monitorowania gatunków i siedlisk morskich ustalono, że przewodniki metodyczne dla 5 siedlisk (kod: 1110; 1130; 1150; 1160; 1170); 6 gatunków ryb (minóg rzeczny; parposz; piskorz; koza; ciosa; różanka) oraz 3 gatunków ssaków (morświn; foka szara; foka pospolita) udostępniono na stronie internetowej <https://morskiesiedliska.gios.gov.pl/pl/>. Metodyki te opracowano w 2018 r. (w ramach realizacji IV etapu umowy nr 54/F/2015 z 15 grudnia 2015 r.) i wdrożono w 2019 r.

W kwestii przyczyn opracowania ww. metodyk dopiero w latach 2009-2017, tj. po 5-13 latach od akcesji Polski do UE, w sytuacji gdy nie wprowadzono odstępstw w zakresie stosowania przepisów dyrektywy ptasiej i siedliskowej, Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych w Polsce był wypracowywany od podstaw po akcesji Polski do UE. W pierwszej kolejności opracowywane były metodyki dla gatunków i siedlisk priorytetowych zgodnie z zapisami dyrektywy siedliskowej oraz dla gatunków i siedlisk rzadkich, o ograniczonym zasięgu występowania i/lub zagrożonych wyginięciem. [...] w momencie akcesji Polski do UE wiedza naukowa o większości przedmiotów monitoringu była bardzo ograniczona, co utrudniało opracowanie efektywnych i miarodajnych metodyk monitoringu. Szczątkowa była również wiedza o rozmieszczeniu typów siedlisk i gatunków w Polsce, co znacząco utrudniało wyznaczenie sieci stanowisk monitoringowych. Proces opracowania metodyk wymagał zebrania i przeanalizowania dostępnych informacji literaturowych o danym przedmiocie monitoringu, opracowania wstępnych założeń metodycznych, przetestowania założeń metodycznych podczas prac terenowych, a dopiero finalnym produktem były metodyki opublikowane w Przewodnikach metodycznych GIOŚ. Ponadto, należy podkreślić, że zapisy dyrektywy siedliskowej (art. 11) nie określają, w jaki sposób Państwa Członkowskie zobowiązane są prowadzić nadzór nad siedliskami i gatunkami wymienionymi w załącznikach do dyrektywy oraz nie zobowiązują Państw Członkowskich do prowadzenia państwowego monitoringu. Sposób nadzoru, czy metody monitorowania gatunków i siedlisk objętych ww. dyrektywą nie są określone ani w prawodawstwie unijnym, ani krajowym. Komisja Europejska również nie wypracowała wytycznych dla Państw Członkowskich co do sposobu prowadzenia monitoringu, dopuszczając dokonywanie ocen stanu gatunków i siedlisk przyrodniczych (w związku z art. 17 dyrektywy siedliskowej) na podstawie wiedzy eksperckiej. Polska nie miała formalnego obowiązku opracowania metodyk monitoringu dla wszystkich gatunków zwierząt, roślin oraz siedlisk po akcesji do UE. Metodyki GIOŚ zostały opracowane z uwagi na to, aby uporządkować sposób dokonywania oceny monitorowanych przedmiotów oraz aby uzyskać porównywalność wyników.”.

(akta kontroli str. 397-483, 581-585)

Nie opracowano metodyk monitoringu 33 gatunków zwierząt innych niż ptaki (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1555-1562)

W latach 2013-2022 monitoring 15 z 74 gatunków roślin, 23 z 106 gatunków zwierząt i 26 z 83 typów siedlisk prowadzony był z częstotliwością określoną w przyjętych w GIOŚ metodykach monitoringu przyrody zgodnie z wytycznymi z programów PMŚ na lata: 2013-2015 i 2016-2019 (w latach 2013-2018) oraz zgodnie z art. 23 ust.14 uioś (w latach 2019-2022). W przypadku 59 z 74 gatunków roślin, 83 z 106 gatunków zwierząt, 57 z 83 typów siedlisk przyrodniczych, objętych monitoringiem, prace terenowe zostały przeprowadzone z częstotliwością niezgodną z terminami wskazanymi w opracowanych i zatwierdzonych przez Głównego Inspektora metodykach monitoringu przyrody (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 168-239, 192-239, 386-483, 596-603, 1158-1167, 1479-1483, 15016-1511)

W latach 2013-2018 monitoring realizowano na podstawie 12 umów, tj.:

- Monitoring ptaków – na podstawie 2 umów, z tego: umowa nr 32/2012/F z 12 września 2012 r. zawarta na lata 2012-2015, a umowa nr 48/2015/F z 5 listopada 2015 r. – na lata 2015-2018. Ww. umowy zawarto na okresy niezgodne z okresami obowiązywania programów PMŚ na lata: 2013-2015 oraz 2016-2020. Dodatkowo umowa nr 32/2012/F została zawarta przed zatwierdzeniem programu PMŚ na lata 2013-2015 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- Monitoring siedlisk przyrodniczych – na podstawie 2 umów, z tego: umowa nr 47/2012/F z 24 października 2012 r. zawarta na lata 2013-2014, a umowa nr 21/2016/F z 28 lipca 2016 r. – na lata 2016-2018. Obie umowy zostały zawarte na okresy zgodne z okresami obowiązywania programów PMŚ na lata: 2013-2015 i 2016-2020. Umowa nr 47/2012/F została zawarta przed zatwierdzeniem programu PMŚ na lata 2013-2015 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- Monitoring gatunków roślin – na podstawie 2 umów, z tego: umowa nr 47/2012/F z 24 października 2012 r. zawarta na lata 2013-2014, a umowa nr 40/2015/F z 12 października 2015 r. – na lata 2015-2018. Umowa nr 40/2015/F została zawarta na okres niezgodny z okresem obowiązywania programów PMŚ na lata: 2013-2015 oraz 2016-2020. Umowa nr 47/2012/F została zawarta przed zatwierdzeniem programu PMŚ na lata 2013-2015 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- Monitoring gatunków zwierząt – na podstawie 3 umów, z tego: umowa nr 47/2012/F z 24 października 2012 r. zawarta na lata 2013-2014, umowa nr 38/2015/F z 8 października 2015 r. – na lata 2015-2018, a umowa nr 4/2017/POiŚ z 23 lutego 2017 r. – na lata 2017-2020. Umowa nr 38/2015/F została zawarta na okres niezgodny z okresem obowiązywania programów PMŚ na lata: 2013-2015 oraz 2016-2020. Umowa nr 47/2012/F została zawarta przed zatwierdzeniem programu PMŚ na lata 2013-2015 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- Monitoring gatunków i siedlisk morskich – na podstawie umowy nr 54/2015/F z 15 grudnia 2015 r. zawartej na lata 2015-2018;
- Monitoring ichtiofauny – na podstawie 4 umów, z tego: umowy nr 24/2014/F i nr 25/2014/F z 28 lipca 2014 r. zawarte na lata 2014-2015, umowa nr 22/2017/F z 7 sierpnia 2017 r. – na lata 2017-2018 oraz umowa nr 10/2018/F z 12 czerwca 2018 r. – na lata 2018-2019.

(akta kontroli str. 11-162, 1130-1131, 1156, 1158-1194, 1506-1511)

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) monitoring realizowano na podstawie 27 umów, tj.:

- monitoring ptaków – na podstawie 7 umów, z tego: 3 umowy⁸² zawarte na lata 2018-2021, 1⁸³ – na rok 2019 r., 1⁸⁴ – na lata 2020-2021, 1⁸⁵ – na lata 2021-2022 i 1⁸⁶ – na lata 2023-2025;
- monitoring siedlisk – na podstawie umowy nr GIOŚ/ZP/73/2021/DMS/NFOŚ z 12 kwietnia 2021 r. zawartej na wykonanie monitoringu w 2021 r.;
- monitoring gatunków roślin – na podstawie 2 umów, z tego: 1 umowy⁸⁷ zawartej na 2021 r. i 1⁸⁸ – na lata 2023-2025;
- monitoring gatunków zwierząt – na podstawie 3 umów, z tego: 1 umowy⁸⁹ zawartej na lata 2017-2020, 1⁹⁰ – na lata 2020-2021 i 1⁹¹ – na lata 2023-2025;
- monitoring gatunków i siedlisk morskich – na podstawie 11 umów, w tym 3 umów⁹² zawartych na monitoring w 2019 r., 2⁹³ – na monitoring w 2020 r., 2⁹⁴ – na lata 2020-2022, 1⁹⁵ – na lata 2021-2022, 1⁹⁶ – na 2022 r., 1⁹⁷ – na lata 2022-2023 i 1⁹⁸ – na lata 2023-2025;
- monitoring ichtiofauny – na podstawie 3 umów, tj.: umowy nr 20/2019 z 8 lipca 2019 r. i umowy nr 29/2019/F z 8 sierpnia 2019 r. zawartych na lata 2019-2021, umowy nr GIOŚ/ZP/211/2022/DMS/NFOŚiGW z 23 sierpnia 2022 r. – na 2022 r.
(akta kontroli str. 11-162, 1130-1131, 1156-1194, 1506-1511)

W ramach zawartych w latach 2012-2023 (do 30 czerwca) umów z wykonawcami monitoringu ptaków 43 z 206 gatunków ptaków objętych monitoringiem skontrolowano w ramach co najmniej 2 programów lub podprogramów monitoringowych. Ponadto w przypadku 5 umów na realizację monitoringu ptaków zakres zleconych powierzchni próbnych nie był tożsamy z zakresem wskazanym w programie PMS, w tym w 2⁹⁹ – z zakresem ujętym w programie PMS na lata 2013-2015 i w 3¹⁰⁰ – z zakresem ujętym w programie PMS na lata 2016-2020 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-162, 287-375, 1119-1121, 1328-1403)

W latach 2012-2023 (do 30 czerwca) 19 z 31 umów objętych szczegółowym badaniem¹⁰¹ zostało zawartych z wykonawcami monitoringu przyrody w terminach umożliwiających przeprowadzenie badań terenowych zgodnie z opracowanymi i przyjętymi metodami. Natomiast 7 umów na wykonanie monitoringu ptaków w latach 2013-2025¹⁰², umowa

⁸² Nr 22/2019/F, 23/2019/F i 24/2019/F z 17 lipca 2019 r.

⁸³ Nr 4/2019/F z 29 stycznia 2019 r.

⁸⁴ Nr DOF/36/2020 z 17 lutego 2020 r.

⁸⁵ Nr GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ z 2 lutego 2021 r.

⁸⁶ Nr GIOŚ/ZP/35/2023/DMS/NFOŚ z 2 marca 2023 r.

⁸⁷ Nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ z 9 marca 2021 r.

⁸⁸ Nr GIOŚ/ZP/52/2023/DMS/NFOŚ z 11 kwietnia 2023 r.

⁸⁹ Nr 4/2021/POiŚ z 23 lutego 2017 r.

⁹⁰ Nr ZP/DMS/181/2020/F z 6 października 2020 r.

⁹¹ Nr GIOŚ/ZP/122/2023/DMS/NFOŚ z 10 maja 2023 r.

⁹² Nr 6/2019/B z 1 marca 2019 r., nr 12/2019/B z 13 maja 2019 r. i nr 30/2019/B z 8 sierpnia 2019 r.

⁹³ Nr 2/2020/F z 12 marca 2020 r. i nr DM/7/2020/F z 21 maja 2020 r.

⁹⁴ Nr ZP/DMS/110/2020/F z 24 lipca 2020 r. i nr ZP/DMS/93/2020/F z 15 czerwca 2020 r.

⁹⁵ Nr GIOŚ/ZP/21/2021/DMS/RC-NFOŚ z 5 lutego 2021 r.

⁹⁶ Nr GIOŚ/ZP/39/2022/DMS/NFOŚ z 14 kwietnia 2022 r.

⁹⁷ Nr GIOŚ/ZP/303/2022/DMS/RC-NFOŚ z 31 października 2022 r.

⁹⁸ Nr GIOŚ/ZP/109/2023/DMS/NFOŚ z 17 maja 2023 r.

⁹⁹ Nr 32/2012/F z 12 września 2012 r. i nr 48/2015/F z 5 listopada 2015 r.

¹⁰⁰ Nr 22/2019/F, 23/2019/F i 24/2019/F z 17 lipca 2019 r.

¹⁰¹ Nr DOF/36/2020 z 17 lutego 2020 r., nr GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ z 2 lutego 2021 r., nr 47/2012/F z 24 października 2012 r., nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ z 9 marca 2021 r., nr GIOŚ/ZP/52/2023/DMS/NFOŚ z 11 kwietnia 2023 r., nr 54/2015/F z 15 grudnia 2015 r., nr 6/2019/B z 1 marca 2019 r., nr 12/2019/B z 13 maja 2019 r., nr 30/2019/B z 8 sierpnia 2019 r., nr 2/2020/F z 12 marca 2020 r., nr DM/7/2020/F z 21 maja 2020 r., nr ZP/DMS/110/2020/F z 24 lipca 2020 r., nr ZP/DMS/93/2020/F z 15 czerwca 2020 r., nr GIOŚ/ZP/21/2021/DMS/RC-NFOŚ z 5 lutego 2021 r., nr GIOŚ/ZP/39/2022/DMS/NFOŚ z 14 kwietnia 2022 r., nr GIOŚ/ZP/303/2022/DMS/NFOŚ, nr GIOŚ/ZP/73/2021/DMS/NFOŚ z 12 kwietnia 2021 r., nr 4/2017/POiŚ z 23 lutego 2017 r. i nr GIOŚ/ZP/122/2023/DMS/NFOŚ z 10 maja 2023 r.

¹⁰² Nr 32/2012/F z 12 września 2012 r., nr 48/2015/F z 5 listopada 2015 r., nr 4/2019/F z 29 stycznia 2019 r., nr 22/2019/F z 17 lipca 2019 r., nr 23/2019/F z 17 lipca 2019 r., nr 24/2019/F z 17 lipca 2019 r., nr GIOŚ/ZP/35/2023/DMS/NFOŚ z 2 marca 2023 r.

nr 40/2015/F na monitoring gatunków roślin w latach 2015-2018, umowa nr 21/2016/F na monitoring siedlisk przyrodniczych w latach 2016-2018; umowa nr GIOŚ/ZP/109/2023/DMŚ/NFOS z 17 maja 2023 r. obejmująca monitoring fok i morświna oraz 2 umowy na monitoring gatunków zwierząt w latach: 2015-2018 i 2020-2022¹⁰³, zawartych było w terminach uniemożliwiających wykonanie badań zgodnie z metodyką (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-162, 1115-1116, 1328-1388, 1158-1167)

Instrukcje liczenia ptaków zamieszczone na stronie internetowej GIOŚ pod adresem www.monitoringptakow.gios.gov.pl zawierały opis wykonania prac z bezwzględnym udziałem konkretnych podmiotów zewnętrznych, z którymi GIOŚ nie zawarł porozumienia o współpracy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-162, 596-603, 1328-1388)

W latach 2019-2020 nie zawierano umów na realizację monitoringu roślin i siedlisk przyrodniczych, a w 2019 r. na realizację monitoringu gatunków zwierząt. Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „W latach 2019-2020 doszło do kumulacji czynników finansowych i czynników zewnętrznych, które miały wpływ na termin uruchomienia kolejnego cyklu badań monitoringowych [...]. W 2019 r. w wyniku reformy Inspekcji Ochrony Środowiska w związku ze zmianą ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska nastąpiła zmiana zasad finansowania państwowego monitoringu środowiska, które są od tego okresu finansowane w ramach podpisanej z NFOŚiGW umowy nr 50/2019/Wn50/MN-po/D. Decyzję o finansowaniu GIOŚ uzyskał 26.06.2019 r., a środki zostały przyznane do 2022 r. Ponadto w 2019 r. zespół monitoringu przyrody skoncentrowany był na przygotowaniu raportu do Komisji Europejskiej z art. 17 dyrektywy siedliskowej i art. 12 dyrektywy ptasiej, które było zadaniem dodatkowym wskazanym do realizacji przez Ministra Środowiska. W 2020 r. GIOŚ podjął działania w celu aneksowania umowy nr 50 pod względem wydłużenia okresu finansowania zadań PMŚ do 2025 r. Trwające w latach 2020-2022 uzgodnienia z NFOŚiGW zakończyły się podpisaniem aneksu w dniu 31.05.2022 r., co dawało możliwość GIOŚ uzyskania decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania w lipcu 2022 r. [...] W 2020 r. prowadzone były również konsultacje planów monitoringowych GIOŚ dotyczących gatunków i siedlisk przyrodniczych z Generalną Dyрекcją Ochrony Środowiska i regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska [...] okoliczności zostały dodatkowo skomplikowane przez ogłoszony 20 marca 2020 r. stan epidemii w związku z COVID-19, który trwał do 15 maja 2022 r. [...]”.

(akta kontroli str. 11-162, 1130-1131, 1156-1194, 1506-1511, 1428-1452)

W umowach zawartych w latach 2012-2023 (do 30 czerwca) na wykonanie monitoringu ptaków, gatunków i siedlisk przyrodniczych oraz gatunków i siedlisk morskich nie ujęto zapisów dotyczących pozyskiwania i przekazywania danych o nowych gatunkach i siedliskach. Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] GIOŚ nie jest organem zobowiązanym do prowadzenia badań naukowych lub inwentaryzacji, mających na celu wykrywanie gatunków i siedlisk dotąd niestwierdzanych na terenie Polski, lecz do realizacji monitoringu przyrodniczego. [...]”. Ponadto dodał, że organami i jednostkami odpowiedzialnymi za realizację zadania polegającego na zapewnieniu pełnej i aktualnej inwentaryzacji przyrodniczej były MŚ, GDOŚ, regionalne dyrekcje ochrony środowiska i jednostki samorządu terytorialnego¹⁰⁴.

(akta kontroli str. 11-162, 1130-1131, 1156-1194, 1428-1452)

W latach 2019-2020 koszty monitoringu foki szarej w okresie:

- rozrodu wzrosły pięciokrotnie z 5 682,60 zł¹⁰⁵ do 31 980,00 zł¹⁰⁶;

¹⁰³ Nr 38/2015/F z 8 października 2015 r., nr ZP/DMŚ/181/F z 6 października 2020 r.

¹⁰⁴ Uchwała nr 213 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia „Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015-2020” (M. P. z 2015 r. poz. 1207).

¹⁰⁵ Umowa nr 6/2019/B z 1 marca 2019 r.

¹⁰⁶ Umowa nr 2/2020/F z 12 marca 2020 r.

- liczenia wielkości populacji z 17 970,00 zł¹⁰⁷ do 29 913,60 zł¹⁰⁸ (tj. o 66,5%), mimo że zakres monitoringu pozostał ten sam.

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Wykonawcy umów [...] zostali wyłonieni w trybie zapytania ofertowego. We wszystkich postępowaniach kryterium wyboru oferty była cena (waga 100%). Wskazane umowy zostały zawarte z wykonawcami, którzy spełnili wymagania merytoryczne i formalne [...] oraz zaoferowali najniższe koszty wykonania usług. [...] jedną z najistotniejszych przyczyn wzrostu kosztów wszystkich zadań monitoringu był wzrost cen towarów i usług, wzrost cen paliw oraz wzrost płacy minimalnej oraz mediany wynagrodzeń. [...] koszt realizacji tych zadań kształtowany był przez rynek.”

(akta kontroli str. 11-162, 1167, 1188-1194, 1411-1427)

Jedna z 16 umów na realizację monitoringu ptaków, innych zwierząt, roślin i siedlisk przyrodniczych oraz gatunków i siedlisk morskich w latach 2020-2025¹⁰⁹ zawarta została przed zatwierdzeniem właściwego programu wykonawczego monitoringu przyrody. Ponadto 10 z 16 umów¹¹⁰ zawartych zostało na okres dłuższy niż okres obowiązywania programu wykonawczego monitoringu przyrody (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-162, 1130-1131, 1158-1167, 1512-1513)

W 4 z 32 umów objętych szczegółowym badaniem¹¹¹ zamieszczono łącznie 23 kody gatunkowe, które nie były tożsame z kodami przyjętymi przez KE (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-162, 1411-1415)

W latach 2013-2023 Główny Inspektor nie występował do innych podmiotów z prośbą o przekazanie danych monitoringowych dotyczących populacji ptaków w przypadkach, gdy powierzchnie monitoringowe znajdowały się w obrębie obszarów chronionych. W ramach realizacji umowy nr 47/2012/F z 24 października 2012 r. wykonawca monitoringu¹¹² pozyskał dane monitoringowe za 2013 r. dla 3 gatunków zwierząt¹¹³, a za 2014 r. – dla 10 gatunków zwierząt¹¹⁴ i 7 gatunków roślin¹¹⁵. W 2015 r. wykonawca monitoringu¹¹⁶ pozyskał odpłatnie (od osoby fizycznej) dane dla 3 gatunków roślin¹¹⁷, a w latach 2020-2021 Główny Inspektor pozyskał od Tatrzańskiego Parku Narodowego (TPN) dane monitoringowe dla kozicy tatrzańskiej i świstaka, a następnie przekazał je wykonawcy monitoringu¹¹⁸. Ponadto w 2021 r. wykonawca monitoringu zwierząt¹¹⁹ w ramach umowy nr ZP/DMŚ/181/2020/F pozyskał dane monitoringowe dla 12 gatunków zwierząt¹²⁰, a Główny Inspektor pozyskał dane monitoringowe dla siedliska 3160.

Główny Inspektor wyjaśnił, że ww. dane monitoringowe pozyskane od innych podmiotów zostały zgromadzone zgodnie z obowiązującymi metodami.

(akta kontroli str. 1389-1427)

¹⁰⁷ Umowa nr 12/2019/B z 13 maja 2019 r.

¹⁰⁸ Umowa nr DM/7/2020/F z 21 maja 2020 r.

¹⁰⁹ Nr DOF/36/2020 z 17 lutego 2020 r.

¹¹⁰ Nr GIOŚ/ZP/15/2021/DMŚ/NFOŚ z 2 lutego 2021 r., nr GIOŚ/ZP/35/2023/DMŚ/NFOŚ z 2 marca 2023 r., nr GIOŚ/ZP/52/2023/DMŚ/NFOŚ z 11 kwietnia 2023 r., nr ZP/DMŚ/181/2020/F z 6 października 2020 r., nr GIOŚ/ZP/122/2023/DMŚ/NFOŚ z 10 maja 2023 r., nr ZP/DMŚ/110/2020/ z 24 lipca 2020 r., nr ZP/DMŚ/93/2020/F z 15 czerwca 2020 r., nr GIOŚ/ZP/21/2021/DMŚ/RC-NFOŚ z 5 lutego 2021 r., nr GIOŚ/ZP/303/2022/DMŚ/NFOŚ z 31 października 2022 r. i nr GIOŚ/ZP/109/2023/DMŚ/NFOŚ z 17 maja 2023 r.

¹¹¹ Nr 47/2012/F, nr 38/2015/F, nr ZP/DMŚ/181/2020/F i nr GIOŚ/ZP/52/2023/DMŚ/NFOŚ.

¹¹² IOP PAN.

¹¹³ Strzelba błotna, susel moregowany, ślimak winniczek.

¹¹⁴ Kozica tatrzańska, nadobnica alpejska, niedźwiedź brunatny, niepylak mnemozyna, ryś eurazjatycki, susel perełkowany, świstak tatrzański, wilk, ślimak winniczek i żubr.

¹¹⁵ Gnidosz sudecki, leniec bezpodkwiatkowy, mieczyk błotny, pienwiosnek omączony, rzepik szczeciński, selery błotne i tocja kapaćka.

¹¹⁶ Krameko Sp. z o.o.

¹¹⁷ Widłoząb zielony, bielista sowa, torfowiec.

¹¹⁸ IOP PAN.

¹¹⁹ IOP PAN.

¹²⁰ Barczatka kataks, przeplatka auris, czerwoczyk fioletek, modraszka nausitous, modraszka telejus, nocek Bachsteina, nocek duży, nocek łydnowłosy, nocek orzęsiony, podkowiec mały, strzelba błotna i susel perełkowany.

Z przedłożonych przez parki narodowe informacji¹²¹ dotyczących realizacji monitoringu gatunków (roślin, zwierząt i ptaków) oraz siedlisk przyrodniczych wynika, że:

- W latach 2013-2018 parki narodowe monitorowały 258 gatunków ptaków, 151 gatunków roślin i zwierząt oraz 66 siedlisk przyrodniczych. Natomiast w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) monitorowały 256 gatunków ptaków, 151 gatunków roślin i zwierząt oraz 65 siedlisk przyrodniczych.
- W latach 2013-2023 GIOŚ wystąpił do 4 parków narodowych (Bieszczadzkiego Parku Narodowego, Karkonoskiego Parku Narodowego, Parku Narodowego Gór Stołowych, TPN) o udostępnienie danych z monitoringu dotyczących: 5 gatunków roślin i zwierząt (z TPN), 10 gatunków ptaków (z Parku Narodowego Gór Stołowych), niedźwiedzia (z Bieszczadzkiego Parku Narodowego), 7 gatunków ptaków (z Karkonoskiego Parku Narodowego).
- Z danych 14 parków narodowych¹²² korzystały podmioty, które realizowały monitoring przyrody na zlecenie GIOŚ, w tym: Krameko Sp. z o.o., IOP PAN, Muzeum i Instytut Zoologii PAN, OTOP.

W GIOŚ nie przeprowadzano analizy danych, którymi dysponowały parki narodowe w zakresie monitorowanych gatunków roślin, zwierząt, ptaków i siedlisk przyrodniczych oraz nie występowało do parków narodowych o dane z monitoringu gatunków roślin, zwierząt i ptaków, które były przedmiotem sprawozdania na podstawie art. 12 ust. 1 dyrektywy ptasiej i art. 17 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a nie zostały objęte monitoringiem przyrody w latach 2013-2018 przez GIOŚ. Dodatkowo w GIOŚ nie w pełni korzystano w latach 2019-2023 z uprawnienia wynikającego z art. 23 ust. 17 uioś, zgodnie z którym organy administracji publicznej prowadzące rejestry i wykazy zawierające dane i informacje o stanie i ochronie elementów przyrodniczych, o których mowa w ust. 11, oraz wykonujące badania monitoringowe, są obowiązane do nieodpłatnego udostępniania tych danych i informacji na wniosek Głównego Inspektora na potrzeby PMS (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 596-597, 4183-4187)

Każdy z 14 parków narodowych, które udostępniały dane z monitoringu innym podmiotom wyjaśnił, że nie pobierał opłat z tytułu udostępnienia tych danych. Jako przyczynę nienaliczenia opłat wskazywano m.in. że: podmioty te realizowały zadania na zlecenie GIOŚ w ramach PMS i deklarowały, że dane te nie zostaną wykorzystane do innych celów; dane udostępniały na podstawie 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 środowisko¹²³, ale udostępnienie nie wymagało wykonania czynności określonych w art. 26 ust. 2 tej ustawy dlatego nie wystąpiły przesłanki do warunkujące zasadność pobrania opłaty; dane z monitoringu to dane udostępniane publicznie; przekazanie danych nie wymagało dodatkowych prac a dane są przekazywane do GUS.

(akta kontroli str. 4286-4319)

Raport, zgodnie z art. 12 dyrektywy ptasiej¹²⁴, objął 268 gatunków ptaków (tj. wszystkie gatunki ujęte na liście referencyjnej KE), natomiast z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej¹²⁵ 47 gatunków roślin (z 49 gatunków ujętych na liście referencyjnej), 136 gatunków zwierząt (z 144 gatunków ujętych na liście referencyjnej KE) i 81 typów siedlisk (tj. wszystkie typy ujęte na liście referencyjnej KE). W przypadku 2 gatunków roślin¹²⁶ i 8 gatunków zwierząt¹²⁷ raport

¹²¹ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹²² Karkonoski Park Narodowy, Babogórski Park Narodowy, Białowiecki Park Narodowy, Biebrzański Park Narodowy, Bieszczadzki Park Narodowy, Gorczański Park Narodowy, Kampinoski Park Narodowy, Magurski Park Narodowy, Park Narodowy Bory Tucholskie, Park Narodowy „Ujście Warty”, Poleski Park Narodowy, Słowiński Park Narodowy, TPN, Wigierski Park Narodowy.

¹²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1094.

¹²⁴ <https://nature-art12.elonet.europa.eu/article12/report?period=3&country=PL>.

¹²⁵ <https://nature-art17.elonet.europa.eu/article17/>

¹²⁶ Moczara włoskowata (1383) i parzęchlin długoszczeciniowy (1389).

¹²⁷ Piłicznik fiołkowy (1079), stephanopachys linearis (1926), aloza (1102), głowacica (1105), minóg Władkowa (2486), koza bałkańska (5197), tchórz stepowy (2633) i perforódka rzeczna (1029).

nie był wymagany. W przypadku 73 gatunków ptaków i 33 gatunków innych zwierząt, nieobjętych monitoringiem przyrody, wykorzystano dane zawarte w publikacjach naukowych, wykazach publikowanych przez inne jednostki¹²⁸ lub korzystano z wiedzy eksperckiej. W zależności od raportowanego parametru udział danych pozyskanych z wiedzy eksperckiej wynosił: dla ptaków od 1%¹²⁹ do 24%¹³⁰ danych, dla gatunków roślin i zwierząt od 1,9%¹³¹ do 66,7%¹³² danych, dla siedlisk przyrodniczych od 0,9%¹³³ do 96,5%¹³⁴ danych. Ponadto w przypadku 56 z 268 gatunków ptaków (tj. 20,9%) wielkość populacji określono metodą *estimate expert*, tj. na podstawie wiedzy eksperckiej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1195-1213, 3954-3978)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] Listy referencyjne (tzw. checklist) z wykazem gatunków i siedlisk, dla których państwa członkowskie są zobowiązane do przygotowania sprawozdań (z dyrektywy siedliskowej lub ptasiej) są proponowane przez Komisję Europejską. Każdorazowo przed terminem złożenia sprawozdania listy referencyjne są konsultowane z krajami członkowskimi [...]”.

(akta kontroli str. 11-162)

KE opracowała wytyczne¹³⁵ dla państw członkowskich dotyczące sporządzania sprawozdań. 24 stycznia 2019 r.¹³⁶ GIOŚ zgłosił do KE propozycję zmian statusu 18 gatunków ptaków ujętych na liście referencyjnej z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej za lata 2013-2018. W przypadku listy referencyjnej dotyczącej okresu sprawozdawczego 2019-2024 KE zaproponowała 30 marca 2022 r. dodanie 16 nowych gatunków populacji ptaków zimujących¹³⁷. 13 kwietnia 2022 r. GIOŚ, w porozumieniu z GDOŚ, zaakceptował 7 z 16 propozycji¹³⁸ a dla 9 zgłosił brak akceptacji wraz z uzasadnieniem. Finalnie KE zaakceptowała nieuwzględnienie na *checklist* 5 z 9 propozycji, pozostawiając 4 nowe gatunki¹³⁹. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) GIOŚ dwukrotnie¹⁴⁰ zgłaszał uwagi do *checklist* w zakresie dyrektywy siedliskowej dotyczące wyłącznie zmiany statusu występowania gatunków.

(akta kontroli str. 1195-1213, 3954-3978)

Minister Środowiska pismem z 10 stycznia 2019 r.¹⁴¹ wyznaczył Głównego Inspektora do koordynowania opracowania raportów zgodnie z art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za lata 2013-2018. Oba raporty zostały uzupełnione przez GDOŚ¹⁴², Departament Leśnictwa (DL) w MŚ¹⁴³ i wykonawców umów zawartych z GIOŚ na realizację monitoringu przyrody¹⁴⁴.

Główny Inspektor wyjaśnił, że weryfikacja raportów przez pracowników GIOŚ polegała na zapoznaniu się z treścią indywidualnych raportów, kontroli kompletności wypełnienia raportów, zakresu merytorycznego oraz zgodności z wytycznymi KE.

¹²⁸ W tym m.in. Komisję Faunistyczną.

¹²⁹ Trend (short-term) breeding population.

¹³⁰ Size breeding population.

¹³¹ Trend within Natura 2000 (dane przekazywane przez GDOŚ).

¹³² Population within Natura 2000 (dane przekazywane przez GDOŚ).

¹³³ Trend within Natura 2000 (dane przekazywane przez GDOŚ).

¹³⁴ Area within Natura 2000 (dane przekazywane przez GDOŚ).

¹³⁵ Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013-2018.

¹³⁶ Na podstawie propozycji GDOŚ z 16 stycznia 2019 r. (pismo znak: DZP-WO.631.2.2018.JM.3).

¹³⁷ O kodach: A044-X, A052, A058, A082, A098, A103, A127, A142, A153, A187, A229, A604, A687, A768, A857 i A889.

¹³⁸ O kodach: A044-X, A052, A127, A187, A229, A857 i A889.

¹³⁹ O kodach: A082, A687, A098 i A142.

¹⁴⁰ 8 stycznia 2020 r. i 27 stycznia 2020 r.

¹⁴¹ Znak: DOP-WOŚ.0722.1.2019.MK.

¹⁴² W zakresie art. 12 dyrektywy ptasiej: general report (całość), bird reports (sekcje 6, częściowo 7, 8 i 9); w zakresie art. 17 dyrektywy siedliskowej: Annex A - general report, Annex B - report format on the 'main results of the surveillance under Article 11' for Annex I habitat types - sekcja 8 i 11.

¹⁴³ W zakresie bird report (sekcja 10 - lowne gatunki ptaków).

¹⁴⁴ Nr 38/2015/F z 8 października 2015 r. tj. IOP PAN, nr 40/2015/F z 12 października 2015 r. tj. Krameko Sp. z o.o., nr 21/2016/F z 28 lipca 2016 r. tj. konsorcjum w składzie Instytut Badawczy Leśnictwa, Biuro Urządzania Lasu u Geodezji Leśnej, IOP PAN, Instytut Środowiska PIB, nr 22/2019/F z 17 lipca 2019 r. tj. OTOP oraz Muzeum i Instytut Zoologii PAN, nr 57/2015/F z 15 grudnia 2015 r. tj. Instytut Morski w Gdańsku, DHI Polska Sp. z o.o., TAXUS IT Sp. z o.o. i nr 4/2017/POIŚ z 23 lutego 2017 r. tj. Krameko Sp. z o.o.

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 1195-1208, 1310-1327, 3954-3978)

Projekty raportów w postaci bazy danych access z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej zostały przekazane przez DMŚ do konsultacji dyrektorowi Departamentu Ochrony Przyrody w MŚ¹⁴⁵ – 2 sierpnia 2019 r.¹⁴⁶ (z terminem na przekazanie uwag do 7 sierpnia 2019 r.) oraz dyrektorowi Departamentu Zarządzania Zasobami Przyrody w GDOŚ¹⁴⁷ – 20 sierpnia 2019 r.¹⁴⁸ (z terminem na wniesienie uwag nie później niż do 23 sierpnia 2019 r.), natomiast z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej – dyrektorowi DZZP i dyrektorowi DOP 12 sierpnia 2019 r.¹⁴⁹ (z terminem na przekazanie uwag do 16 sierpnia 2019 r.).

Uwagi do ww. projektów raportów zgłosił wyłącznie DZZP, tj.:

- 15 sierpnia 2019 r.¹⁵⁰ w zakresie 10 gatunków¹⁵¹, z tego uwagi do: 6 gatunków¹⁵² dotyczyły rozbieżności liczby gatunków pomiędzy danymi GDOŚ a danymi ujętymi w raporcie, 1 gatunku¹⁵³ dotyczyły niepełnych danych, 3 gatunków¹⁵⁴ oceny ogólnej lub zasięgu występowania gatunku oraz
- 21 sierpnia 2019 r.¹⁵⁵ w zakresie załącznika I dyrektywy ptasiej¹⁵⁶.

DOP nie złożył¹⁵⁷ uwag do żadnego z raportów. GIOŚ uwzględnił 3¹⁵⁸ z 10 zgłoszonych uwag, w tym 1¹⁵⁹ częściowo, pozostałe oddalając z powodu braku przesłanek merytorycznych. Zestawienie rozbieżności wraz z uzasadnieniem zostało przekazane GDOŚ 20 sierpnia 2019 r.¹⁶⁰. W przypadku uwag zgłoszonych do projektu raportu z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej GIOŚ przedłożył GDOŚ wyjaśnienia 22 sierpnia 2019 r.¹⁶¹.

(akta kontroli str. 1195-1213, 1274-1292, 3954-3978)

21 sierpnia 2019 r.¹⁶² Główny Inspektor przekazał do Biura Ministra w MŚ karty informacyjne do materiału przekazywanego do rozpatrzenia na posiedzeniu kierownictwa resortu wraz z informacją o zawartości projektów raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej. Projekty ww. raportów dla KE zostały przedstawione przez GIOŚ¹⁶³ na posiedzeniu kierownictwa MŚ 27 sierpnia 2019 r.¹⁶⁴, a następnie zostały przyjęte i uzyskały zgodę na przesłanie ich do KE. Tego samego dnia GIOŚ wystąpił¹⁶⁵ do dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej w MŚ z prośbą o przekazanie Stałemu Przedstawicielstwu Polski przy UE informacji o złożeniu raportów z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej.

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 1195-1213, 1220-1273, 3954-3978)

Sprawozdania do KE z monitoringu ptaków, gatunków roślin, zwierząt i siedlisk przyrodniczych, o których mowa w art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za lata 2013-2018 zostały złożone w Centralnym Repozytorium Danych Europejskich Agencji

¹⁴⁵ Dalej: „DOP”.

¹⁴⁶ Pismo znak: DM/51-11-1/08/19/DŁ.

¹⁴⁷ Dalej: „DZZP”.

¹⁴⁸ Pismo znak: DM/51-11-1/12/19/DŁ.

¹⁴⁹ Pisma znak: DM/51-11-6/6/19/MZ i DM/51-11-6/7/19/MZ.

¹⁵⁰ Pismo znak: DZP-WO.631.1.2018.SG-9, wpływ do kancelarii GIOŚ 16 sierpnia 2019 r.

¹⁵¹ Jednego gatunku roślin (tojad morawski) i 9 gatunków zwierząt (minóg strumieniowy, mopek, foka szara, morświn, żubr, wilk, bóbr, minóg morski i parposz).

¹⁵² Tojad morawski, mopek, morświn, bóbr, minóg morski i parposz.

¹⁵³ Minóg strumieniowy.

¹⁵⁴ Foka szara, żubr, wilk

¹⁵⁵ Pismo znak: DZP-WO.631.1.2019.JM6, wpływ do kancelarii GIOŚ 21 sierpnia 2019 r.

¹⁵⁶ Dla części gatunków np. gąsiorka i jarzębatka nie wprowadzono wartości wskaźnika liczebności populacji w sieci Natura 2000.

¹⁵⁷ Pismo znak: DOP-WOŚ.055.286.2019.AJ (wpływ do kancelarii GIOŚ 9 sierpnia 2019 r.) i wiadomość mailowa z 19 sierpnia 2019 r.

¹⁵⁸ Dotyczące tojadu morawskiego, minoga strumieniowego i fok szarej.

¹⁵⁹ Dotyczącej fok szarej.

¹⁶⁰ Pismo znak: DM/51-11-6/8/2019/MZ, wpływ do kancelarii GDOŚ 20 sierpnia 2019 r.

¹⁶¹ Pismo znak: DM/51-11-1/12.1/19/DŁ.

¹⁶² Wiadomość mailowa do naczelnika Wydziału Protokołowego Biura Ministra w MŚ.

¹⁶³ Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r. oraz p.o. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.

¹⁶⁴ Pismo znak: BM-I.000.96.2019.

¹⁶⁵ Pismo znak: DM/51-11-6/9/DŁ, MZ.

Środowiska¹⁶⁶ w formie plików XML i shp 27 sierpnia 2019 r., tj. z przekroczeniem terminów wskazanych przez KE o 27 dni – w przypadku sprawozdania z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej, i o 119 dni – w przypadku sprawozdania z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). 2 lipca 2019 r. Główny Inspektor poinformował KE o spodziewanym opóźnieniu w złożeniu sprawozdania z realizacji art. 12 dyrektywy ptasiej, deklarując przy tym jego dostarczenie w terminie do miesiąca od upływu wyznaczonej daty.

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 1195-1213, 1220-1223, 1310-1327)

10 października 2019 r. GIOŚ otrzymał z KE informację o zakończeniu kontroli sprawozdania z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej, która ujawniła m.in. rozbieżności w stanie populacji raportowanym w latach 2008-2012 i 2013-2018, a także szereg innych błędów w zakresie zaimplementowanych danych.

Odnosnie do sprawozdania za lata 2013-2018 KE wykazała i zgłosiła jako uwagi do raportu Polski z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej rozbieżności w zaimplementowanych danych dla 27 gatunków ptaków w przypadku: (a) 3 z 27 gatunków – uwagi KE dotyczyły wskazania niższej wartości w pozycji 2.2b („Population size – minimum”) niż w pozycji 9.1b („Population size inside the Natura 200 network – minimum”); (b) 1 z 27 gatunków – uwagi dotyczyły wskazania niższej wartości w pozycji 2.2c („Population size – maximum”) niż w pozycji 9.1c („Population size inside the Natura 200 network – maximum”); (c) 4 z 27 gatunków – uwagi dotyczyły wskazania danych wprowadzonych w pozycji 9.1d („Population size inside the Natura 2000 network – best single value”); (d) 13 z 27 gatunków – uwagi dotyczyły wykazanych trendów krótkoterminowych; (e) 6 z 27 gatunków – uwagi dotyczyły wykazanych trendów długoterminowych. 23 października 2019 r. Główny Inspektor ponownie złożył skorygowany raport, o którym wyżej mowa.

(akta kontroli str. 1214-1219, 1310-1313, 3954-4002)

Zobowiązanie Głównego Inspektora do przekazania Ministrowi Środowiska części raportu dla KE dotyczącej wypełnienia zapisów w zakresie dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej zawarto wyłącznie w programie PMŚ na lata 2013-2015. Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Schemat opracowania rozdziałów i załączników wieloletnich programów państwowego monitoringu środowiska nie jest i nie był określony, a jest wynikiem praktyk przyjętych w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. [...] Opracowanie sprawozdań z art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej nie wynika z ustawowych obowiązków GIOŚ [...] Dlatego też szczegółowe zapisy [...] nie znalazły się w Programie Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2016-2020 oraz w Strategicznym PMŚ na lata 2020-2025 [...]” Informacja o zapewnieniu części dotyczącej jakości środowiska do raportu KE z realizacji art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej została zamieszczona w załączniku nr 2, część III do programu PMŚ na lata 2016-2020 i w SPPMŚ.

(akta kontroli str. 11-162, 1310-1313)

19 czerwca 2023 r. Główny Inspektor, w trakcie prowadzonej kontroli NIK, skierował do Głównego Konserwatora Przyrody w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (MKiŚ) pismo z prośbą o ustalenie sposobu prac nad raportami, wskazanie jednostek koordynujących i zobowiązanych do przygotowania raportów za okres 2019-2024, przewidzianych do złożenia w terminie do 31 lipca 2025 r.

(akta kontroli str. 1209-1213)

W latach 2019-2023 (wg stanu na 2 czerwca 2023 r.) Główny Inspektor nie informował Ministra¹⁶⁷ ani KE o nowych gatunkach lub siedliskach. Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „GIOŚ nie ma obowiązku przekazywania Komisji Europejskiej (KE) informacji na temat zakresu prowadzonego monitoringu [...]. Informacje [...] o nowych gatunkach lub siedliskach przedstawiane są w sprawozdaniach z działalności Inspekcji Ochrony Środowiska opracowywanych corocznie [...] i przedkładanych do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw klimatu.”. Ponadto Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśnił m.in., że w latach

¹⁶⁶ Dalej: „CDR”.

¹⁶⁷ Minister Środowiska, następnie Minister Klimatu oraz Minister Klimatu i Środowiska.

2013-2023 „[...] nie zidentyfikowano nowych gatunków ani nowych siedlisk przyrodniczych spoza list referencyjnych zatwierdzonych przez KE dla Polski [...]”.

(akta kontroli str. 11-162, 258-264)

Informacje na temat monitoringu ptaków, innych zwierząt, roślin oraz siedlisk przyrodniczych a także na temat monitoringu gatunków i siedlisk morskich były publikowane na dedykowanych stronach internetowych¹⁶⁸ utrzymywanych i zarządzanych przez GIOŚ. Podgląd wyników monitoringu ptaków możliwy był również poprzez dedykowany portal mapowy¹⁶⁹, który umożliwiał pobranie danych przestrzennych w zakresie przeprowadzonych badań. Dane z przeprowadzonych prac terenowych były agregowane w dedykowanych bazach danych¹⁷⁰ znajdujących się na serwerach GIOŚ. Pracownicy DMS odpowiedzialni za realizację ww. monitoringu posiadali dostęp do stron internetowych¹⁷¹, baz danych oraz systemów informatycznych¹⁷² służących do zarządzania danymi.

(akta kontroli str. 1517-1551)

Główny Inspektor przedkładał ministrowi właściwemu ds. klimatu informacje o realizacji zadań IOŚ za poszczególne lata: 2019-2022 w terminie do 31 maja roku następnego¹⁷³, tj. w terminie wskazanym w art. 4a ust. 1 pkt 9 uioś. Minister właściwy ds. klimatu nie zgłaszał uwag do przedłożonych informacji o realizacji zadań IOŚ za lata 2019-2022. Informacje o realizacji zadań IOŚ za lata 2019-2022, przed ich przedłożeniem ministrowi właściwemu ds. klimatu były przekazywane do uzgodnień międzyresortowych¹⁷⁴. Uwagi, zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych, nie dotyczyły informacji odnoszących się do monitoringu przyrody.

(akta kontroli str. 11-162)

W informacjach o realizacji zadań IOŚ w latach 2019-2022 wskazano następujące wyniki monitoringu przyrody:

- W informacji za 2019 r. wskazano m.in., że przeprowadzono prace monitoringowe umożliwiające ocenę krajowej populacji dla ok. 150 gatunków lęgowych ptaków, 3 gatunków przelotnych i ok. 30 zimujących; opracowano raporty podsumowujące wyniki prac monitoringowych przeprowadzonych w 2018 r. zawierające ocenę stanu ochrony badanych gatunków i siedlisk przyrodniczych, obejmujące: 24 typy siedlisk przyrodniczych (w tym morskich i nadmorskich); 19 gatunków roślin; 24 gatunki zwierząt.

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „W sprawozdaniu z działalności Inspekcji Ochrony Środowiska za rok 2019 nie wskazano liczby gatunków i siedlisk przyrodniczych objętych monitoringiem w 2019 r., gdyż w roku 2019 r. nie realizowano badań monitoringowych gatunków i siedlisk przyrodniczych. [...] w roku 2019 r. nie realizowano badań monitoringowych gatunków i siedlisk morskich. Wyjątek stanowił monitoring dwóch gatunków fok, który wykonano w 2019 r. [...]”.

(akta kontroli str. 265-282)

- W informacji za 2020 r. wskazano, że przeprowadzone badania monitoringowe dostarczyły informacji umożliwiających ocenę krajowej populacji dla ok. 175 gatunków lęgowych, 5 gatunków przelotnych i ok. 30 zimujących; uruchomiono postępowania na wykonanie monitoringu gatunków roślin, zwierząt oraz siedlisk

¹⁶⁸ <https://monitoringptakow.gios.gov.pl/strona-glowna.html>, <https://siedliska.gios.gov.pl/> i <https://morskiesiedliska.gios.gov.pl/pl/>.

¹⁶⁹ <https://monitoringptakow.gios.gov.pl/PM-GIS/>.

¹⁷⁰ <https://monitoringptakow.gios.gov.pl/MPP2/login>, <https://ekoinfonet.gios.gov.pl/simgsp/> i <http://ekoinfonet.gios.gov.pl/simgsm/>.

¹⁷¹ Poprzez CMS.

¹⁷² Płaska Baza Danych Monitoringu Ptaków, System Informatyczny Monitoringu Gatunków i Siedlisk Przyrodniczych i System Informatyczny Monitoringu Gatunków i Siedlisk Morskich (SI MGSM).

¹⁷³ Informację o realizacji zadań IOŚ w 2019 r. przekazano 28 maja 2020 r., informację o realizacji zadań IOŚ w 2020 r. przekazano 31 maja 2021 r., informację o realizacji zadań IOŚ w 2021 r. przekazano 31 maja 2022 r., informację o realizacji zadań IOŚ w 2022 r. przekazano 30 maja 2023 r.

¹⁷⁴ W ramach uzgodnień międzyresortowych sprawozdania za lata 2019-2022 przekazywano m.in. do departamentów i biur Ministerstwa Klimatu, Ministerstwa Środowiska, a następnie Ministerstwa Klimatu i Środowiska, GDOŚ, NFOŚiGW.

przyrodniczych; wyłoniono wykonawcę monitoringu gatunków zwierząt, który w 2020 r. przeprowadził pierwsze prace terenowe na 33 stanowiskach dla 6 gatunków zwierząt. W zakresie monitoringu gatunków i siedlisk morskich wskazano na wykonanie badań terenowych siedliska, foki szarej i pospolitej oraz badanie jesiennej migracji minoga rzecznego.

- Według informacji za 2021 r. przeprowadzono badania monitoringowe, które dostarczyły informacji umożliwiających ocenę krajowej populacji dla ok. 180 gatunków lęgowych, 5 gatunków przelotnych i ok. 30 zimujących; realizowano prace terenowe, które objęły 33 typy siedlisk przyrodniczych; 49 gatunków zwierząt; 55 gatunków roślin; wykonano badania terenowe minoga rzecznego i 2 gatunków ryb (parposza i ciosy) oraz 4 siedlisk morskich; kontynuowano monitoring ssaków morskich (morswina, foki szarej i foki pospolitej).
- Według informacji za 2022 r. przeprowadzono badania monitoringowe, które dostarczyły informacji umożliwiających ocenę krajowej populacji dla ok. 180 gatunków lęgowych, 5 gatunków przelotnych i ok. 30 zimujących; opracowano sprawozdania podsumowujące wyniki prac monitoringowych przeprowadzonych w cyklu 2020-2021, obejmujące 33 typy siedlisk przyrodniczych, 47 gatunków zwierząt, 56 gatunków roślin; wykonano badania terenowe osobników stadlów młodocianych parposza oraz ocenę 2 gatunków ryb (minoga rzecznego i parposza) i 2 siedlisk; kontynuowano monitoring gatunków fok. Główny Inspektor wyjaśnił, że w 2022 r. nie realizowano badań monitoringowych gatunków i siedlisk przyrodniczych.

(akta kontroli str. 265-282)

W Informacjach z działalności IOŚ za lata 2019-2022 nie wskazywano konkretnej liczby gatunków ptaków tylko posługiwano się określeniem „około”. Odnosząc się do powyższego Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „W sprawozdaniach [...] używa się sformułowań „około”, gdyż liczba gatunków w niektórych programach monitoringowych może nieznacznie fluktuować z roku na rok. Fluktuacje te pozostają bez znaczenia dla systemu monitoringu ptaków, gdyż [...] liczba gatunków ptaków odnotowanych w części programów (MPPL, MPM, MPPM, MPG) jest wynikiem, a nie celem realizacji tych programów. Podawanie każdorazowo precyzyjnej liczby nie niesłoby żadnej wartości dodanej. Istotną informacją są klasyfikacje trendów i kierunki zmian tych trendów dla poszczególnych gatunków (czy liczebność populacji rośnie czy maleje, w jakim tempie to następuje, czy może jest stabilna). Te z kolei informacje są w pełni udostępnione społeczeństwu na stronach internetowych Monitoringu Ptaków Polski (strona www, portal PM GIS), a także rozpowszechniane w wydawanych co kilka lat Biuletynach Monitoringu Przyrody. Używanie określenia *około* jest więc uzasadnione, a zmiany liczby gatunków nie wynikają ze zmienności naturalnie wpisanej w badania przyrodnicze, lecz ze zmian w systemie Monitoringu Ptaków Polski, tj. z uruchamiania nowych lub zamykania starych (wyłącznie przypadek programu Monitoringu Biegusa Zmiennego, którego lęgowa populacja została uznana za wymarłą) programów monitoringowych.”.

(akta kontroli str. 484-490)

Informacje o realizacji zadań IOŚ za lata 2016-2021, które według wyjaśnień Głównego Inspektora stanowiły sprawozdania z realizacji wieloletnich programów PMŚ i SPPMŚ, nie zawierały pełnych danych dotyczących przeprowadzonego monitoringu ptaków (w 2016 r. i 2019 r.), gatunków zwierząt (w 2017 r.) oraz gatunków i siedlisk morskich (w latach 2016-2021) (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 11-162, 1130-1131, 1156-1167, 1496-1511)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2013-2018 monitoringiem nie objęto 73 z 268 gatunków ptaków¹⁷⁵ oraz 33 z 138 gatunków innych zwierząt¹⁷⁶ wyszczególnionych na listach referencyjnych KE obejmujących gatunki ptaków i innych zwierząt, dla których Polska została zobligowana na mocy art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej do przedłożenia KE sprawozdania za lata 2013-2018. Z kolei w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) monitoringiem nie objęto 62 gatunków ptaków¹⁷⁷ oraz 58 gatunków innych zwierząt¹⁷⁸ (w tym 33 gatunków, których nie objęto monitoringiem również w latach 2013-2018) wyszczególnionych na listach referencyjnych KE – stanowiących podstawę do sporządzenia sprawozdania dla KE za lata 2013-2018. Realizacji monitoringu ww. 62 gatunków ptaków oraz 58 gatunków innych zwierząt nie zapewniono również w umowach zawartych na lata 2023-2025.
(akta kontroli str. 11-162, 1091-1114, 1122-1129, 1139-1144, 1149-1152, 1389-1393, 1428-1432, 3954-4002)

Niezapewnienie objęcia, w latach 2013-2018, monitoringiem wszystkich gatunków ptaków i innych zwierząt wyszczególnionych na listach referencyjnych KE było niezgodne z art. 112 ust. 2 uop, stanowiącym, że monitoring 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. Zacytowanego przepisu wprost wynika obowiązek objęcia monitoringiem wszystkich gatunków „będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty”, tj. znajdujących się na listach referencyjnych KE, które stanowiły podstawę do sporządzenia sprawozdań za lata 2013-2018. Należy również podkreślić, że w świetle art. 112 ust. 1 uop monitoring przyrodniczej różnorodności biologicznej prowadzi się w ramach PMS.

Ponadto – w odniesieniu do okresu sprawozdawczego 2019-2024 – nieobjęcie monitoringiem wszystkich gatunków ptaków i innych zwierząt wyszczególnionych na listach referencyjnych KE, oraz nieuwzględnienie ich w umowach zawartych na lata 2023-2025, należy uznać za postępowanie nierzetelne. Biorąc pod uwagę czas niezbędny do przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego oraz sezonowość procesów środowiskowych, będących

¹⁷⁵ Batalion, bączek, bekasik, bemikla kanadyjska, biegus malutki, biegus zmienny (*calidris aplina*), błotniak zbożowy, brodziec pławny, ciętrzew, czapla nadobna, czapla purpurowa, czeczotka, drop, drożdż, drożdż, drzemlik, dzierzba czarnoczelna, dzierzba rudogłowa, dzięcioł białoszyi, dzięcioł zielonosiwy, gadożer, gęś mała, gluszec, helmiatka, jarząbek, gęsiówka egipska, kobczyk, kropiatka, kulon, lelek, łabędź mały, łęczak, mandarynka, mewa mała, mewa romańska, mewa żółtonoga, momel, muchówka białoszyja, myszół włochaty, nagórnik, orzechówka, orzelek, pliszka cytrynowa, pliszka górską, pluszcz, płatkonóg sztyldzioby, płochacz halny, płomykówka, podróżniczek, pomumik, półdzka, puszczyk mszany, raróg, rybitwa białoczelna, rybitwa popielata, rybitwa wielkodzioba, rycyk, sieweczka morska, siewka złota, sieweczka obrożna, siwemiak, słonka, sokół wędrowny, szablodziób, szczydlak, szlamnik, uszatka błotna, wąsatka, wójcik, zaroślówka, zielonka i żółna.

¹⁷⁶ Zalotka spłaszczona (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), zając bielak (1334), orzesznica leszczynowa (1341), koszatka leśna (1342), smułka leśna (1343), kuna leśna (1357), tchórz zwyczajny (1358), żbik europejski (1363), karlik drobny (5009), *stephanopachys linearis* (1926, brak polskiej nazwy), minóg Władysławowa (2485) i jaszczurka zwinka (1361).

¹⁷⁷ Batalion, bączek, bekasik, bemikla kanadyjska, biegus malutki, biegus zmienny (*calidris aplina*), błotniak zbożowy, brodziec pławny, ciętrzew, czapla nadobna, czapla purpurowa, drop, drożdż, drzemlik, dzierzba czarnoczelna, dzierzba rudogłowa, dzięcioł białoszyi, dzięcioł zielonosiwy, gadożer, gęś mała, gluszec, helmiatka, jarząbek, gęsiówka egipska, kobczyk, kropiatka, kulon, lelek, łabędź mały, łęczak, mandarynka, mewa mała, mewa romańska, mewa żółtonoga, momel, muchówka białoszyja, myszół włochaty, nagórnik, orzechówka, orzelek, pliszka cytrynowa, pliszka górską, pluszcz, płatkonóg sztyldzioby, pomumik, raróg, rybitwa białoczelna, rybitwa wielkodzioba, rycyk, sieweczka morska, siewka złota, słonka, sokół wędrowny, szablodziób, szczydlak, szlamnik, uszatka błotna, wąsatka, wójcik, zaroślówka, zielonka i żółna.

¹⁷⁸ Zalotka spłaszczona, zalotka białoczelna, gadziogłowa żółtonoga, żagnica zielona, niepylak apollo, *stephanopachys linearis* (brak polskiej nazwy), straszka północna, minóg Władysławowa, sielawa europejska, sieja, podkowiec duży, karlik malutki, borowiec wielki, mroczek pozłocisty, nocek rudy, karlik większy, nocek Brandta, nocek Natterera, gacek brunatny, mroczek późny, gacek szary, nocek wąsatek, borowiec leśny, mroczek posrebrzany, zając bielak, orzesznica leszczynowa, koszatka leśna, smułka leśna, kuna leśna, tchórz zwyczajny, żbik europejski, karlik drobny, jaszczurka zwinka, brzana, brzana, głowacz białopłetwy, grzebiuszka ziemna, kielb białopłetwy, kielb Kesslera, koza złotawa bałtycka, kumak nizinny, lipień, łosoś atlantycki, minóg strumieniowy, minóg ukraiński, ropucha paskówka, ropucha zielona, rzekotka drzewna, traszka grzebieniasta, żaba jeziorowa, żaba moczarowa, żaba śmieszka, żaba trawna, żaba wodna, boleń, piskorz, koza i różanka.

nieodłącznym elementem zleczanych prac, niezaplanowanie wykonania monitoringu ww. gatunków (według stanu na 30 czerwca 2023 r.) stwarza istotne ryzyko niepełnej realizacji zadań monitoringu przyrody w zakresie, o którym mowa w art. 112 ust. 2 uop.

Pełniąca obowiązki Główny Inspektor (od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r.) wyjaśniła m.in., że: „[...] Główny Inspektorat Ochrony Środowiska nie jest zobligowany do objęcia monitoringiem w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska wszystkich gatunków zwierząt wymienionych na checklist dla Polski, dla których RP [...] jest zobowiązana do przedłożenia do KE sprawozdania na temat wykonania środków podjętych na podstawie niniejszej dyrektywy. Sugestia, że GIOŚ zobligowany jest do objęcia monitoringiem wszystkich gatunków, dla których Polska zobowiązana jest do opracowania raportów, nie ma podstaw prawnych [...] Główny Inspektorat [...] realizuje monitoring gatunków będących przedmiotem zainteresowania wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem gatunków o znaczeniu priorytetowym, a zakres monitoringu gatunków zwierząt i listę monitorowanych gatunków określa w oparciu o wiedzę merytoryczną pracowników, zalecenia eksperckie oraz dostępne środki finansowe. W pierwszej kolejności, zgodnie ze wskazaniem zawartym w art. 11 dyrektywy siedliskowej, państwowym monitoringiem środowiska objęte zostały gatunki zwierząt o znaczeniu priorytetowym. Monitoringiem objęte zostały również wszystkie gatunki (o stałym charakterze występowania w Polsce) wymienione w załączniku II do dyrektywy, a więc gatunki będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony. Do monitoringu, w oparciu o zalecenia eksperckie, wyznaczano również m.in. gatunki zagrożone wymarciem i/lub rzadkie w Polsce. Należy podkreślić, że z ww. ustaw nie wynika wprost, że w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska monitoringiem objęte powinny zostać wszystkie gatunki, dla których Polska zobowiązana jest opracować raport z art. 17 dyrektywy siedliskowej. [...] lista monitorowanych gatunków w każdym cyklu monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych jest jednak poddawana ponownej analizie, w oparciu o aktualny stan wiedzy, i rozszerzenie monitoringu o kolejne gatunki możliwe jest w następnych latach. Planowane jest również uruchomienie projektu współfinansowanego ze środków unijnych z programu operacyjnego FEniKS, mającego na celu opracowanie metodyk monitoringu i wdrożenie monitoringu kilkunastu kolejnych gatunków objętych dyrektywą siedliskową. Projekt planowany jest do realizacji w latach 2024-2029. [...]”. Odnosząc się do powielania w ramach różnych programów monitoringu ptaków tych samych gatunków ptaków wyjaśniła m.in., że: „[...] objęcie jednego gatunku więcej niż jednym programem monitoringowym wynika z założeń metodycznych poszczególnych programów. Metodyki programów, które zakładają badania dużych grup gatunków zostały opracowane w taki sposób, aby umożliwić śledzenie trendów zmian liczebności ptaków żyjących w poszczególnych typach krajobrazu, bardzo od siebie różnych i charakteryzujących się różnymi oddziaływaniami i zagrożeniami na populacje bytujących w nich ptaków. Nawet populacja tego samego gatunku, w zależności od środowiska, które zamieszkuje, może charakteryzować się innymi, a nawet przeciwnymi wartościami trendu zmian liczebności. Podkreślam więc ponownie, że stwierdzone w wielu programach poszczególne gatunki są wynikiem, a nie celem realizacji tych programów. Jednocześnie chciałabym wskazać, że śledzenie tak skomplikowanych procesów i zależności ekologicznych w sytuacji dynamicznych zmian, jakie w coraz szybszym tempie zachodzą w przyrodzie, jest niezbędne dla skutecznej ochrony zasobów przyrodniczych. Monitoring ptaków realizowany przez GIOŚ dostarcza więc rzetelnych danych, koniecznych nie tylko dla wypełnienia obowiązku raportowania wynikającego z art. 12 dyrektywy ptasiej, ale również dla prowadzenia świadomego i skutecznego procesu decyzyjnego przez organy ochrony przyrody. [...]”.

(akta kontroli str. 4324-4340)

Główny Inspektor (od 1 lutego 2015 r. do 18 listopada 2015 r.) w wyjaśnieniach w sprawie nieobjęcia monitoringiem wszystkich gatunków zwierząt wymienionych na listach referencyjnych KE stwierdził m.in., że: „Nie pamiętam wszystkich okoliczności związanych z pełnieniem przeze mnie obowiązków. Wskazuję jednak, że obowiązki wykonywałem rzetelnie i z należytą starannością, dbając o to aby realizowane były ustawowe zadania. [...]”

Sprawowałem nadzór poprzez osobistą kontrolę i nadzór zwierzchni nad osobami, którym delegowano, powierzono wykonywanie zadań, w tym poprzez delegowanie określonych zadań [...]"

(akta kontroli str. 4341-4346)

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 19 listopada 2015 r. do 25 maja 2016 r.); pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.), a następnie Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.); pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.) wyjaśnili, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie są w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócili się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania im kopii tych dokumentów.

(akta kontroli str. 4320-4351, 4360-4369)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] konieczność raportowania gatunków wymienionych na checkliście dla danego kraju członkowskiego nie jest równoznaczną z koniecznością objęcia ich Państwowym Monitoringiem Środowiska, dane służące do wypełnienia obowiązku raportowego nie muszą pochodzić wyłącznie z państwowych programów monitoringowych; Komisja dopuszcza nawet użycie wiedzy eksperckiej, środki przeznaczone na realizację PMŚ są ograniczone, liczba ekspertów mogących realizować badania terenowe jest ograniczona, Polska jest krajem o zbyt dużej powierzchni, aby dane o rozmieszczeniu gatunków ptaków były pozyskiwane w 100% w ramach monitoringu państwowego [...], obejmowanie monitoringiem wszystkich gatunków ptaków [...] w sytuacji kiedy dla części gatunków dostępne są dane z innych rzetelnych, źródeł [...] nie znajduje uzasadnienia merytorycznego dla wydatkowania na ten cel środków budżetu państwa". Ponadto dodał, że art. 112 ust. 2 uop nie wskazuje precyzyjnie zakresu monitoringu, a dyrektywa siedliskowa, którą transponują ww. przepisy pozostawia państwom członkowskim dowolność w zakresie sposobu sprawowania nadzoru nad stanem ochrony gatunków objętych dyrektywą. Główny Inspektor wyjaśnił także, że gatunki zwierząt nieobjęte monitoringiem PMŚ: „[...] uznano za gatunki mniej wskazane do objęcia monitoringiem np. ze względu na trudności metodyczne lub organizacyjne, brak wystarczającej liczby ekspertów w kraju, zbyt duże koszty potencjalnego monitoringu itp. [...]. Planowane jest również- uruchomienie projektu współfinansowanego ze środków unijnych z programu operacyjnego FENIKS, mającego na celu opracowanie metodyk i wdrożenie monitoringu kilkunastu kolejnych gatunków objętych dyrektywą siedliskową [...]".

(akta kontroli str. 1389-1410, 1428-1452, 4320-4370)

NIK nie podziela argumentacji Głównego Inspektora. W programach PMŚ na lata: 2013-2015 oraz 2016-2020 wskazano, że prowadzenie monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej, w tym sieci Natura 2000, w ramach PMŚ, jest obowiązkiem wynikającym z art. 112 uop, która implementuje zapisy dyrektywy siedliskowej oraz dyrektywy ptasiej.

Należy także zauważyć, że wyrażone w wyjaśnieniach p.o. Głównego Inspektora stanowisko, że GIOŚ „nie jest zobligowany do objęcia monitoringiem w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska wszystkich gatunków zwierząt wyszczególnionych na checklist dla Polski, dla których RP [...] jest zobowiązana do przedłożenia do KE sprawozdania” pozostaje w sprzeczności z zapisami SPPMŚ, w myśl których: „Celem Monitoringu Ptaków Polski (MPP) jest [...] zgromadzenie danych niezbędnych do wypełnienia obowiązków sprawozdawczych wynikających z dyrektywy ptasiej [...] W latach 2020-2025 szczególna uwaga zostanie zwrócona na uzupełnienie luk w wiedzy zdefiniowanych w wyniku prac nad projektem raportu z 2019 r. dla Komisji Europejskiej z art. 12 dyrektywy ptasiej oraz analizy obecnego zakresu MPP”. Tym samym w SPPMŚ – zatwierdzonym przez Ministra Klimatu – potwierdzono, że monitoring ptaków powinien obejmować wszystkie gatunki ptaków ujęte na liście referencyjnej KE stanowiącej podstawę do sporządzenia ww. sprawozdania.

W odniesieniu do argumentu o możliwości zastępowania badań monitoringowych wiedzą ekspercką należy podkreślić, że zgodnie z art. 23 ust. 3 uioś PMŚ jest podstawowym źródłem

danych i informacji o stanie środowiska w Polsce, a badania monitoringowe należy prowadzić w sposób cykliczny, stosując ujednolicone metody gromadzenia i przetwarzania danych z równoczesnym wykorzystaniem i rejestracją danych przestrzennych, o czym mowa w art. 23 ust. 14 i 15 uioś. W świetle przywołanych wyżej przepisów zastąpienie badań terenowych wiedzą ekspercką jest niezasadne. Dane monitoringowe służące do wypełnienia obowiązku raportowego Polski do KE należało pozyskiwać i gromadzić w ramach PMS, który obejmuje zadania wynikające z odrębnych ustaw, zobowiązań międzynarodowych Polski – a więc także dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej – oraz innych potrzeb wynikających z polityki ekologicznej państwa (art. 23 ust. 3 i 4 uioś).

Środki na realizację PMS zostały zabezpieczone w ramach umowy nr 50/2019/Wn50/MN-po/D zawartej 18 lutego 2019 r. z NFOŚiGW (i późniejszych aneksów do niej), a przed tym dniem PMS finansowany był również z dotacji udzielanych przez NFOŚiGW.

Wobec powyższego nieobjęcie monitoringiem w latach 2013-2018 73 z 268 gatunków ptaków i 33 z 138 gatunków innych zwierząt było działaniem niezgodnym z art. 112 ust. 2 uop. Natomiast niezapewnienie objęcia monitoringiem w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) 62 gatunków ptaków i 58 gatunków innych zwierząt wskazuje na wysokie ryzyko niepełnej realizacji zadań monitoringu przyrody w zakresie, o którym mowa w art. 112 ust. 2 uop, a także sporządzenia sprawozdań dla KE (zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy ptasiej oraz art. 17 dyrektywy siedliskowej) za lata 2019-2024 na podstawie danych nie pochodzących z monitoringu przyrodniczego.

Argumentacji Głównego Inspektora przeczą również zapisy zawarte w poszczególnych częściach metodyk monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych wskazujące, że: „Z uwagi na zobowiązania międzynarodowe (prawo UE) prowadzony monitoring powinien przede wszystkim pozwolić na ocenę stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty i pomóc w ocenie efektywności działań podejmowanych dla ich ochrony. W związku z tym monitoringiem powinny zostać objęte wszystkie występujące w Polsce typy siedlisk przyrodniczych, wymienione, w załączniku I Dyrektywy Siedliskowej (81 typów) oraz gatunki wymienione w załącznikach II, IV i V DS, w tym 142 gatunki zwierząt i 54 gatunki roślin (w tym dodatkowo wszystkie gatunki z takich rodzajów roślin, jak: widłaki, torfowce i chrobotki). Szczególnie ważny jest monitoring siedlisk i gatunków o statusie priorytetowym, a także monitoring siedlisk i gatunków o rozpoznanym niewłaściwym stanie ochrony.”¹⁷⁹. Ponadto w konsekwencji nieobjęcia monitoringiem (w latach 2013-2018) wszystkich gatunków ptaków i innych zwierząt wyszczególnionych na listach referencyjnych KE obejmujących gatunki ptaków i innych zwierząt, dla których Polska została zobligowana do przedłożenia KE sprawozdań z art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej, konieczne było wykazanie w tych sprawozdaniach danych o niemonitorowanych gatunkach wyłącznie na podstawie wiedzy eksperckiej.

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 502-505, 1389-1410, 1555-1562)

2. Główny Inspektor zlecał, w latach 2013-2023, monitoring gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych z inną częstotliwością niż wynikająca z ujednoliconej metodyki badań przyrodniczych, co było niezgodne z wytycznymi z programów PMS na lata: 2013-2015 i 2016-2019 (w latach 2013-2018) oraz z art. 23 ust. 14 uioś (w latach 2019-2022).. W myśl tej regulacji ustawowej badania monitoringowe prowadzi się w sposób cykliczny, stosując ujednolicone metody zbierania, gromadzenia i przetwarzania danych.

¹⁷⁹ Metodyka monitoringu zwierząt (cz. I, str. 10); metodyka monitoringu roślin (cz. III, str. 10-11).

W latach 2013-2023 przeprowadzono badania terenowe 59 z 74 objętych monitoringiem gatunków roślin¹⁸⁰; 83 ze 106 objętych monitoringiem gatunków zwierząt¹⁸¹ oraz 57 z 83 objętych monitoringiem siedlisk przyrodniczych¹⁸², z niezachowaniem częstotliwości ich przeprowadzenia określonej w przyjętej przez GIOŚ ujednoliconej metodyce monitoringu (roślin, zwierząt i siedlisk przyrodniczych).

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r.) wyjaśniła m.in., że: „[...] badania gatunków i siedlisk przyrodniczych w ramach państwowego monitoringu środowiska prowadzone są cykliczne, z częstotliwością uwzględniającą cykl opracowywania raportów z art. 17 dyrektywy siedliskowej, a także uwarunkowania finansowe i merytoryczne oraz zalecenia eksperckie. Założeniem nadrzędnym, przyjętym w monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych, jest wykonanie monitoringu każdego z przedmiotów monitoringu raz w okresie objętym sprawozdaniem składanymi do Komisji Europejskiej, a więc co najmniej raz na 6 lat.”

(akta kontroli str. 4325-4340)

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 19 listopada 2015 r. do 25 maja 2016 r.); pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.), a następnie Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.); pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.) wyjaśnili, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie są w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku

¹⁸⁰ Dotyczy następujących roślin: amika górską; przetacznik wczesny; szypilin jedwabisty; aldrówanda pęcherzykowata; byllica pontyjska; byllica skalna; ciemiężycza czarna; cyklamenu purpurowego; dzwonka karkonoskiego; dzwonka piłkowanego; elisny wodnej; gnidosza sudeckiego; goryczuszki czeskiej; lipiennika Loesela; obuwika pospolitego; okrzyń jeleni; ostricy piskowej; pierwiosnka omączonego; przytulii sudeckiej; pszonak piniński; rogownica alpejska; sasanka słowacka; sierpik różnolistny; skalnica torfowiskowa; śnieżyczka przebiśnieg; warzucha polska; warzucha tatrzańska; gałuszka kulecznica; bieliśta siwa; chrobotki; widlicz alpejski; widlicz Isslera; widłaki; brzoza karłowata; dyptam jesionolistny; gęsiówka uszkowata; jaskier illiryski; jęczyczka syberyjska; kołasantus delikatny; leniec bezpodkwiatkowy; miodokwiat krzyżowy; ponikło krańskie; przylacznik wczesny; różanecznik żółty; selery błotne; selery węzłobaldachowe; starodub łukowy; szypilin jedwabisty; tustosz pospolity dwubarwny; tocja karpacza; turzycza wyłagnięta; turzycza żytowata; wawrzynek głokowy; welnianka delikatna; żmłowiec czerwony; rozrzułka brunatna; włosień delikatny; bezlist okrywowy; haczykowiec błyszczący.

¹⁸¹ Dotyczy następujących zwierząt: gniewosz plamisty; przepiółka aurinia; rak szlachetny; rzekotka drzewna; skóka gruboskorupowa; wąż Eskulapa; trzepla zielona; krasopani hera (krasopani czterokropka); pachnica dębowa; strzebla błotna; traszka grzebleniasta; nocek duży; świstak tatrzański; susel perełkowany; wilk szary; niedźwiedź brunatny; ryś euroazjatycki; żubr; kozica tatrzańska; lęka ozdoba; zalotka większa; barczatka kataks; czerwonozyk fioletek; modraszek arion; modraszek eros; modraszek nausitous; modraszek telejus; przepiółka maturna; strzępotek edypus; strzępotek hero; szlachetka szafrańca; biegacz urozmałcony; kozioróg dębosz; kreslinek nizinny; pływak szerokobrzeżek; zagłębek brzdękowany; zgniotek cynobrowy; poczwarówka jajowata; poczwarówka zwężona; czerwonozyk nieparek; górówka sudecka; osadnik wielkooki; postojak wiesiołkowiec; bogatek wspaniały; nadobnica alpejska; ślimak winniczek; pijawka lekarska; bóbr europejski; damiówka tatrzańska; smużka stepowa; susel moregowany; wydra europejska; mopek zachodni; nocek lydkowosy; podkowiec mały; nocek orzęsiony; grzebiuszka ziemna; kumak górski; kumak nizinny; ropucha; ropucha zielona; traszka karpacza; żaba jeziorkowa; żaba śmieszka; żaba wodna; żaba moczarowa; żaba trawna; żaba zwinka; bóleń; brzana; brzanka; koza złotawa bałtycka; lipień; łosoś atlantycki; ciosa; głowacz białopłetwy; koza; piskorz; różanka; kielb białopłetwy; kielb Kesslera; minóg strumieniowy; minóg ukraiński.

¹⁸² W liczbie 57 siedlisk uwzględniono: jeziora łobellowe; grąd środkowoeuropejski i subkontynentalny; zalewy i jeziora przymorskie; duże, płytkie zatoki; skaliste i kamieniste dno morskie, rafy; zarośla kosodrzewiny; klify nadmorskie na wybrzeżu Bałtyku; śródlądowe błotniste solniska z soliuroktem; śródlądowe słone łąki, pastwiska i szuwały; nadmorskie wydmy szare; nadmorskie wrzosowiska bażynowe; wydmy śródlądowe z murawami napiaskowymi; starorzeczka i naturalne eutroficzne zbiorniki wodne ze zbiorowiskami z Nympheton, Potamion; naturalne, dystroficzne zbiorniki wodne; nizinne i podgórskie rzeki ze zbiorowiskami wiosieniczników Ranuncion fluitantis; skały wapienne i neutrofilne z roślinnością pionierską; ciepłolubne, śródlądowe murawy napiaskowe; murawy kserotermiczne; torfowiska wysokie z roślinnością torfotwórczą (żywe); torfowiska nakredowe; źródła wapienne ze zbiorowiskami Cratoneuron commutali; podgórskie i wyżynne rumowiska wapienne ze zbiorowiskami ze Stiplon calamagrostis; bory i lasy bagienne; łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe; ciepłolubne dąbrowy; górskie reliktole lasy sosnowe; śródlądowy bór chrobotkowy; zmiennowilgotne łąki trzęślicowe; nizinne i górskie świeże łąki użytkowane ekstensywnie; górskie łąki konistlicowe i mietlicowe użytkowane ekstensywnie; torfowiska przejściowe i trzęsawiska; obniżenia na podłożu torfowym z roślinnością z związku Rhynchosporion; górskie i nizinne torfowiska zasadowe o charakterze miak, turzycowisk i mechowisk; piargi i gołoborza wapienne ze zbiorowiskami Papaveron taticci lub Arabidion alpinae; środkowoeuropejskie wyżynne piargi i gołoborza krzemianowe; wapienne ściany skalne ze zbiorowiskami Potentilletalia caulescentis; ściany skalne i urwiska krzemianowe ze zbiorowiskami z Androsaceton vandellii; pionierskie murawy na skalach krzemianowych; ciepłolubne buczyny storczykowe; grąd subatlantycki; kwaśne dąbrowy; łęgowe lasy dębowo-wiązowo-jesionowe; górski bór limbowo-swierkowy; inicjalne stadia nadmorskich wydmy białych; nadmorskie wydmy białe; lasy mieszane i bory na wydmy nadmorskich; wilgotne zagłębienia międzywydmowe; brzegi lub osuszane dna zbiorników wodnych ze zbiorowiskami z Littorelletea, Isoëto-Nanojuncetea; twarde i oligo- i mezotroficzne zbiorniki wodne z podwodnymi łąkami ramieniem Charetea; subkontynentalne zarośla okolo-pannońskie; murawy galmanowe; piargi i gołoborza krzemianowe; jaskinie nieudostępnione do zwiedzania; kwaśne buczyny; żyzne buczyny; olsy; eutroficzne łąki wilgotne.

z tym zwrócili się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4320-4323, 4341-4359, 4363-4369)

W odniesieniu do przyczyn nieprzeprowadzania badań terenowych 59 gatunków roślin z zachowaniem częstotliwości ich przeprowadzania określonej w przyjętej w GIOŚ metodyce monitoringu gatunków roślin, Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Wskazane [...] różnice między częstotliwością wykonania badań a częstotliwością rekomendowaną przez metodyki monitoringowe GIOŚ mają znikome znaczenie w ocenie stanu ochrony gatunków roślin. [...] są wynikiem wystąpienia czynników metodycznych, finansowych i okoliczności zewnętrznych, niemożliwych wcześniej do przewidzenia. [...] planując monitoring gatunków roślin przyjęto, jako minimum, założenie, że dla każdego z gatunków roślin wymienionych w załącznikach do dyrektywy siedliskowej terenowe badania monitoringowe zostaną wykonane przynajmniej raz w cyklu sprawozdawczym. Wymaganie to zostało spełnione dla wszystkich gatunków roślin uwzględnionych w raporcie do Komisji Europejskiej za okres 2013-2018. Na potrzeby kolejnego raportu do Komisji Europejskiej za okres 2019-2024 GIOŚ wykonał badania monitoringowe dla części gatunków roślin z załączników do dyrektywy siedliskowej w ramach realizacji umowy nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ pn. *Monitoring gatunków roślin z uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w roku 2021*, a przeprowadzenie badań pozostałych gatunków roślin jest zabezpieczone w umowie nr GIOŚ/ZP/52/2023/DMS/NFOŚ pn. *Monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2023-2025*. Odnosząc się do treści przywołanych metodyk należy mieć na uwadze fakt, że są one zaleceniami eksperckimi, które w przypadku gatunków roślin uwzględnionych w załącznikach do dyrektywy siedliskowej oraz niektórych gatunków spoza dyrektywy zostały opracowane w latach 2010-2012, w trakcie realizacji pierwszych cykli monitoringu gatunków i siedlisk. Wraz z kolejnymi badaniami monitoringowymi zasób wiedzy na temat stanu ochrony gatunków roślin w ramach państwowego monitoringu gatunków zwiększał się, co też pozwalało prowadzić badania z częstotliwością mniejszą niż rekomendowana w metodykach, a zapewniającą odpowiednią wiedzę na temat stanu ochrony gatunków roślin. Znajdowało to odzwierciedlenie w opracowywanych zaleceniach do monitorowania na kolejny cykl monitoringowy. [...]”.

Uzasadniając przyczyny nieprzeprowadzania badań terenowych 83 gatunków zwierząt z zachowaniem częstotliwości ich przeprowadzania określonej w przyjętej w GIOŚ metodyce monitoringu gatunków zwierząt, Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] Monitoring gatunków zwierząt jest kosztownym monitoringiem ze względu na wymaganą liczbę kontroli na stanowisku, która dla znacznej liczby gatunków jest większa niż 1 oraz z powodu czasochłonności stosowanych metod badawczych. Dodatkowo, ze względu na zróżnicowanie monitorowanych gatunków, tj. np. przynależność do różnych grup taksonomicznych, powiązanie ze zróżnicowanymi środowiskami i siedliskami, oraz zróżnicowanie metod prac terenowych, do realizacji monitoringu zwierząt konieczne jest zaangażowanie ekspertów wyspecjalizowanych w badaniu różnych grup gatunków, co powoduje konieczność udziału w pracach licznego zespołu naukowców i przyrodników. [...] przy planowaniu harmonogramu badań w zakresie monitoringu gatunków zwierząt uwzględniane są nie tylko zalecenia zawarte w metodykach monitoringu, które, co należy podkreślić, stanowią jedynie zalecenia eksperckie oparte o stan wiedzy w momencie opracowywania danej metodyki, lecz również:

- aktualna wiedza o stanie ochrony danego gatunku, zarówno wiedza ekspercka, jak i wyniki monitoringu prowadzonego przez GIOŚ,
- dynamika zmian w stanie ochrony, tj. czy stan ochrony danego gatunku jest stabilny, pogarsza się czy poprawia oraz czy zmiany te zachodzą gwałtownie, czy stosunkowo powoli,
- rozpowszechnienie danego gatunku na terenie kraju, tzn. czy jest to gatunek względnie pospolity, czy o ograniczonym zasięgu występowania i/lub podatny na gwałtowne zmiany w siedlisku.

[...] Należy wyraźnie podkreślić, że zalecenia zawarte w metodykach nie obligują GIOŚ do wykonywania monitoringu z częstotliwością wskazaną w metodykach. [...] Zalecenia zawarte w metodykach monitoringu oraz w produktach umów na realizację monitoringu mają na celu ułatwienie optymalnego zaplanowania monitoringu zarówno GIOŚ, jak i pozostałym podmiotom realizującym monitoring przyrody w oparciu o metodyki opracowane przez GIOŚ, jak regionalne dyrekcje ochrony środowiska i parki narodowe. Zalecenia te przedstawiają niejako sytuację wzorcową z merytorycznego punktu widzenia i nie uwzględniają aktualnych możliwości finansowych ww. podmiotów. Należy również zauważyć, że aktualna wiedza o biologii części gatunków wymienionych w załącznikach do dyrektywy siedliskowej, w tym o niektórych gatunkach objętych PMS, okazała się niewystarczająca do opracowania efektywnej metodyki monitoringu np. dla postojaka wiesiołkowca, osadnika wielkookiego i smużki stepowej. Z powodu niedostatecznej znajomości np. wymagań siedliskowych niemożliwe okazało się wypracowanie skutecznych metod odłowu czy rejestrowania obecności gatunków oraz miarodajnej waloryzacji wskaźników stanu ochrony. Z kolei dla niektórych gatunków, w tym dla większości gatunków ryb i płazów, dla których w ramach umowy z NFOŚiGW nie zaplanowano powtórzenia monitoringu w latach 2023-2025, konieczne jest przeprowadzenie rewizji dotychczas stosowanych metodyk, m.in. ze względu na zmiany w wymaganym zakresie raportu z art. 17 dyrektywy siedliskowej. Dla części gatunków ww. trudności metodyczne są przyczyną zmniejszenia częstotliwości badań. W przypadku kilku gatunków, jak np. górnica sudecka i modraszek eros, obecnie nie jest potwierdzone występowanie na żadnym ze znanych stanowisk, dlatego też kontynuacja prac monitoringowych nie jest możliwa. Ponadto, należy wyjaśnić, że w latach 2019-2022 doszło do kumulacji czynników finansowych i czynników zewnętrznych, które miały wpływ na termin uruchomienia kolejnego cyklu badań monitoringu gatunków zwierząt. [...] Podsumowując, monitoring gatunków zwierząt w ramach PMS planowany jest w taki sposób, aby zapewnić aktualne informacje o stanie ochrony poszczególnych gatunków na potrzeby raportów z art. 17 dyrektywy siedliskowej, jednakże większa częstotliwość badań planowana jest dla gatunków o gorszym stanie ochrony, rzadszych i mniej rozpowszechnionych, dla których opracowano efektywne metodyki i których stan ochrony ulega widocznym zmianom. Gatunki bardziej pospolite, dla których stan ochrony w raporcie dla KE oceniano jako właściwy i stabilny lub kierunek zmian w stanie populacji i siedliska wskazuje na poprawę, jak np. trzepla zielona i ślimak winniczek, monitorowano rzadziej. Dla niektórych gatunków, jak kozica, świstak, żubr, stan populacji monitorowany jest stale przez inne podmioty. Dla części gatunków, jak np. łąka ozdobna, gatunki motyli i nietoperzy, zwiększono planowaną częstotliwość badań po 2020 r. Odnosnie do badań realizowanych w ramach Monitoringu gatunków i siedlisk morskich, monitoring foki pospolitej jest prowadzony zgodnie z metodyką w każdym roku. [...] Jednocześnie informuję, że w latach 2016 i 2017 monitoring foki pospolitej został przeprowadzony zgodnie z zapisami umowy 54/F/2015 z dnia 15 grudnia 2015 roku [...] Kolejny cykl badań obejmujących m.in. monitoring ciosy jest planowany do uruchomienia od 2024 roku."

Ponadto Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: "[...] W latach 2019-2022 doszło do kumulacji czynników finansowych i czynników zewnętrznych, które miały wpływ na termin uruchomienia kolejnego cyklu badań monitoringu roślin. W 2019 r. w wyniku reformy Inspekcji Ochrony Środowiska w związku ze zmianą ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska nastąpiła zmiana zasad finansowania zadań państwowego monitoringu środowiska, które są od tego okresu finansowane w ramach podpisanej z NFOŚiGW umowy nr 50/2019/Wn50/MN-po/D, decyzję o finansowaniu GIOŚ uzyskał 26.06.2019 r. Środki zostały przyznane do 2022 r. Ponadto w 2019 r. zespół monitoringu przyrody skoncentrowany był na przygotowaniu raportu do Komisji Europejskiej z art. 17 dyrektywy siedliskowej i art. 12 dyrektywy ptasiej, które było zadaniem dodatkowym wskazanym do realizacji przez Ministra Środowiska. W 2020 r. GIOŚ podjął działania w celu aneksowania „umowy nr 50” pod względem wydłużenia okresu finansowania zadań PMS do 2025 r. Trwające w latach 2020-2022 uzgodnienia z NFOŚiGW zakończyły się podpisaniem aneksu w dniu 31.05.2022, co dało możliwość GIOŚ uzyskania decyzji Ministra Finansów w o zapewnieniu finansowania w lipcu 2022 r. Przeciągające się

w ww. latach procedowanie aneksu do umowy nr 50/2019/Wn50/MN-po/D powodowało niepewność co do horyzontu czasowego badań, który należy uwzględnić w projektowanych opisach przedmiotów zamówień. W 2020 r. prowadzone były również konsultacje planów monitoringowych GIOŚ dotyczących gatunków i siedlisk przyrodniczych z Generalną Dyrekcją i regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska, co przed uruchomieniem postępowania wymagało przeanalizowania zgłoszonych (w różnych formatach) uwag. Ww. okoliczności zostały dodatkowo skomplikowane przez ogłoszony 20 marca 2020 r. stan epidemii w związku z COVID-19, który trwał do 15 maja 2022 roku. Stan epidemii, ogłaszane obostrzenia sanitarne („lockdowny”) a także kwarantanny i izolacje pracowników spowalniały prace urzędów, w tym GIOŚ, który w tym okresie skupiał się na realizacji priorytetowych zadań zapewniających ciągłość funkcjonowania urzędu. [...]”.

(akta kontroli str. 397-483)

Uzasadniając niezachowanie częstotliwości badań roślin i zwierząt Główny Inspektor wskazywał m.in., że: „Częstotliwość wykonywania badań [...] związana z dostępnością środków na realizację monitoringu przyrody.”; „Częstotliwość stosowana w PMS jest wypadkową dostępności środków finansowych, wymagań raportu z dyrektywy siedliskowej, stopnia zagrożenia gatunku i dynamiki zmian w stanie ochrony gatunku.”.

Główny Inspektor, uzasadniając przyczyny niezachowania częstotliwości badań skoro środki na realizację Państwowego Monitoringu Środowiska nie były w pełni wykorzystywane (np. w 2019 r.), a także w odpowiedzi na prośbę o podanie przykładów niezaplanowania badań gatunków roślin i zwierząt (w konkretnym roku) w terminach wynikających z metodyk z uwagi na brak środków finansowych wyjaśnił m.in., że: „[...] Ograniczone środki finansowe są bezpośrednią przyczyną wykonywania badań terenowych z mniejszą częstotliwością niż wskazano w metodyce np. dla większości gatunków motyli czy ważki łatki ozdobnej. Natomiast, zbyt późne zapewnienie finansowania miało wpływ na brak realizacji monitoringu bobra, darniówki tatrzańskiej i wydry w roku 2020. Zmniejszenie częstotliwości badań dla tych gatunków nie uniemożliwia jednak wykonania oceny stanu ochrony tych gatunków na potrzeby raportu składanego do Komisji Europejskiej na podst. art. 17 dyrektywy siedliskowej.”.

(akta kontroli str. 386-413)

W przypadku siedlisk przyrodniczych uzasadniając niezachowanie częstotliwości prowadzenia ich monitoringu określonej w metodyce monitoringu siedlisk przyrodniczych Główny Inspektor wskazał na: „Częstotliwość oraz terminy prowadzonego monitoringu zależą od przesłanek merytorycznych (tj. analizy zapisów metodyk, wskazań do dalszego monitoringu, opinii ekspertów) jak również od dostępności środków finansowych, terminów sprawozdawczości do KE, zapisów umów z wykonawcami monitoringu, warunków atmosferycznych oraz innych przyczyn niezależnych od GIOŚ. W przypadku wystąpienia różnic pomiędzy terminem przeprowadzonych badań, a terminem wynikającym z metodyki, na ich wystąpienie mógł mieć wpływ któryś z wyżej wymienionych czynników. Jednocześnie należy podkreślić, że terminy prowadzenia badań monitoringowych wskazane w metodykach są terminami optymalnymi tj. zalecanymi do przeprowadzenia badań terenowych. Dla większości typów siedlisk możliwe jest wykonanie badań w okresie wcześniejszym lub późniejszym od tego wskazanego w metodyce.”.

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny uzależniania częstotliwości oraz terminów prowadzonego monitoringu od tzw. „przesłanek merytorycznych”, dostępności środków finansowych, terminów sprawozdawczości do KE, zapisów umów, a także przyczyn określania terminów prowadzenia badań wskazanych w metodykach terminami „zalecanymi”, a nie obligatoryjnymi, skoro na podstawie art. 23 ust. 14 uioś badania monitoringowe prowadzi się w sposób cykliczny, stosując ujednolicone metody (tj. metodyki przyjęte w GIOŚ) zbierania, gromadzenia i przetwarzania danych Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] W przypadku czynników finansowych znaczenie ma zarówno wielkość przyznanых środków finansowych, jak i termin ich przyznania. Monitoring siedlisk od momentu jego uruchomienia był finansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki

Wodnej. Finansowanie odbywało się poprzednio na podstawie pojedynczych umów dotacji dla tematów z zaakceptowanych list przedsięwzięć do dofinansowania ze środków NFOŚiGW, a obecnie na podstawie umowy nr 50/2019/Wn50/MN-po/D z 18 lutego 2019 r. w ramach puli środków dostępnych w danym okresie na realizację wszystkich zadań PMS. W związku z tym planowana częstotliwość monitoringu siedlisk była dostosowywana do dostępnych środków NFOŚiGW w ramach puli na PMS. Z kolei termin przyznania środków ma znaczenie z uwagi na rekomendowane we wspomnianych wcześniej metodykach GIOŚ optymalne terminy przeprowadzenia badań, które w przybliżeniu dla większości siedlisk przypadają na pełnię sezonu wegetacyjnego. [...] Pomimo ww. wymienionych, skumulowanych w latach 2019-2020, niesprzyjających okoliczności GIOŚ już w 2020 r. uruchomił kolejny cykl monitoringu gatunków i siedlisk morskich, a w 2021 kolejny cykl monitoringu siedlisk przyrodniczych. Następny cykl badań obejmujący m.in. monitoring siedliska *zalewy i jeziora przymorskie*, siedliska *duże, płytkie zatoki* oraz siedliska *skaliste i kamieniste dno morskie* jest planowany do uruchomienia od 2024 roku. Natomiast w przypadku siedlisk przyrodniczych w ramach postępowania o numerze: DP-WZP.26.1.43.2023.PW i nazwie *Monitoring siedlisk przyrodniczych z uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2023-2025* planowane jest przeprowadzenie monitoringu 46 typów siedlisk przyrodniczych [...] W przypadku wyłonienia wykonawcy i podpisania z nim umowy częstotliwość wykonania badań monitoringowych dla 24 siedlisk [...] będzie zgodna z częstotliwością rekomendowaną w metodykach monitoringu lub przesunięta względem niej jedynie o jeden rok. Natomiast w przypadku 9 siedlisk (tj. siedlisk o kodach: 4070, 6210, 8150, 8160, 91D0, 91E0, 91I0, 91Q0, 91T0), których monitoring przeprowadzono w 2021 roku i metodyka dopuszcza częstotliwość monitoringu wynoszącą 5-6 lat GIOŚ będzie mógł przeprowadzić ich monitoring w latach 2026-2027. [...] Biorąc pod uwagę treści przywołanych metodyk należy podkreślić fakt, że są one zaleceniami eksperckimi, które w przypadku większości siedlisk przyrodniczych (tj. dla 60 typów siedlisk z 83 monitorowanych) zostały opracowane w latach 2010-2012, w trakcie realizacji pierwszych cykli monitoringu gatunków i siedlisk. Stan wiedzy na temat poszczególnych siedlisk zmieniał się wraz z rozwojem monitoringu i realizacją kolejnych serii badań, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach eksperckich dotyczących częstotliwości realizacji badań terenowych. Zmniejszenie częstotliwości badań znalazło odzwierciedlenie m.in. w opracowaniu pt. wskazania dla dalszego monitoringu. Do pisma dołączam zestawienie z proponowaną częstotliwością obserwacji monitoringowych dla siedlisk przyrodniczych, które zostało opracowane przez Instytut Ochrony Przyrody [...] Według tego zestawienia opracowanego w 2015 roku proponowana częstotliwość monitoringu siedlisk nieleśnych wynosi 4-6 lat, a siedlisk leśnych 5-7 lat. [...] Podsumowując zalecenia zawarte w metodykach monitoringu siedlisk oraz w produktach umów na realizację monitoringu mają na celu ułatwienie optymalnego zaplanowania monitoringu zarówno GIOŚ, jak i pozostałym podmiotom realizującym monitoring przyrody w oparciu o metodyki opracowane przez GIOŚ, jak regionalne dyrekcje ochrony środowiska i parki narodowe. Zalecenia te przedstawiają niejako sytuację wzorcową z merytorycznego punktu widzenia i nie uwzględniają aktualnych możliwości finansowych ww. podmiotów."

(akta kontroli str. 397-421)

Wielokrotnie podnoszony przez Głównego Inspektora w zacytowanych powyżej wyjaśnieniach argument, że zalecenia zawarte w metodykach nie obligują GIOŚ do wykonywania monitoringu z częstotliwością wskazaną w metodykach, a także określanie terminów prowadzenia badań wskazanych w metodykach terminami „zalecanymi”, a nie obligatoryjnymi pozostaje w sprzeczności zarówno z art. 23 ust. 14 uioś, który stanowi, że badania monitoringowe prowadzi się w sposób cykliczny, stosując ujednolicone metody zbierania, gromadzenia i przetwarzania danych, jak i z wytycznymi z programów PMS na lata: 2013-2015 i 2016-2019. Nie znajduje również uzasadnienia argument Głównego Inspektora, że metodyki przedstawiają niejako sytuację wzorcową z merytorycznego punktu widzenia i nie uwzględniają aktualnych możliwości finansowych oraz konieczność uzależniania częstotliwości i terminów prowadzonego monitoringu od dostępności środków finansowych

w sytuacji, gdy – jak wynika z ustaleń kontroli – środki na realizację PMS, w tym monitoringu przyrody nie były w pełni wykorzystywane. I tak w 2019 r. wydatkowano 64 729,6 tys. zł (tj. 89%) środków uruchomionych z poz. 59 rezerw celowych (szczegółowo opisano to w obszarze 2. „Finansowanie monitoringu przyrody”). W odniesieniu do wskazywania przez Głównego Inspektora dokumentów rekomendujących zmniejszenie częstotliwości badań (tj. przywołane opracowanie IOP PAN pt. „Wskazania dla dalszego monitoringu”) NIK podkreśla, że aktualnie obowiązującą częstotliwością monitoringu (gatunków i siedlisk przyrodniczych) jest częstotliwość ustanowiona w przyjętych i rozpowszechnionych metodykach, na które GIOŚ powołuje się również w umowach zawartych z wykonawcami monitoringu przyrody. Odstępowanie od monitoringu w terminach wynikających z metodyki stanowi naruszenie art. 23 ust. 14 uioś. Zastosowanie innych terminów wykonania badań jest możliwe dopiero po uprzedniej zmianie przyjętych metodyk w tym zakresie.

3. W GIOŚ nie zapewniono opracowania metodyki monitoringu 33 gatunków zwierząt, które znajdowały się na liście referencyjnej KE obejmującej gatunki zwierząt, dla których RPPolska została zobligowana, na mocy art. 17 dyrektywy siedliskowej, do przedłożenia KE sprawozdania za lata 2013-2018. Niezapewnienie opracowania metodyk monitoringu dla wszystkich gatunków zwierząt ujętych na ww. liście referencyjnej KE było – w świetle regulacji zawartych w art. 112 ust. 2 uop oraz w art. 23 ust. 14 uioś – postępowaniem niecelowym. W sytuacji, gdy przepisy prawa zobowiązywały do objęcia monitoringiem wszystkich gatunków zwierząt ujętych na liście referencyjnej KE oraz prowadzenia badań monitoringowych w sposób cykliczny – przy zastosowaniu ujednoliconych metod zbierania, gromadzenia i przetwarzania danych – niezbędne było opracowanie metodyk monitoringu dla wszystkich gatunków zwierząt znajdujących się na liście referencyjnej KE.

Stwierdzono brak metodyki monitoringu 33 gatunków zwierząt takich jak: żalotka splaszczona; żalotka białoczelna; gadziogłówka żółtonoga; żagnica zielona; niepylak apollo; straszka północna; minóg władkowa; sielawa europejska (sielawa); sieja; podkowiec duży; karlik malutki; borowiec wielki; mroczek pozłocisty; nocek rudy; karlik większy; nocek Brandta; nocek Natterera; gacek brunatny; mroczek późny; gacek szary; nocek wąsatek; borowiec leśny (borowiaczek); mroczak posrebrzany; zając bielak; orzesznica leszczynowa; koszatka leśna; smużka leśna; kuna leśna; tchórz zwyczajny; żbik europejski; karlik drobny; jaszczurka zwinka; *stephanopachys linearis* (brak nazwy polskiej).

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] GIOŚ nie jest zobowiązany do objęcia monitoringiem wszystkich gatunków wskazanych na liście referencyjnej do raportu z art. 17 dyrektywy siedliskowej. Monitoring gatunków ze statusem SCR (chrząszcz *Stephanopachys linearis* i minóg Władkowa *Eudontomyzon vladkovi*) nie jest możliwy ze względu na brak wystarczającej wiedzy o ich występowaniu, biologii czy preferencjach siedliskowych, natomiast w przypadku gatunków o statusie OCC (podkowiec duży *Rhinolophus ferrumequinum*) możliwe jest jedynie odnotowywanie obecności gatunku, gdy zostanie on przypadkowo zaobserwowany przy okazji realizacji innych badań, ponieważ jego pojawienie się w Polsce (w danym regionie biogeograficznym) ma charakter nieregularny. Niepylak apollo *Parnassius apollo* objęty jest działaniami ochronnymi, w tym monitoringiem przez Pieniński Park Narodowy, gdzie występuje jego główna populacja w Polsce. Jak wyjaśniano wielokrotnie [...] dla większości gatunków ryb i płazów konieczne jest przeprowadzenie rewizji dotychczas stosowanych metodyk, m.in. ze względu na zmiany w wymaganym zakresie raportu z art. 17 dyrektywy siedliskowej (zmiana sposobu raportowania wielkości populacji). Monitoring tych gatunków nie jest obecnie realizowany, gdyż jego efekty nie byłyby zadowalające w kontekście nowych wytycznych do opracowywania raportu i byłyby niewspółmierne do poniesionych kosztów. Odnośnie do pozostałych nieobjętych PMS gatunków, z różnych względów uznano je za mniej wskazane do objęcia państwowym monitoringiem, np. z powodów metodycznych lub organizacyjnych, braku wystarczającej liczby ekspertów w kraju lub zbyt dużych kosztów potencjalnego monitoringu itp. W przypadku nieprowadzenia monitoringu przez GIOŚ, bezpodstawne jest również opracowywanie metodyk monitoringu przez GIOŚ. [...]”.

NIK nie podziela ww. argumentów, w tym w szczególności wskazania jako przyczynę braku metodyki ww. gatunków zwierząt brak konieczności monitoringu wszystkich gatunków ujętych na liście referencyjnej KE. Obowiązek objęcia monitoringiem wszystkich gatunków ujętych na liście referencyjnej KE wynika wprost z art. 112 ust. 2 uop. Ponadto zgodnie z art. 23 ust. 14 uioś badania monitoringowe prowadzi się w sposób cykliczny, stosując ujednolicone metody zbierania, gromadzenia i przetwarzania danych.

W sytuacji braku możliwości opracowania metodyk z uwagi na trudności w ustaleniu statusu gatunku GIOŚ (poprzez swojego przedstawiciela w pracach grupy roboczej) ma możliwość wnioskowania o usunięcie takiego gatunku z listy referencyjnej KE. Główny Inspektor – jak wynika z dokumentów przedłożonych w trakcie kontroli NIK – nie podejmował takiej inicjatywy.

4. W latach 2013-2019 oraz w 2021 r. monitoring ptaków zlecono i zrealizowano w zakresie niezgodnym z zakresem określonym w programach PMŚ na lata: 2013-2015 i 2016-2020 oraz w SPPMŚ. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 3 uioś¹⁸³ i art. 23 ust. 18 uioś, zgodnie z którymi PMŚ należało realizować na podstawie wieloletnich programów PMŚ – opracowanych przez GIOŚ i zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 23 ust. 19-20 uioś):
- 4.1 W 2013 r. i 2014 r. monitoring ptaków zrealizowano w oparciu o 21 podprogramów¹⁸⁴, a w 2015 r. – w oparciu o 24 podprogramy¹⁸⁵. Program PMŚ na lata 2013-2015 przewidywał monitoring ptaków w oparciu o 13 podprogramów¹⁸⁶. W programie tym zaplanowano w ramach podprogramów MGR1 i MGR2 monitoring: orla przedniego, orlika grubodziobego, rybołowa, łabędzia krzykliwego, podgorzałki, biegusa zmiennego i mewy czarnogłowej, a w ramach podprogramu MGR3 – monitoring: kraski, dubelta, ślepowrona i wodniczki. Pomimo tego w „Tabeli 1. Programy i podprogramy monitoringu ptaków...”, zamieszczonej w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do umowy nr 32/2012/F zawartej 12 września 2012 r. pn. „Monitoring ptaków, w tym monitoring obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 – faza IV – lata 2012-2015”, każdy z ww. gatunków został objęty odrębnym podprogramem monitoringowym. Zrealizowanie w 2013 r. i w 2014 r. monitoringu ptaków w ramach ww. 21 podprogramów zostało wykazane przez wykonawcę umowy nr 32/2012/F w „Syntetycznym raporcie końcowym z IV fazy monitoringu” oraz przez Głównego Inspektora w „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2013 r. i 2014 r.”. Monitoring rybitwy czubatej, kormorana oraz bielika w ramach odrębnych podprogramów został zlecony w umowie nr 48/2015/F z 5 listopada 2015 r. pn. „Monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2015-2018”. Zrealizowanie w 2015 r. monitoringu ptaków w ramach ww. 24 podprogramów zostało wykazane przez wykonawcę umowy nr 48/2015/F w „Syntetycznym raporcie końcowym z realizacji Monitoringu Ptaków Polski w latach 2015-2018” oraz przez Głównego Inspektora w „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2015 r.”

(akta kontroli str. 11-162, 1091-1114, 1130-1131, 1156, 3954-4002)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Pozorna różnica w liczbie programów wynika wyłącznie ze sposobu przedstawiania informacji w poszczególnych dokumentach. W *Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2013 r. i 2014 r.* informacje przedstawiono w formacie: grupa programów (4 grupy: MGRO, MGŚ, MGP MGR) + nazwa/skrót podprogramu (21 podprogramów) [...] W *Programie Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2013-2015* informacje przedstawiono w formacie: cztery

¹⁸³ W brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r., dalej: „uioś przed zmianą”.

¹⁸⁴ MPPL, MPM, MFGP, MSL, MZPW, MZPM, MNŻ, MNG, MPD, MRD, MOP, MOG, MRY, MMC, MLK, MPO, MBZ, MKR, MDU, MSL i MWO.

¹⁸⁵ MPPL, MPM, MFGP, MSL, MZPW, MZPM, MNŻ, MNG, MPD, MRD, MOP, MOG, MRY, MMC, MLK, MPO, MBZ, MKR, MDU, MSL, MWO, MPB, MKO i MRC.

¹⁸⁶ MPPL, MPM, MFGP, MSL, MZPW, MZPM, MNŻ, MNG, MPD, MRD, MGR1 i MGR2, MGR3.

wiodące programy (MGRO, MGS, MGP i MGR) [...] w ramach których wymieniono podprogramy [...] w lit. d, w podprogramach MGR1, MGR2 i MGR3 wymieniono gatunki monitorowane (w MGR1 orzeł przedni = MOP, orlik grubodzioby = MOG, rybołów = MRY; w MGR2 łabędź krzykliwy = MLK, podgorzałka = MPO, biegus zmienny = MBZ, mewy czarnogłowa = MMC; w MGR3 dubelt = MDU, wodniczka = MWO, kraska = MKR, ślepowron = MSL). Nie sposób jednak czytać PPMS 2013-2015 literalnie [...] np. MPPL w ogóle nie nazywany podprogramem [...] W związku z powyższym należy stwierdzić, że liczba programów [...] nie wzrosła, a zakres monitoringu ptaków wskazany w PPMS 2013-2015 jest tożsamy z zakresami monitoringu ptaków zrealizowanego w latach 2013 i 2014, sprawozdawanymi w *Informacji* [...].

(akta kontroli str. 1563-1568)

Ponadto dodał, że: „Uwzględnienie programów monitoringu rybitwy czubatej (MRC), kormorana (MKO) oraz bielika (MPB) już w 2015 r. [...] wynika z konieczności realizacji Programu Monitoringu Wód Morskich [...] PMWM w odniesieniu do ptaków wskazał na konieczność rozszerzenia monitoringu ptaków o programy, z których pozyskane dane umożliwią ocenę [...] liczebności ptaków morskich w okresie lęgowym, produktywność bielika [...]”

(akta kontroli str. 1496-1511)

Monitoring ptaków w 2013 r., 2014 r. i 2015 r. został zaplanowany i był realizowany w ramach monitoringu przyrody, który stanowił jeden z komponentów programu PMŚ na lata 2013-2015. Wykonanie monitoringu ptaków w 2013 r., 2014 r. i 2015 r. w zakresie niezgodnym z zakresem tego monitoringu określonym w programie PMŚ na lata 2013-2015 stanowiło naruszenie art. 23 ust. 3 uioś przed zmianą. PMŚ należało realizować na podstawie programu PMŚ na lata 2013-2015, a więc w oparciu o 13 podprogramów, a w przypadku zmiany zakresu monitoringu należało dostosować do tego treść programu PMŚ na lata 2013-2015 poprzez jego aktualizację.

- 4.2. W 2016 r. i 2017 r. monitoring ptaków zrealizowano w oparciu o 25 podprogramów¹⁸⁷, a w 2018 r. – w oparciu o 5 podprogramów¹⁸⁸, w tym 1 podprogram¹⁸⁹ nieujęty w programie PMŚ na lata 2016-2020. Program PMŚ na lata 2016-2020 przewidywał monitoring ptaków w oparciu o 14 podprogramów¹⁹⁰. W programie tym zaplanowano w ramach podprogramów MGR1 i MGR2 monitoring: orla przedniego, orlika grubodziobego, rybołowa, łabędzia krzykliwego, podgorzałki, biegusa zmiennego i mewy czarnogłowej, a w ramach podprogramu MGR3 – monitoring kraski, dubelta, ślepowrona i wodniczki. Pomimo tego w „Tabeli 1. Programy i podprogramy monitoringu ptaków...”, zamieszczonej w opisie przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do umowy nr 48/2015/F zawartej 5 listopada 2015 r. pn. „Monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2015-2018”, każdy z ww. gatunków został objęty odrębnym podprogramem monitoringowym. Ponadto w 2018 r. GIOŚ nie zapewnił realizacji monitoringu ptaków w zakresie 10 podprogramów¹⁹¹ zaplanowanych do realizacji w programie PMŚ na lata 2016-2020. Surowe dane monitoringowe w ww. zakresie zostały pozyskane w ramach 3 umów zawartych 17 lipca 2019 r., tj. nr 22/2019/F¹⁹², nr 23/2019/F¹⁹³ i nr 24/2019/F¹⁹⁴. Zrealizowanie w 2016 r. i 2017 r. monitoringu ptaków w ramach ww. 25 podprogramów zostało wykazane przez wykonawcę umowy nr 48/2015/F w „Syntetycznym raporcie końcowym z Monitoringu Ptaków Polski w latach 2015-2018” oraz przez Głównego

¹⁸⁷ Monitoring Gatunków Rozpowszechnionych obejmujący: MPPL; Monitoring Gatunków Średniolichnych obejmujący: MFGP, MPM, MSL, MPD, MZPW, MZPM, MZPWP, MPB, MKO, MRC; Monitoring Gatunków Przelotnych obejmujący: MNŻ i MNG; Monitoring Gatunków Rzadkich obejmujący: MRD, MOP, MOG, MRY, MLK, MPO, MBZ, MMC, MKR, MDU, MSL i MWO.

¹⁸⁸ MZPW, MZPM, MZPWP, MNŻ, MNG.

¹⁸⁹ MZPWP.

¹⁹⁰ MPPL, MPM, MFGP, MSL, MZPW, MZPM, MLPM, MNŻ, MNG, MPD, MRD, MGR1 i MGR2, MGR3.

¹⁹¹ MPPL, MFGP, MPM, MSL, MPD, MLPM, MRD, MGR1 i MGR2, MGR3.

¹⁹² Surowe dane w zakresie MPPL, MFGP, MPM, MRD, części MGR1 i MGR2, MGR3.

¹⁹³ Surowe dane w zakresie części MGR1 i MGR2 i MLPM.

¹⁹⁴ Surowe dane w zakresie MPD, części MGR1 i MGR2.

Inspektora w zakresie określonym: w 24 podprogramach¹⁹⁵ – w „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2016 r.”, w 25 podprogramach¹⁹⁶ – w „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2017 r.”, w 5 podprogramach¹⁹⁷ – w „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2018 r.”

(akta kontroli str. 11-162, 1091-1114, 1130-1131, 1156, 3954-4002)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Badania zostały przeprowadzone w 2018 r. w ramach wszystkich programów monitoringowych, które były realizowane w 2017 r. [...]”. Ponadto dodał, że: „[...] Wyniki badań zrealizowanych w 2018 r. zostały zakupione w ramach umów nr 22/2019/F, 23/2019/F i 24/2019/F podpisanych 17 lipca 2019 r. [...]”.

(akta kontroli str. 1496-1511, 1555-1562)

Monitoring ptaków w latach 2016-2018 został zaplanowany i był realizowany w ramach monitoringu przyrody, który stanowił jeden z komponentów programu PMS na lata 2013-2015. Wykonanie monitoringu ptaków w 2013 r., 2014 r. i 2015 r. w zakresie niezgodnym z zakresem tego monitoringu określonym w programie PMS na lata 2016-2020 stanowiło naruszenie art. 23 ust. 3 uioś przed zmianą. Państwowy monitoring środowiska należało realizować na podstawie programu PMS na lata 2016-2020, a więc w oparciu o 14 podprogramów, a w przypadku zmiany zakresu monitoringu należało dostosować do tego treść programu PMS poprzez jego aktualizację.

- 4.3 W 2019 r. monitoring ptaków zrealizowano w oparciu o 26 podprogramów¹⁹⁸, mimo że w programie PMS na lata 2016-2020 zaplanowano wykonanie monitoringu ptaków w oparciu o 14 podprogramów¹⁹⁹. Ponadto 16 z 26 zrealizowanych podprogramów²⁰⁰ nie było ujętych w programie PMS na lata 2016-2020.

(akta kontroli str. 11-162, 1091-1114, 1130-1131, 1156, 3954-4002)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Potrzebę włączenia MKW do PMS zidentyfikowano po opracowaniu Programu Państwowego Monitoringu Środowiska (PMS) na lata 2016-2020. W dokumencie tym został jednak określony nadrzędny cel realizacji monitoringu ptaków, tj. Zapewnienie informacji o stanie populacji wybranych gatunków ptaków w Polsce dla potrzeb oceny skuteczności metod ochronnych, jak również zgromadzenie danych niezbędnych dla wypełnienia obowiązków sprawozdawczych [...] Włączenie MKW do PMS było zgodne z celem nadrzędnym, a podpisanie umowy o przeniesieniu praw autorskich pomiędzy GIOŚ a Towarzystwem Przyrodniczym Bocian umożliwiło włączenie nowego programu monitoringu do PMS [...]”. Ponadto dodał, że: „[...] pozorna różnica w liczbie programów wynika wyłącznie ze sposobu przedstawienia informacji w poszczególnych dokumentach [...]”.

(akta kontroli str. 1555-1568)

- 4.4 W 2021 r. rozpoczęto realizację MGZ, mimo że program ten został ujęty dopiero w programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2022 r.

(akta kontroli str. 11-162, 1130-1131, 3954-4002)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że gęś zbożowa została ujęta w umowie nr GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ w ramach MNG a: „[...] kwestia wyodrębnienia nowego komponentu jako pełnego programu miała jedynie charakter techniczny – planowany zakres badań (ok. 30 powierzchni) ani metodyka badań nie uległy zmianie. Badania MGZ zostały wykonane [...] w terminach: jesienna kontrola – 12-14.11.2021, w okresie

¹⁹⁵ Bez MZPWP, co zostało opisane w nieprawidłowości nr 19.

¹⁹⁶ MPPL, MFGP, MPM, MLSL, MPD, MZPW, MZPM, MZPWP, MPB, MKO, MRC, MNŻ, MNG, MRD, MOP, MOG, MRY, MLK, MPO, MBZ, MMC, MKR, MDU, MSL i MWO.

¹⁹⁷ MZPW, MZPM, MZPWP, MNŻ i MNG.

¹⁹⁸ MPPL, MFGP, MPM, MLSL, MPD, MZPW, MZPM, MZPWP, MKW, MPB, MKO, MRC, MNŻ, MNG, MRD, MOP, MOG, MRY, MLK, MPO, MBZ, MMC, MKR, MDU, MSL, MWO.

¹⁹⁹ MPPL, MFGP, MPM, MLSL, MPD, MZPW, MZPM, MLPM, MNŻ, MNG, MRD, MGR1 i MGR2, MGR3.

²⁰⁰ MPB, MKO, MRC, MOP, MOG, MRY, MLK, MPO, MBZ, MMC, MKR, MDU, MSL, MWO, MZPWP i MKW.

zimowym 14-16.01.2022 oraz dwie kontrole w okresie wiosennym: 25-27.02.2022 i 18-20.03.2022.”.

(akta kontroli str. 1563-1568)

5. W przypadku 5 umów na realizację monitoringu ptaków zakres zleconych powierzchni próbnych nie był tożsamy z zakresem tychże powierzchni wskazanym w programie PMŚ, z tego: w ²⁰¹ – z zakresem ujętym w programie PMŚ na lata 2013-2015 i w ³⁰² z zakresem zamieszczonym w programie PMŚ na lata 2016-2020. Zlecenie powierzchni próbnych w zakresie innym niż ten wskazany w programach PMŚ na lata: 2013-2015 i 2016-2020 było postępowaniem niezgodnym z art. 23 ust. 3 uioś przed zmianą i art. 23 ust. 18 uioś, stanowiącymi że PMŚ należy realizować na podstawie wieloletnich programów PMŚ – opracowanych przez GIOŚ i zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 23 ust. 19-20 uioś).

I tak w odniesieniu do:

- Umowy nr 32/2012/F z 12 września 2012 r. – stwierdzono, że w pkt. 1.2.1. lit. a do załącznika nr 1 wskazano, że MPPL miał zostać zrealizowany na 530 powierzchniach próbnych, podczas gdy w programie PMŚ na lata 2013-2015 w zakresie MPPL przewidziano około 500 kwadratów powierzchni próbnych. Ponadto w pkt. 1.2.1. lit. b do załącznika nr 1 wskazano, że: (1) MFGP miał zostać zrealizowany na 47 powierzchniach próbnych, a w programie PMŚ na lata 2013-2015 w zakresie MFGP przewidziano około 40 kwadratów powierzchni próbnych; (2) MPM miał zostać zrealizowany na 44 powierzchniach próbnych, a w programie PMŚ na lata 2013-2015 w zakresie MPM przewidziano 8 kwadratów próbnych w granicach 40 kwadratów; (3) MLSL miał zostać zrealizowany na 40 powierzchniach próbnych, a w programie PMŚ na lata 2013-2015 w zakresie MLSL przewidziano około 30 kwadratów powierzchni próbnych; (4) MZPW miał zostać zrealizowany na ok. 300 powierzchniach próbnych, a w programie PMŚ na lata 2013-2015 w zakresie MZPW przewidziano około 350 powierzchni próbnych; (5) MZPM miał zostać zrealizowany na ok. 700 km transektów, a w programie PMŚ na lata 2013-2015 w zakresie MZPM przewidziano około 750 km transektów. Ponadto w pkt. 1.2.1. lit. d do załącznika nr 1 wskazano, że: (1) MPD miał zostać zrealizowany na 49 powierzchniach próbnych, podczas gdy w programie PMŚ na lata 2013-2015 w zakresie MPD przewidziano około 40 kwadratów powierzchni próbnych; (2) MGR1 i MGR2 miał zostać zrealizowany łącznie na 314 powierzchniach próbnych, a w programie PMŚ na lata 2013-2015 w zakresie MGR1 i MGR2 przewidziano około 350 kwadratów powierzchni próbnych; (3) MGR3 (obejmujący MWO, MZDU, MKR i MSL) miał zostać zrealizowany łącznie na 93 powierzchniach próbnych (nie wskazano liczby powierzchni dla MWO), a w programie PMŚ na lata 2013-2015 w zakresie MGR3 przewidziano łącznie około 250 kwadratów powierzchni próbnych.
- Umowy nr 48/2015/F z 5 listopada 2015 r. – stwierdzono, że w pkt. 3.2.1. lit. a do załącznika nr 1 wskazano, że MPPL miał zostać zrealizowany na 700 powierzchniach próbnych, a w programie PMŚ na lata 2013-2015 w zakresie MPPL przewidziano około 500 kwadratów powierzchni próbnych, natomiast w PMŚ na lata 2016-2020 przewidziano około 500-600. Ponadto w pkt. 3.2.1. lit. b do załącznika nr 1 wskazano, że: (1) MFGP miał zostać zrealizowany na 48 powierzchniach próbnych, a w programie PMŚ na lata 2013-2015 oraz programie PMŚ na lata 2016-2020 w zakresie MFGP przewidziano około 40 kwadratów powierzchni próbnych; (2) MPM miał zostać zrealizowany na 46 powierzchniach próbnych, a w programie PMŚ na lata 2013-2015 oraz programie PMŚ na lata 2016-2020 w zakresie MPM przewidziano 8 kwadratów próbnych w granicach 40 kwadratów; (3) MPD miał zostać zrealizowany na 49 powierzchniach próbnych, a w programie PMŚ na lata 2013-2015 oraz programie PMŚ na lata 2016-2020 w zakresie MPD przewidziano około 40 kwadratów powierzchni próbnych; (4) MLSL miał zostać

²⁰¹ Nr 32/2012/F z 12 września 2012 r. i nr 48/2015/F z 5 listopada 2015 r.

²⁰² Nr 22/2019/F, 23/2019/F i 24/2019/F z 17 lipca 2019 r.

zrealizowany na 45 powierzchniach próbnych, a w programie PMS na lata 2013-2015 oraz programie PMS na lata 2016-2020 w zakresie MLSL przewidziano około 30 kwadratów powierzchni próbnych; (5) MZPW miał zostać zrealizowany na ok. 360 powierzchniach próbnych, a w programie PMS na lata 2013-2015 oraz programie PMS na lata 2016-2020 w zakresie MZPW przewidziano około 350 kwadratów powierzchni próbnych; (6) MZPM miał zostać zrealizowany na ok. 850+/-100 km długości transektów, a w programie PMS na lata 2013-2015 oraz programie PMS na lata 2016-2020 w zakresie MZPM przewidziano około 750 km długości transektów. Dodatkowo w pkt. 3.2.1. lit. d do załącznika nr 1 wskazano, że MGR3 (obejmujący MWO, MZDU, MKR i MSL) miał zostać zrealizowany łącznie na 113 powierzchniach próbnych, a w programie PMS na lata 2013-2015 i programie PMS na lata 2016-2020 w zakresie MGR3 przewidziano łącznie około 250 kwadratów powierzchni próbnych.

- Umowy nr 22/2019/F z 17 lipca 2019 r. – stwierdzono, że w pkt. 1.1.1. lit. a do załącznika nr 1 wskazano, że MPPL miał zostać zrealizowany na 725+/-25 powierzchniach próbnych, podczas gdy w programie PMS na lata 2016-2020 w zakresie MPPL przewidziano około 500-600 kwadratów powierzchni próbnych. Ponadto w pkt. 1.1.1. lit. b do załącznika nr 1 wskazano, że: (1) MFGP miał zostać zrealizowany na 48 powierzchniach próbnych, a w programie PMS na lata 2016-2020 w zakresie MFGP przewidziano około 40 kwadratów powierzchni próbnych; (2) MPM miał zostać zrealizowany na 46 powierzchniach próbnych, a w programie PMS na lata 2016-2020 w zakresie MPM przewidziano około 40 kwadratów powierzchni próbnych; (3) MZPW miał zostać zrealizowany na 370+/-10 powierzchniach próbnych, a w programie PMS na lata 2016-2020 w zakresie MPM przewidziano około 350 kwadratów powierzchni próbnych. W pkt. 1.1.1. lit. d do załącznika nr 1 wskazano, że MGR3 (obejmujący MWO, MDU, MKR i MSL) miał zostać zrealizowany łącznie na około 119 powierzchniach próbnych, natomiast w programie PMS na lata 2016-2020 w zakresie MGR3 przewidziano łącznie około 250 kwadratów powierzchni próbnych.
- Umowy nr 23/2019/F z 17 lipca 2019 r. – ustalono, że w pkt. 1.1.1. lit. b do załącznika nr 1 wskazano, że MZPM miał zostać zrealizowany na transektach o łącznej długości około 850 km +/-100 km, a w programie PMS na lata 2016-2020 w zakresie MZPM przewidziano około 750 km długości transektów.
- Umowy nr 24/2019/F z 17 lipca 2019 r. – ustalono, że w pkt. 1.1.1. lit. d do załącznika nr 1 wskazano, że MPD miał zostać zrealizowany na 49 kwadratowych powierzchniach próbnych, natomiast w programie PMS na lata 2016-2020 w zakresie MPD przewidziano około 40 kwadratów próbnych. Ponadto w pkt. 1.1.1. lit. f do załącznika nr 1 wskazano, że MLSL miał zostać zrealizowany na 45 kwadratowych powierzchniach próbnych, w sytuacji, gdy w PMS na lata 2016-2020 w zakresie MLSL przewidziano około 30 kwadratów próbnych.

(akta kontroli str. 11-162, 1328-1388)

Główny Inspektor (od 1 lutego 2015 r. do 18 listopada 2015 r.) w wyjaśnieniach udzielonych w sprawie nieobjęcia monitoringiem wszystkich gatunków zwierząt wymienionych na listach referencyjnych KE stwierdził m.in., że: „Nie pamiętam wszystkich okoliczności związanych z pełnieniem przez mnie obowiązków. Wskazuję jednak, że obowiązki wykonywałem rzetelnie i z należytą starannością, dbając o to aby realizowane były ustawowe zadania. [...] Sprawowałem nadzór poprzez osobistą kontrolę i nadzór zwierzchni nad osobami, którym delegowano, powierzono wykonywanie zadań, w tym poprzez delegowanie określonych zadań [...]”.

(akta kontroli str. 4341-4346)

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.), a następnie Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.), wyjaśnił, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie jest w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócił się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4363-4395)

Pełniący obowiązki zastępcy Głównego Inspektora (od 23 lipca 2018 r. do 17 września 2021 r.), który zawarł (z upoważnienia Głównego Inspektora) umowy: nr 22/2019/F, nr 23/2019/F, nr 24/2019/F z 17 lipca 2019 r. na wykonanie monitoringu ptaków wyjaśnił m.in., że: „[...] Zapewniam, że przed złożeniem podpisu pod tymi dokumentami, wyczerpano wszelkie obowiązujące w Urzędzie procedury przygotowawcze w takich przypadkach – opiniowania specjalistyczne, merytoryczne i prawne, toteż akceptując przygotowane projektu umów podpisałem z pełnym przekonaniem o ich zgodności ze stanami faktycznymi i prawnymi. Po tak długim czasie ze względu na to, że poza Urzędem GIOŚ jestem od końca 2021 r., nie mając kontaktu merytorycznego w poruszanych zagadnieniach ani dostępu do będących w obrocie urzędowym dokumentów, przy najlepszej woli nie jestem w stanie odnieść się do szczególnie precyzyjnych pytań [...]”.

(akta kontroli str. 4396-4398)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] wieloletnie programy monitoringu środowiska [...] określają jedynie w sposób ogólny, zakres zadań państwowego monitoringu środowiska na dany okres [...] Wartości wskazywane w programach wieloletnich traktowane były jako wartości minimalne, uznane za możliwe do zrealizowania na etapie przygotowywania danego programu wieloletniego. Uwzględniały one ryzyka związane z czasochłonnymi procedurami pozyskiwania zapewnienia finansowania i uruchamiania środków NFOŚiGW za pośrednictwem rezerw celowych, jak również czasochłonnymi postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych.”.

(akta kontroli str. 1328-1388)

NIK nie podziela argumentacji Głównego Inspektora w ww. zakresie. Zakres zadań monitoringowych zleczanych wykonawcom powinien być tożsamy z zakresem wskazanym w programie PMŚ, na podstawie którego umowy były zawierane. W przypadku konieczności zlecenia monitoringu w zakresie innym niż wskazany w programie PMŚ należało doprowadzić do zgodności zakresu ujętego w umowie z zakresem zamieszczonym w programie PMŚ, poprzez aktualizację programu. W latach 2013-2018 nie podjęto takich działań.

6. Ustanowiony przez Głównego Inspektora sposób monitorowania ptaków polegający na prowadzeniu tego monitoringu w oparciu o programy, a nie według gatunków, nie zapewnił objęcia monitoringiem 73 z 268 gatunków ptaków w latach 2013-2018 oraz 62 z 268 gatunków ptaków w latach 2019-2023²⁰³, ujętych na liście referencyjnej KE²⁰⁴, przy jednoczesnym objęciu nim – więcej niż jednokrotnie – 43 z 206 gatunków ptaków poddanych monitoringowi w latach 2012-2023²⁰⁵. Kontynuację realizacji monitoringu ptaków na podstawie programów, niezapewniającego objęcia wszystkich gatunków ujętych na liście referencyjnej KE, zaplanowano do 2025 r., mimo że 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. Przedmiotem zainteresowania Wspólnoty jest ochrona wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, o czym stanowi art. 1 dyrektywy ptasiej.

Dyrektor DMS odmówił przedstawienia wyników monitoringu ptaków według nazw gatunków, co uzasadniła m.in. tym, że: „[...] Monitoring ptaków różni się od monitoringu gatunków zwierząt, roślin i siedlisk przyrodniczych oraz monitoringu gatunków i siedlisk morskich. [...] obecnie komponent monitoringu ptaków obejmuje 34 programy monitoringowe.

²⁰³ Do 30 czerwca.

²⁰⁴ Stanowiącej podstawę do sporządzenia raportu z art. 12 dyrektywy ptasiej.

²⁰⁵ Na podstawie umów zawartych do 30 czerwca.

W części programów badania terenowe są wykonywane metodą sondażu (badania na reprezentatywnej próbie powierzchni), a w pozostałych przypadkach metodą cenzusu (liczenia całości krajowej populacji). [...] Metodyki programów opierających się na metodzie sondażu były opracowywane pod konkretne cele badawcze, np. monitorowanie gatunków pospolitych, bytujących w określonych typach siedlisk. [...] Wypełnienie tabeli 1 i 2 dla wielu programów nie jest możliwe, gdyż próba wpisania w nie gatunków byłaby zafałszowaniem rzeczywistości i doprowadziłaby do powstania oczywistych sprzeczności z zapisami umów na realizację monitoringu ptaków, w których to również programy monitoringowe są przedmiotem zleconego wykonawcy zadania."

(akta kontroli str. 283-286)

Analiza monitoringu ptaków wykonanego w latach 2012-2023 (na podstawie umów zawartych do 30 czerwca) wykazała, że 43 gatunki ptaków objęto monitoringiem przyrody co najmniej w 2 programach monitoringowych. I tak: błotniak stawowy – został objęty monitoringiem w 4 programach (MPPL, MFGP, MPD oraz MPM); czapla siwa – została objęta monitoringiem w 4 programach (MPPL, MFGP, MPM i MCZ); bielik – został objęty monitoringiem w 3 programach (MPD, MPM i MPB); błotniak łąkowy – został objęty monitoringiem w 3 programach (MPPL, MPD i MPM); bocian biały, łabędź niemy, żuraw – zostały objęte monitoringiem w 3 programach (MPPL, MFGP i MPM); czajka, rycyk – zostały objęte monitoringiem w 3 programach (MPPL, MPM i MLS); rybitwa czarna – została objęta monitoringiem w 3 programach (MFGP, MPM i MCH); rybitwa rzeczna – została objęta monitoringiem w 3 programach (MFGP, MPM i MPWR); świergotek łąkowy – został objęty monitoringiem w 3 programach (MPPL, MPM i MPG); bąk, śmieszka – zostały objęte monitoringiem w 2 programach (MFGP i MPM); bocian czarny – został objęty monitoringiem w 2 programach (MPD i MPM); derkacz, krzyżówka, kszyc, łozówka, łyska, pliszka żółta, pokląskwa, potrzos, rokitniczka, słowik rdzawy, słowik szary, strumieniówka, świerszczak, trzciniak, trzcinniczek – zostały objęte monitoringiem w 2 programach (MPPL i MPM); jastrząb, myszółów, pustulka – zostały objęte monitoringiem w 2 programach (MPPL i MPD); kormoran – został objęty monitoringiem w 2 programach (MPM i MKO); krwawodziób – został objęty monitoringiem w 2 programach (MPM i MLS); mewa siwa, sieweczka rzeczna – zostały objęte monitoringiem w 2 programach (MPM i MPWR); perkoz dwuczuby, perkozek – zostały objęte monitoringiem w 2 programach (MPM i MCH); perkoz rdzawoszyi, zausznik – zostały objęte monitoringiem w 2 programach (MFGP i MCH); puszczyk, uszatka – zostały objęte monitoringiem w 2 programach (MSKR i MLSL).

Ponadto w umowach nr 22/2019/F z 17 lipca 2019 r., nr GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ z 2 lutego 2021 r. i nr GIOŚ/ZP/35/2021/DMS/NFOŚ z 2 marca 2023 r. zlecono monitoring tych samych 30 gatunków ptaków w 2 odrębnych programach, tj. MZPW i MZPWP.

(akta kontroli str. 11-162, 1119-1121, 1389-1410)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Realizacja monitoringu ptaków w oparciu o programy, a nie o gatunki nie jest sprzeczna z art. 1 dyrektywy ptasiej. [...], konieczność raportowania gatunków wymienionych na checkliście dla danego kraju członkowskiego, a tym bardziej wszystkich gatunków ptaków, jak wskazane jest w art. 1 dyrektywy ptasiej, nie jest równoznaczna z koniecznością objęcia ich Państwowym Monitoringiem Środowiska. Ponadto Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie jest organem odpowiedzialnym za ochronę przyrody w Polsce. Organy te zostały wskazane w art. 91 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody". Ponadto dodał, że: „Objęcie jednego gatunku więcej niż jednym programem monitoringowym wynika z założeń metodycznych poszczególnych programów. W czterech programach [...] odnotowywane są wszystkie stwierdzone [...] gatunki ptaków. Podkreślić należy, że w przypadku tych 4 programów, poszczególne gatunki są wynikiem a nie celem realizacji tych programów. Duża część gatunków jest więc stwierdzana w więcej niż jednym programie monitoringowym. [...] Program MZPWP jest programem wyodrębnionym z programu MZPW w 2016 r. [...] W ramach tych dwóch programów kontrole nie są dublowane. MZPWP został wyodrębniony [...] w związku z potrzebą oddzielnego raportowania wyników dla ptaków zimujących w strefie przymorskiej do HELCOM [...]”.

(akta kontroli str. 287-375, 1389-1410)

Założenie realizacji monitoringu ptaków w oparciu o programy, a nie według gatunków uniemożliwiło bieżącą ocenę stanu populacji 73 z 268 gatunków ptaków w latach 2013-2018 oraz 62 z 268 gatunków ptaków w latach 2019-2023 (do 30 czerwca), wskazanych na liście referencyjnej KE. Oznacza to, że ustanowiony przez Głównego Inspektora sposób monitorowania ptaków był nieskuteczny, ponieważ nie zapewnił objęcia monitoringiem wszystkich gatunków ptaków występujących naturalnie w stanie dzikim na terytorium Polski, co było przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

Opisane wyżej postępowanie GIOŚ należy uznać za niecelowe.

7. W latach 2012-2023 (do 30 czerwca) 12 z 31 umów objętych szczegółowym badaniem²⁰⁸ zawarto z wykonawcami monitoringu w terminach uniemożliwiających wykonanie badań terenowych zgodnie z opracowanymi i przyjętymi metodami, tj.:

w przypadku monitoringu ptaków:

- Umowa nr 32/2012/F z 12 września 2012 r. została zawarta w terminie uniemożliwiającym wykonanie w 2012 r. prac terenowych w ramach 19 z 21 programów objętych umową, tj.: MPPL, MFGP, MPM, MLSL, MZPW, MZPM, MPD, MRD, MOP, MOG, MRY, MMC, MLK, MPO, MBZ, MKR, MDU, MSL i MWO. Umowa przewidywała zakup surowych danych monitoringowych w zakresie prac terenowych z 2012 r. w przypadku ich rozpoczęcia po terminie pierwszych liczeń, zatem zakup surowych danych monitoringowych dotyczył ww. 19 z 21 programów objętych umową.
- Umowa nr 48/2015/F z 5 listopada 2015 r. została zawarta w terminie uniemożliwiającym wykonanie w 2015 r. prac terenowych w ramach 22 z 23 programów objętych umową, tj.: MPPL, MFGP, MPM, MLSL, MPD, MRD, MOP, MOG, MRY, MMC, MLK, MPO, MBZ, MKR, MDU, MSL, MWO, MPB, MRC, MKO, MNZ i MZPWP. Umowa przewidywała zakup surowych danych monitoringowych w zakresie prac terenowych z 2015 r. w przypadku ich rozpoczęcia po terminie pierwszych liczeń, zatem zakup surowych danych monitoringowych dotyczył ww. 22 z 23 programów objętych umową.
- Umowa nr 4/2019/F z 29 stycznia 2019 r. została zawarta w terminie uniemożliwiającym wykonanie w 2019 r. pełnych prac terenowych w ramach MZPM. W umowie nie przewidziano zakupu surowych danych monitoringowych. Badania terenowe przeprowadzono od 13 do 30 stycznia 2019 r., a więc rozpoczęto je przez zawarciem umowy, oraz 18 lutego 2019 r.
- Umowa nr 22/2019/F z 17 lipca 2019 r. została zawarta w terminie uniemożliwiającym wykonanie pełnych prac terenowych w 2018 r. w ramach wszystkich (tj. 16) – a w 2019 r. w ramach 13 z 16 – programów objętych ww. umową, tj.: MPPL, MFGP, MPM, MRD, MMC, MLK (tylko w 2018 r.), MPO, MSL, MKR, MDU, MWO, MNŻ (tylko w 2018 r.), MNG (tylko w 2018 r.), MKW, MZPW i MZPWP. Umowa przewidywała zakup surowych danych monitoringowych w zakresie prac terenowych za 2018 r. i 2019 r. w przypadku ich rozpoczęcia po terminie pierwszych liczeń, zatem zakup surowych danych monitoringowych dotyczył wszystkich 16 ww. programów objętych umową.
- Umowa nr 23/2019/F z 17 lipca 2019 r. została zawarta w terminie uniemożliwiającym wykonanie pełnych prac terenowych w 2018 r. i w 2019 r. w ramach 4 z 5 programów objętych umową, tj.: MKO, MRC, MPB i MBZ. Umowa przewidywała zakup surowych danych monitoringowych w zakresie prac terenowych za 2018 r. i 2019 r. w przypadku ich rozpoczęcia po terminie pierwszych liczeń,

²⁰⁸ Nr 32/2012/F z 12 września 2012 r., nr 48/2015/F z 5 listopada 2015 r., nr 4/2019/F z 29 stycznia 2019 r., nr 22/2019/F z 17 lipca 2019 r., nr 23/2019/F z 17 lipca 2019 r., nr 24/2019/F z 17 lipca 2019 r., nr GIOŚ/ZP/35/2023/DMS/NFOŚ z 2 marca 2023 r., 40/2015/F z 12 października 2015 r., nr GIOŚ/ZP/109/2023/DMS/NFOŚ z 17 maja 2023 r., nr 21/2016/F z 28 lipca 2016 r., nr 38/2015/F z 8 października 2015 r. i nr ZP/DMS/181/F z 6 października 2020 r.

zatem zakup surowych danych monitoringowych dotyczył ww. 4 z 5 programów objętych umową.

- Umowa nr 24/2019/F z 17 lipca 2019 r. została zawarta w terminie uniemożliwiającym wykonanie w 2018 r. i w 2019 r. pełnych prac terenowych w ramach wszystkich (tj. 5) programów objętych umową, tj.: MPD, MOP, MOG, MRY i MLSL. Umowa przewidywała zakup surowych danych monitoringowych w zakresie prac terenowych za 2018 r. i 2019 r. w przypadku ich rozpoczęcia po terminie pierwszych liczeń, zatem zakup surowych danych monitoringowych dotyczył wszystkich 5 ww. programów objętych umową.
- Umowa nr GIOŚ/ZP/35/2023/DMS/NFOŚ z 2 marca 2023 r. została zawarta w terminie uniemożliwiającym wykonanie w sezonie migracji 2022/2023 r., zimowania w 2023 r. i sezonie lęgowym w 2023 r. pełnych prac terenowych w ramach 4 z 34 programów objętych umową tj.: MGZ, MZPW, MZPWP i MZPM. W umowie nie przewidziano zakupu surowych danych monitoringowych. Umowa jest w trakcie realizacji.

Prace terenowe należało przeprowadzić w terminach:

- od 1 lutego (pierwsze liczenie) do 31 sierpnia (ostatnie liczenie) w przypadku monitoringu gatunków lęgowych;
- od 1 do 15 września (I liczenie MNZ), od 15 do 30 września (II liczenie MNZ), od 1 do 15 października (III liczenie MNZ), od 10 do 20 listopada (I liczenie MNG), od 5 do 20 stycznia (II liczenie MNG i liczenie MGZ), od 20 do 29 lutego (III liczenie MNG) i od 10 do 25 marca (IV liczenie MNG) w przypadku monitoringu gatunków przelotnych;
- od 10 do 20 stycznia (dla MZPW i MZPWP) oraz od 10 do 31 stycznia dla MZPM w przypadku monitoringu gatunków zimujących.

(akta kontroli str. 11-162, 596-603, 1115-1116, 1130-1131)

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r.), odnosząc się do zawarcia umowy nr GIOŚ/ZP/35/2023/DMS/NFOŚ, wyjaśniła m.in., że: „Upływ terminu wykonania i realizacji zamówienia nie stanowi podstawy unieważnienia postępowania. Wystąpienie takiego przypadku nie jest wadą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które powinno skutkować obligatoryjnym unieważnieniem postępowania na podstawie art. 255 ustawy Prawo zamówień publicznych [...] Żaden z przepisów ustawy nie sprzeciwia się zawarciu i realizacji umowy w sytuacji, gdy termin wskazany w dokumentacji postępowania, jako data realizacji świadczenia już upłynął, tym bardziej z przyczyn nie zawsze zależnych od Zamawiającego. Co więcej, również z brzmienia art. 457 ustawy Pzp nie wynika, aby była to wada skutkująca obowiązkiem unieważnienia umowy. [...] Ponadto, godzi się zauważyć, że zaniechanie zawarcia umów zapewniających ciągłość realizacji badań i ocen stanu ochrony poszczególnych gatunków oznaczałoby niewykonanie przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska ustawowych obowiązków realizacji zadań Państwowego Monitoringu Środowiska.”.

(akta kontroli str. 4324-4340)

Pełniący obowiązki zastępcy Głównego Inspektora (od 23 lipca 2018 r. do 17 września 2021 r.), który zawarł (z upoważnienia Głównego Inspektora umowy nr 22/2019/F, nr 23/2019/F, nr 24/2019/F z 17 lipca 2019 r. na monitoring ptaków wyjaśnił m.in., że: „[...] Zapewniam, że przed złożeniem podpisu pod tymi dokumentami, wyczerpano wszelkie obowiązujące w Urzędzie procedury przygotowawcze w takich przypadkach – opiniowania specjalistyczne, merytoryczne i prawne, toteż akceptując przygotowane projekty umów podpisałem z pełnym przekonaniem o ich zgodności ze stanami faktycznymi i prawnymi. Po tak długim czasie ze względu na to, że poza Urzędem GIOŚ jestem od końca 2021 r., nie mając kontaktu merytorycznego w poruszanych zagadnieniach ani dostępu do będących w obrocie urzędowym dokumentów, przy najlepszej woli nie jestem w stanie odnieść się do szczególnie precyzyjnych pytań [...]”.

(akta kontroli str. 4396-4398)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Terminy zawierania umów z wykonawcami nie wpływają na terminy wykonywania prac terenowych [...] Zakupione dane pochodziły z badań zrealizowanych zgodnie z obowiązującymi standardami metodycznymi [...] Sytuacje, w których konieczny był zakup surowych danych monitoringowych [...] są wynikiem zbiegu czynników finansowych i okoliczności zewnętrznych, niemożliwych do przewidzenia wcześniej [...] Zakup danych dotyczył programów monitoringowych realizowanych w latach poprzedzających podpisanie kolejnej umowy, a nieobjętych tą umową. Dane każdorazowo były zakupione od podmiotu, który został wyłoniony w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego [...]”.

(akta kontroli str. 1328-1388)

W przypadku monitoringu gatunków roślin:

- Umowa nr 40/2015/F z 12 października 2015 r. została zawarta w terminie uniemożliwiającym wykonanie w 2015 r. monitoringu bylicy skalnej (druga połowa lipca, do końca sierpnia) i zanokcicy serpentynowej (w połowie września) oraz przeprowadzenie w najlepszych wskazanych w metodykach monitoringu okresach badań bielutki siwej (najlepiej od końca maja do końca sierpnia), torfowców (najlepiej czerwiec-sierpień) i widłozębu zielonego (najlepiej maj-wrzesień).

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Termin zawarcia umowy z wykonawcą nie wpływa na termin wykonania prac terenowych, a dane w ramach realizacji Państwowego Monitoringu Środowiska mogą być pozyskane z badań terenowych wykonanych zgodnie z metodykami GIOŚ. Ponadto należy podkreślić, że terminy prowadzenia badań terenowych wskazane w metodykach są terminami optymalnymi, co nie zawsze oznacza, że wykonanie badań w innym terminie, szczególnie nieznacznie przesuniętym, musi negatywnie wpłynąć na jakość uzyskanych wyników [...]”.

(akta kontroli str. 11-162, 1158-1159, 1428-1452)

w przypadku monitoringu gatunków i siedlisk morskich:

- Umowa nr GIOŚ/ZP/109/2023/DMS/NFOŚ z 17 maja 2023 r. została zawarta w terminie uniemożliwiającym wykonanie w 2023 r. monitoringu foki szarej w okresie rozrodu, tj. na przełomie lutego i marca 2023 r.

(akta kontroli str. 11-162, 1167)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Umowa [...] została zawarta z wykonawcą wyłonionym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego [...] w ocenie zamawiającego nie zaistniały przesłanki, które są podstawą do unieważnienia postępowania [...] Natomiast aneksem nr 1 do ww. umowy wprowadzono zmianę w opisie zadania 1.1.1., planowanym do realizacji na przełomie lutego i marca 2023 r., zgodnie z którą zadanie to w 2023 r. zostanie wykonane w oparciu o materiały pozyskane przez Wykonawcę [...] w okresie od końca lutego do końca marca 2023 r.”.

(akta kontroli str. 1411-1427)

Zawieranie umów z wykonawcami monitoringu w terminach uniemożliwiających przeprowadzenie badań terenowych zgodnie z przyjętą metodyką było postępowaniem nierzetelnym. Mimo, że wykonawcy ww. umów pozyskali dane monitoringowe z badań przeprowadzonych w terminach wskazanych w zatwierdzonych metodykach PMS, badania te zostały wykonane w okresach poprzedzających terminy zawarcia umów. W takich sytuacjach przedmiotem umów był zakup surowych danych monitoringowych, który wiązał się z dużym ryzykiem nieuzyskania wszystkich i kompletnych danych w zakresie, w jakim został zlecony w ww. umowach. Ryzyka te były znane Głównemu Inspektorowi, co zostało potwierdzone w wyjaśnieniach dotyczących przyczyn zawarcia w 2019 r. odrębnej umowy na MZPM²⁰⁷.

²⁰⁷ Nr 4/2019/F z 29 stycznia 2019 r.

w przypadku monitoringu siedlisk przyrodniczych:

- Umowa nr 21/2016/F z 28 lipca 2016 r. została zawarta w terminie uniemożliwiającym wykonanie w 2016 r. monitoringu siedliska o kodzie 8150 (środkowoeuropejskie wyżynne piargi i gołoborza krzemianowe), dla którego należało przeprowadzić prace terenowe w okresie maj-lipiec 2016 r.

(akta kontroli str. 11-162, 1163-1166)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „GIOŚ dokładał starań, aby badania terenowe siedliska [...] zostały przeprowadzone w terminie zalecanym przez metodykę [...] postępowanie na monitoring siedlisk przyrodniczych w cyklu 2015-2018 było przeprowadzane dwukrotnie [...] W lipcu 2015 r. ukazało się ogłoszenie [...] które 13 listopada 2015 r. zostało unieważnione [...] W kwietniu 2016 r. na stronie BIP GIOŚ zamieszczono ogłoszenie o zamówieniu publicznym [...] termin na składanie ofert został przedłużony do 13 czerwca 2016 r. Zależność procesu i skomplikowane procedury zamówień publicznych miały wpływ na finalne podpisanie umowy [...] Jednocześnie należy podkreślić, że terminy prowadzenia badań monitoringowych wskazane w metodykach są terminami optymalnymi, tj. zalecanymi do przeprowadzenia badań terenowych [...]”.

(akta kontroli str. 1428-1452)

w przypadku monitoringu gatunków zwierząt:

- Umowa nr 38/2015/F z 8 października 2015 r. została zawarta w terminie uniemożliwiającym wykonanie w 2015 r. monitoringu kozioroga dębosza (od początku czerwca do końca sierpnia), nocka dużego (maj-czerwiec, lipiec), nocka orzęsionego (lipiec) i podkowca małego (15 styczeń-15 luty, czerwiec-lipiec).

(akta kontroli str. 11-162, 1160-1162)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Termin zawarcia umowy z wykonawcą nie wpływa na termin wykonania prac terenowych, a dane w ramach realizacji Państwowego Monitoringu Środowiska mogą być pozyskane z badań terenowych wykonanych zgodnie z metodykami GIOŚ. Ponadto należy podkreślić, że terminy prowadzenia badań monitoringowych wskazane w metodykach są terminami optymalnymi, co nie zawsze oznacza, że wykonanie badań w innym terminie, szczególnie nieznacznie przesuniętym, musi negatywnie wpłynąć na jakość uzyskanych wyników, a kluczowe znaczenie dla powodzenia badań mają warunki pogodowe [...]”.

(akta kontroli str. 1428-1452)

- Umowa nr ZP/DMŚ/181/F z 6 października 2020 r. została zawarta w terminie uniemożliwiającym wykonanie w 2020 r. monitoringu poczwarówki jajowatej (między sierpniem a wrześniem), poczwarówki zwężonej (późne lato-wczesna jesień) i skójkii gruboskorupowej (lato-wczesna jesień).

(akta kontroli str. 11-162, 1160-1162)

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 19 listopada 2015 r. do 25 maja 2016 r.); pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.), a następnie Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.) wyjaśnili, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie są w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócili się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4341-4351, 4360-4369)

Zastępca dyrektora Departamentu Prawnego, który zawarł (z upoważnienia Głównego Inspektora) umowy: nr GIOŚ/ZP/35/2023/DMŚ/NFOŚ i nr GIOŚ/ZP/109/2023/DMŚ/NFOŚ, wyjaśnił m.in., że: „Upływ terminu wykonania i realizacji zamówienia nie stanowi podstawy unieważnienia postępowania. Wystąpienie takiego przypadku nie jest wadą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które powinno skutkować obligatoryjnym unieważnieniem postępowania na podstawie art. 255 ustawy Prawo zamówień publicznych [...] Żaden z przepisów ustawy nie sprzeciwia się zawarciu i realizacji umowy w sytuacji, gdy

termin wskazany w dokumentacji postępowania jako data realizacji świadczenia już upłynął, tym bardziej z przyczyn nie zawsze zależnych od Zamawiającego. Co więcej, również z brzmienia art. 457 ustawy Pzp nie wynika, aby była to wada, która skutkująca obowiązkiem unieważnienia umowy. [...] Ponadto, godzi się zauważyć, że zaniechanie zawarcia umów zapewniających ciągłość realizacji badań i ocen stanu ochrony poszczególnych gatunków oznaczałoby niewykonanie przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska ustawowych obowiązków realizacji zadań Państwowego Monitoringu Środowiska wynikających z ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym niewykonanie zadań wynikających ze Strategicznego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska zatwierdzonego przez Ministra Klimatu i Środowiska, jak również niewykonanie zadań wynikających z wieloletnich umów z NFOŚiGW na dofinansowanie zadań PMŚ. Był to interes nadrzędny, który również należało wziąć pod uwagę. Wziąć również należy pod uwagę nadrzędny cel, jakim niewątpliwie było prowadzenie monitoringu foki szarej w ogólności. Całkowite bowiem zaniechanie zawarcia umów zapewniających ciągłość realizacji badań i ocen stanu ochrony poszczególnych gatunków oznaczałoby niewykonanie przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska ustawowych obowiązków w zakresie realizacji zadań Państwowego Monitoringu Środowiska. Prowadziłoby to również do niewykonania zadań wynikających ze Strategicznego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska zatwierdzonego przez Ministra Klimatu i Środowiska, jak też zadań wynikających z wieloletnich umów z NFOŚiGW na dofinansowanie zadań PMŚ. Co jednak najbardziej istotne, nie sposób pominąć faktu, iż postanowienia umowy dotyczące monitoringu foki szarej w okresie rozrodu w 2023 r. zmieniono aneksem nr 1 do umowy nr GIOŚ/ZP/109/2023/DMS/NFOŚ z dnia 17 maja 2023 r."

(akta kontroli str. 4379-4389)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Nieuprawnione jest stwierdzenie, że podpisanie umowy 6 października uniemożliwiło przeprowadzenie badań monitoringowych zgodnie z opracowaną i przyjętą przez GIOŚ metodyką monitoringu [...] zalecany optymalny okres przeprowadzenia badań opisany został w metodyce dość nieprecyzyjnie i szeroko, przy czym podkreślono znaczenie warunków pogodowych i stopnia wilgotności. Należy podkreślić, że terminy prowadzenia badań monitoringowych wskazane w metodykach są terminami optymalnymi, co nie zawsze oznacza, że wykonanie badań w innym terminie, szczególnie nieznacznie przesuniętym, musi negatywnie wpłynąć na jakość uzyskanych wyników, a kluczowe znaczenie dla powodzenia badań mają warunki pogodowe [...] GIOŚ wskazał konkretne terminy do realizacji (w „Opisie Przedmiotu Zamówienia – przypis kontrolera) badań poszczególnych gatunków. W przypadku poczwarówki jajowatej badania powinny być zostać zrealizowane w terminie do 10 października, dla poczwarówki zwężonej – do 15 października, natomiast dla skójki gruboskorupowej – do 15 października. Zakres zaplanowanych do realizacji prac w 2020 r. obejmował zaledwie 3 stanowiska poczwarówki jajowatej, 5 stanowisk poczwarówki zwężonej i 9 stanowisk skójki. W ocenie GIOŚ przeprowadzenie powyższych prac w przewidzianych w umowie terminach było możliwe. Jednakże należy podkreślić, że termin zawarcia umowy z wykonawcą nie wpływa na termin wykonania prac terenowych, a dane w ramach realizacji Państwowego Monitoringu Środowiska mogą być pozyskane z badań terenowych wykonanych zgodnie z metodykami GIOŚ [...] otwarcie ofert nastąpiło w dniu 7.09.2020 r. Została złożona tylko jedna oferta, a finalny termin podpisania umowy wynikał również z przyczyn zależnych od Wykonawcy. GIOŚ dołożył wszelkich niezbędnych starań, aby umowa została podpisana w jak najwcześniejszym terminie."

(akta kontroli str. 1428-1452)

NIK nie podziela argumentacji Głównego Inspektora, że termin zawarcia umowy z wykonawcą nie wpływał na termin wykonania prac terenowych. W raporcie końcowym (etap XVIII zadanie 5) wykonawca przyznał, że z powodu zawarcia umowy 12 października w ogóle nie wykonał monitoringu bylicy skalnej w 2015 r. O tej porze roku w Tatrach zalegała pokrywa śnieżna o grubości ponad 20 cm, co całkowicie uniemożliwiło wykonanie monitoringu.

(akta kontroli str. 3954-4002)

Zawieranie umów z wykonawcami monitoringu w terminach uniemożliwiających wykonanie badań terenowych zgodnie z opracowanymi i przyjętymi metodykami należy uznać za postępowanie nierzetelne.

8. W latach 2013-2018 monitoring przyrody realizowano na podstawie 8 z 12 umów zawartych na okresy niezgodne z okresami obowiązywania programu PMS na lata 2013-2015 lub programu PMS na lata 2016-2020 albo przed zatwierdzeniem programów PMS. Działanie takie było niezgodne z art. 23 ust. 3 uioś przed zmianą i art. 23 ust. 18 uioś, stanowiącymi że PMS należy realizować na podstawie wieloletnich programów PMS – opracowanych przez GIOŚ i zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 23 ust. 19-20 uioś). I tak:

- umowa nr 32/2012/F z 12 września 2012 r. na wykonanie monitoringu ptaków, w tym monitoringu obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 – faza IV – lata 2012-2015, została zawarta na okres niezgodny z okresem obowiązywania programu PMS na lata 2013-2015 i przed jego zatwierdzeniem (program PMS na lata 2013-2015 zatwierdził Minister Środowiska 7 listopada 2012 r.);
- umowa nr 48/2015/F z 5 listopada 2015 r. na wykonanie monitoringu ptaków, w tym monitoringu obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2015-2018, została zawarta na okres niezgodny z okresem obowiązywania programu PMS na lata 2013-2015 i programu PMS na lata 2016-2020;
- umowy nr 22/2019/F z 17 lipca 2019 r., nr 23/2019/F z 17 lipca 2019 r. i nr 24/2019/F z 17 lipca 2019 r. na wykonanie monitoringu ptaków w latach 2018-2021, zostały zawarte na okres niezgodny z okresem obowiązywania programu PMS na lata 2016-2020;
- umowa nr 47/2016/F z 24 października 2012 r. na wykonanie monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych w latach 2013-2014 została zawarta przed zatwierdzeniem programu PMS na lata 2013-2015;
- umowa nr 40/2015/F z 12 października 2015 r. na wykonanie monitoringu gatunków roślin na lata 2015-2018 i umowa nr 38/2015/F z 8 października 2015 r. na wykonanie monitoringu gatunków zwierząt w latach 2015-2018 zostały zawarte na okres niezgodny z programem PMS na lata 2013-2015 i programem PMS na lata 2016-2020.

(akta kontroli str. 11-162, 1130-1131, 1158-1166)

Główny Inspektor (od 1 lutego 2015 r. do 18 listopada 2015 r.) w wyjaśnieniach w sprawie zawarcia umowy nr 48/2015/F stwierdził m.in., że: „Nie pamiętam wszystkich okoliczności związanych z pełnieniem przeze mnie obowiązków. Wskazuję jednak, że obowiązki wykonywałem rzetelnie i z należytą starannością, dbając o to aby realizowane były ustawowe zadania. [...] Sprawowałem nadzór poprzez osobistą kontrolę i nadzór zwierzchni nad osobami, którym delegowano, powierzono wykonywanie zadań, w tym poprzez delegowanie określonych zadań [...]”.

(akta kontroli str. 4341-4346)

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 19 listopada 2015 r. do 25 maja 2016 r.); pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.), a następnie Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.), wyjaśnili, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie są w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócili się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4341-4351, 4360-4369)

Pełniący obowiązki zastępcy Głównego Inspektora (od 23 lipca 2018 r. do 17 września 2021 r.), który zawarł (z upoważnienia Głównego Inspektora) umowy nr 22/2019/F, nr 23/2019/F, nr 24/2019/F z 17 lipca 2019 r. na monitoring ptaków wyjaśnił m.in., że: „[...] Zapewniam, że przed złożeniem podpisu pod tymi dokumentami, wyczerpano wszelkie obowiązujące w Urzędzie procedury przygotowawcze w takich przypadkach – opiniowania specjalistyczne, merytoryczne i prawne, toteż akceptując przygotowane projektu umów

podpisałem z pełnym przekonaniem o ich zgodności ze stanami faktycznymi i prawnymi. Po tak długim czasie ze względu na to, że poza Urzędem GIOŚ jestem od końca 2021 r., nie mając kontaktu merytorycznego w poruszanych zagadnieniach ani dostępu do będących w obrocie urzędowym dokumentów, przy najlepszej woli nie jestem w stanie odnieść się do szczególnie precyzyjnych pytań [...]”.

(akta kontroli str. 4396-4398)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Wieloletnie Programy Monitoringu Środowiska [...] określają jedynie zakres zadań państwowego monitoringu środowiska na dany okres (2013-2015, 2016-2020, 2020-2025). Faktyczna realizacja zadań [...] uzależniona jest jednak od dostępności środków finansowych, ich wielkości, jak i terminu ich przyznania [...]. W monitoringu przyrodniczym, z uwagi na jego specyfikę, korzystne jest zawieranie umów wieloletnich, jednakże z uwagi na opisane powyżej okoliczności, umowy [...] zawierane są na taki okres i w takim czasie, jakie wynikają z przyznawania środków finansowanych na realizację PMS.”.

(akta kontroli str. 1328-1388)

9. W przypadku 7 gatunków ptaków jako źródło danych o populacji wskazano w sprawozdaniu z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej za lata 2013-2018: PMS (dla gatunków o kodach A152, A042, A037 i A321) lub GIOŚ i OTOP (wykonawcę monitoringu ptaków) – dla gatunków o kodach A098, A097 i A088; mimo faktycznego nieobjęcia tych gatunków PMS.

(akta kontroli str. 3954-4002)

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.), a następnie Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.) wyjaśnił, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie jest w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócił się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4363-4369)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] Źródło danych zostało wskazane poprawnie [...] GIOŚ i OTOP nie były źródłem danych, gdyż danych odnośnie liczebności nie wprowadzono do raportu, lecz wskazaniem podmiotów wypełniających raport.”.

(akta kontroli str. 3948-3953)

Wbrew temu, co twierdził Główny Inspektor w przypadku ww. 7 gatunków ptaków nieobjętych monitoringiem w latach 2013-2018 jako źródło danych o populacji wskazano PMS lub GIOŚ i OTOP, co zostało wykazane w wyciągu z raportu przedłożonego w trakcie kontroli NIK przy piśmie GIOŚ z 26 czerwca 2023 r. (znak: DMS.0910.27.2023).

Opisane wyżej postępowanie GIOŚ należy uznać za nierzetelne.

10. Sprawozdania do KE, o których mowa w art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za lata 2013-2018 zostały złożone w CDR 27 sierpnia 2019 r., tj. z przekroczeniem terminów wskazanych przez KE o 27 dni – w przypadku sprawozdania z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej – i o 119 dni w przypadku sprawozdania z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej. Wskutek złożenia sprawozdania z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej na 3 dni przed „cut-off date” KE została pozbawiona możliwości przeprowadzenia weryfikacji jakości wprowadzonych danych, a Polska – ponownego złożenia poprawionego raportu w przypadku stwierdzenia błędów lub rozbieżności.

Terminy na złożenie przez państwa członkowskie sprawozdań w ww. zakresie zostały 9 marca 2016 r. wyznaczone przez Europejską Agencję Środowiska (EAS). 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 9 marca 2016 r. wyznaczono również ostateczne terminy złożenia tych raportów, tzw. „cut-off date for deliveries” – odpowiednio 30 sierpnia 2019 r. i 31 października 2019 r. – po upływie których raporty złożone przez państwa członkowskie nie zostałyby uwzględnione

w sprawozdaniu KE o stanie przyrody za 2020 r., ani w końcowej ocenie Europejskiej Strategii na rzecz Różnorodności Biologicznej („EU Biodiversity Strategy”). W ciągu miesiąca po złożeniu raportu przewidziano wewnętrzną analizę jakości przeprowadzaną przez EAŚ 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 sprawozdania 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 EEA i ETC/BD w wyznaczonym terminie, a także ewentualne ponowne złożenie sprawozdania w przypadku stwierdzenia istotnych błędów. W przypadku sprawozdania z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej, mimo że zostało ono złożone 27 dni (27 sierpnia 2019 r.) po upływie terminu wyznaczonego przez KE (31 lipca 2019 r.) możliwe było dokonanie jego weryfikacji, wskutek której wymagał on ponownego złożenia (23 października 2019 r.), tj. na 8 dni przed „cut-off date” (31 października 2019 r.).

(akta kontroli str. 1293-1296, 1216-1223, 1304-1306)

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.), a następnie Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.), wyjaśnił, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie jest w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócił się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4363-4369)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Polska przekazała sprawozdanie z art. 12 i art. 17 w dopuszczalnych przez KE terminach, umożliwiających uwzględnienie danych raportowanych przez Polskę w zestawieniach ogólnoeuropejskich. [...] Na termin złożenia sprawozdań [...] wpływ miało wiele czynników: przyspieszenie przez KE terminu składania sprawozdań z 30 czerwca 2019 r. na 30 kwietnia 2019 r. (w przypadku raportu z art. 17) i z 31 grudnia 2019 r. na 31 lipca 2019 r. (w przypadku raportu z art. 12); terminy opracowania wkładów GIOŚ przez wykonawców monitoringu wynikające z podpisanych umów. Wykonawcy GIOŚ mieli opracować wkład do sprawozdań w terminach umożliwiających złożenie sprawozdań do KE w pierwotnie wyznaczonym przez KE terminie; wyznaczenie GIOŚ jako koordynatora sprawozdawczości [...] dopiero w styczniu 2019 r.; ograniczone zasoby kadrowe i finansowe GIOŚ; konieczność zebrania i zintegrowania danych będących w zasobach innych instytucji w celu wypełnienia sekcji znajdujących się w zakresie odpowiedzialności GIOŚ oraz wprowadzenia wkładów do sekcji, za które odpowiedzialny był GDOŚ i MŚ [...]”.

(akta kontroli str. 1195-1208)

NIK zwraca uwagę, że sprawozdanie z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej zostało złożone także po upływie pierwotnie wyznaczonego terminu na 30 czerwca 2019 r., zatem nawet w przypadku zachowania terminów uprzednio ustalonych sprawozdanie z zakresu art. 17 złożone zostałoby nieterminowo. Obligatoryjność dotrzymania terminów „delivery deadline” została ponadto podkreślona w karcie informacyjnej do materiału przekazywanego do rozpatrzenia na posiedzeniu przez kierownictwo MŚ, w której GIOŚ wskazuje 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.”. Mimo że Polska przekazała raporty w terminach umożliwiających uwzględnienie danych raportowanych, to w przypadku sprawozdania z zakresu art. 17 dyrektywy siedliskowej Polska została pozbawiona możliwości kontroli zaimplementowanych danych przez EAŚ, a tym samym skorygowania ewentualnych błędów lub rozbieżności oraz ponownego załączenia poprawionego raportu.

Złożenie ww. raportów po upływie terminów „delivery deadline” wyznaczonych przez KE, których GIOŚ wcześniej nie kwestionował, należy uznać za postępowanie nierzetelne.

11. Dziesięć umów w zakresie monitoringu przyrody²⁰⁸ (z 16 objętych szczegółowym badaniem) zostało zawartych na okres dłuższy niż okres obowiązywania programu wykonawczego monitoringu przyrody (na dzień podpisania umów), a 1 z tych 16 umów²⁰⁹ – została zawarta przed zatwierdzeniem programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r. Było to niezgodne z art. 23 ust. 18 uioś, w którym wskazano że zakres zadań PMS jest określony w wieloletnich strategicznych programach PMS i wykonawczych programach PMS. Skutkiem powyższych działań było programowanie zadań monitoringu przyrody w latach 2021-2023 (oraz zaplanowanych do 2025 r.) na podstawie zawartych umów, a nie w oparciu o opracowane programy wykonawcze. I tak:
- umowa nr GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ z 2 lutego 2021 r. na wykonanie monitoringu ptaków została zawarta na lata 2021-2022, mimo że w dniu jej podpisania nie zatwierdzono programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2022 r.;
 - umowa nr GIOŚ/ZP/35/2023/DMS/NFOŚ z 2 marca 2023 r. na wykonanie monitoringu ptaków została zawarta na lata 2023-2025, mimo że w dniu jej podpisania nie zatwierdzono programów wykonawczych monitoringu przyrody na 2024 r. i na 2025 r.;
 - umowa nr GIOŚ/ZP/52/2023/DMS/NFOŚ z 11 kwietnia 2023 r. na wykonanie monitoringu gatunków roślin została zawarta na lata 2023-2025, mimo że w dniu jej podpisania nie zatwierdzono programów wykonawczych monitoringu przyrody na 2024 r. i na 2025 r.;
 - umowa nr ZP/DMS/181/2020/F z 6 października 2020 r. na wykonanie monitoringu gatunków zwierząt została zawarta na lata 2020-2022, mimo że w dniu jej podpisania nie zatwierdzono programów wykonawczych monitoringu przyrody na 2021 r. i na 2022 r.;
 - umowa nr GIOŚ/ZP/122/2023/DMS/NFOŚ z 10 maja 2023 r. na wykonanie monitoringu gatunków zwierząt została zawarta na lata 2023-2025, mimo że w dniu jej podpisania nie zatwierdzono programów wykonawczych monitoringu przyrody na 2024 r. i na 2025 r.;
 - umowa nr ZP/DMS/110/2020/F z 24 lipca 2020 r. na wykonanie monitoringu fok została zawarta na lata 2020-2022, mimo że w dniu jej podpisania nie zatwierdzono programów wykonawczych monitoringu przyrody na 2021 r. i na 2022 r.;
 - umowa nr ZP/DMS/93/2020/F z 15 czerwca 2020 r. na wykonanie monitoringu gatunków i siedlisk morskich została zawarta na lata 2020-2022, mimo że w dniu jej podpisania nie zatwierdzono programów wykonawczych monitoringu przyrody na 2021 r. i na 2022 r.;
 - umowa nr GIOŚ/ZP/21/2021/DMS/RC-NFOŚ z 5 lutego 2021 r. na wykonanie monitoringu morświna została zawarta na lata 2021-2022, mimo że w dniu jej podpisania nie zatwierdzono programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2022 r.;
 - umowa nr GIOŚ/ZP/303/2022/DMS/NFOŚ z 31 października 2022 r. na wykonanie monitoringu morświna została zawarta na lata 2022-2023, mimo że w dniu jej podpisania nie zatwierdzono programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2023 r.;
 - umowa nr GIOŚ/ZP/109/2023/DMS/NFOŚ z 17 maja 2023 r. na wykonanie monitoringu fok i morświna została zawarta na lata 2023-2025, mimo że w dniu jej podpisania nie zatwierdzono programów wykonawczych monitoringu przyrody na 2024 r. i na 2025 r.;
 - umowa nr DOF/36/2020 z 17 lutego 2020 r. na wykonanie monitoringu ptaków została zawarta przed zatwierdzeniem programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r. (program ten został zatwierdzony w marcu 2020 r.).

²⁰⁸ Nr GIOŚ/ZP/52/2023/DMS/NFOŚ z 11 kwietnia 2023 r., nr ZP/DMS/181/2020/F z 6 października 2020 r., nr GIOŚ/ZP/122/2023/DMS/NFOŚ z 10 maja 2023 r., nr ZP/DMS/110/2020/F z 24 lipca 2020 r., nr ZP/DMS/93/2020/F z 15 czerwca 2020 r., nr GIOŚ/ZP/21/2021/DMS/RC-NFOŚ z 5 lutego 2021 r., nr GIOŚ/ZP/303/2022/DMS/NFOŚ z 31 października 2022 r. i nr GIOŚ/ZP/109/2023/DMS/NFOŚ z 17 maja 2023 r.

²⁰⁹ Nr DOF/36/2020 z 17 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 11-162, 1130-1131, 1158-1167)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Programy wykonawcze monitoringu środowiska opracowywane są na okres jednego roku [...] Przygotowanie dokumentacji oraz przeprowadzenie samego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest bardzo czasochłonne i długotrwałe. Biorąc pod uwagę terminy opracowywania i akceptacji programów wykonawczych [...] coroczne przygotowywanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dopiero po przyjęciu programu wykonawczego [...] na dany rok byłoby w praktyce niemożliwe i sprowadzałoby się do konieczności corocznego zakupu wszystkich danych od podmiotów zewnętrznych, co nie pozwoliłoby zabezpieczyć realizacji przez GIOŚ obowiązków ustawowych w zakresie monitoringu [...] Ogólny zakres dający merytoryczną podstawę do formułowania opisów przedmiotu zamówienia do umów jest zawarty w Wieloletnim Strategicznym Programie Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2020-2025 zatwierdzonym przez Ministra Klimatu i Środowiska.”. Ponadto Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] umowy [...] zawierane są na okres i w czasie wynikającym z przyznania środków finansowych na realizację PMS.”.

(akta kontroli str. 287-375, 1328-1388, 1428-1452, 1512-1516)

Pełniąca obowiązki Główny Inspektor (w okresie zawarcia umowy nr GIOŚ/ZP/303/2022/DMS/NFOŚ z 31 października 2022 r.) wyjaśniła m.in., że: „[...] Zawarcie ww. umowy umożliwiło wykonanie monitoringu morświna w sposób ciągły (24 miesiące) [...] Zaniechanie zawarcia umowy zapewniającej ciągłość realizacji monitoringu morświna oznaczałoby niewykonanie przez Głównego Inspektora [...] ustawowych obowiązków realizacji Państwowego Monitoringu Środowiska [...]”.

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r., tj. w okresie kiedy zawarto umowy: nr GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ oraz nr GIOŚ/ZP/21/2021/DMS/RC-NFOŚ) nie udzielił wyjaśnień.

Zastępca dyrektora Departamentu Prawnego, który zawarł (z upoważnienia Głównego Inspektora) umowy: nr GIOŚ/ZP/35/2023/DMS/NFOŚ, nr GIOŚ/ZP/52/2023/DMS/NFOŚ, nr GIOŚ/ZP/122/2023/DMS/NFOŚ i nr GIOŚ/ZP/109/2023/DMS/NFOŚ, wyjaśnił m.in., że: „[...] Podstawę zawierania umów na monitoring stanowiły i nadal stanowią regulacje ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska i zatwierdzone przez Ministra Klimatu i Środowiska Wieloletnie Programy Państwowego Monitoringu Środowiska, będące kluczowym dokumentem Państwa polskiego w obszarze krótko i średnioterminowych badań oraz ocen stanu środowiska. Co również istotne, do realizacji monitoringu GIOŚ zobowiązany jest także na podstawie art. 112 ustawy o ochronie przyrody oraz na podstawie zawieranych wieloletnich umów z NFOŚiGW na dofinansowanie zadań związanych z Państwowym Monitoringiem Środowiska. [...]”.

Dyrektor DMS, która zawarła (z upoważnienia Głównego Inspektora) umowy: nr GIOŚ/ZP/21/2021/DMS/RC-NFOŚ i nr GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ wyjaśniła, że: „[...] W monitoringu przyrodniczym, z uwagi na jego specyfikę, optymalnym rozwiązaniem jest zawieranie umów wieloletnich, natomiast programy wykonawcze monitoringu środowiska opracowywane są na okres jednego roku. Biorąc pod uwagę konieczność i specyfikę przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, coroczne przygotowanie bardzo złożonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dopiero po przyjęciu programu wykonawczego monitoringu środowiska na dany rok byłoby w praktyce niemożliwe i uniemożliwałoby zachowanie ciągłości realizacji monitoringu przyrodniczego i sprowadzałoby się do konieczności corocznego zakupu wszystkich danych od podmiotów zewnętrznych. [...]”.

(akta kontroli str. 4324-4340, 4371-4389)

Zawarcie umowy nr DOF/36/2020 z 17 lutego 2020 r. na monitoring ptaków przed zatwierdzeniem programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r. oraz zawarcie 10 ww. umów na okres dłuższy niż okres obowiązywania programu wykonawczego monitoringu przyrody (na dzień podpisania umów) było niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit a uioś, który

stanowi, że do zadań IOŚ należy prowadzenie PMŚ, w szczególności opracowywanie i realizacja wieloletnich strategicznych programów PMŚ i wykonawczych programów PMŚ. Umowy na wykonanie badań monitoringowych należało zawierać na okres umożliwiający przeprowadzenie badań terenowych zgodnie z zakresem określonym w programie wykonawczym na dany rok. NIK nie zgadza się z argumentacją Głównego Inspektora, że ogólny zakres dający merytoryczną podstawę do formułowania opisów przedmiotu zamówienia do umów jest zawarty w SPPMŚ, ponieważ dokument ten nie zawiera danych dotyczących liczby, nazw gatunków i typów siedlisk wskazanych do objęcia monitoringiem, zatem formułowanie na tej podstawie opisów przedmiotów zamówienia jest niezasadne. NIK podziela stanowisko Głównego Inspektora w zakresie konieczności zapewnienia środków finansowych na realizację zadań monitoringowych, jednak w latach 2020-2023 były one zapewnione poprzez zawarcie z NFOŚiGW umowy nr 50/2019/Wn50/Mm-po/D i nie były wykorzystane w przyznanym limicie.

12. Główny Inspektor, opracowując wieloletnie programy PMŚ oraz SPPMŚ (tj. program PMŚ na lata 2013-2015, program PMŚ na lata 2016-2020 oraz SPPMŚ), o których mowa w art. 4a ust. 1 pkt 5 uioś nie zapewnił:

- Mierników dla oceny realizacji zadań dotyczących monitoringu gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin) i siedlisk przyrodniczych oraz nie zidentyfikował ryzyk w odniesieniu do celów i zadań ujętych w ww. dokumentach, jak również nie ustanowił w ww. dokumentach harmonogramu realizacji monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych w podziale na poszczególne lata objęte monitoringiem. Tym samym Główny Inspektor nie zachował standardu określonego w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²¹⁰, polegającego na określaniu celów i zadań jasno i w co najmniej rocznej perspektywie oraz monitorowaniu ich wykonania za pomocą wyznaczonych mierników (pkt 6 części II. „Standardy kontroli zarządczej”, lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem”).
- Wskazania nazw gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin), typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków i siedlisk morskich zaplanowanych do objęcia monitoringiem; wskazania liczby powierzchni próbnych zaplanowanych do objęcia monitoringiem. Główny Inspektor nie zapewnił również: (1) wskazania w programie PMŚ na lata 2013-2015, że monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych obejmuje również monitoring gatunków i siedlisk morskich; (2) wskazania w programie PMŚ na lata 2016-2020 liczby, nazw gatunków i siedlisk morskich zaplanowanych do objęcia monitoringiem; (3) wyodrębnienia w SPPMŚ monitoringu gatunków i siedlisk morskich. Było to niezgodne z art. 23 ust. 3 uioś przed zmianą oraz z art. 23 ust. 18 uioś stanowiącymi, że zakres zadań PMŚ jest określony w wieloletnich strategicznych programach PMŚ.

W odniesieniu do niezapewnienia mierników dla oceny realizacji zadań dotyczących monitoringu gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin) i siedlisk przyrodniczych oraz niezidentyfikowania ryzyk w odniesieniu do celów i zadań Główny Inspektor wyjaśnił, że: „W Wieloletnich Programach PMŚ nie ustalono mierników oraz nie zidentyfikowano ryzyk w odniesieniu do celów i zadań w nich ujętych, gdyż dokumentem planistycznym, w którym ustalone są cele, zadania oraz mierniki określające stopień realizacji przyjętych celów jest Plan Działalności GIOŚ na dany rok. Plan Działalności GIOŚ obejmuje realizację zadań Państwowego Monitoringu Środowiska, których miernikiem jest „stopień zrealizowanych ocen stanu środowiska”. Identyfikacji i oceny ryzyka oraz określenia mechanizmów kontroli dokonuje się dla celów ujętych w Planie Działalności GIOŚ zgodnie ze standardami kontroli zarządczej przyjętymi w urzędzie.”

Przytoczona powyżej argumentacja dotycząca przyczyn nieustalania w programie PMŚ na lata 2013-2015, programie PMŚ na lata 2016-2020 oraz SPPMŚ mierników dla oceny realizacji zadań dotyczących monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych oraz

²¹⁰ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84, dalej: „komunikat nr 23 MF”.

niedokonywania identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań ujętych w ww. dokumentach pozostaje w sprzeczności z zapisami komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem²¹¹. W pkt. 2.2 „Określanie celów i zadań” załącznika do ww. komunikatu (pt. „Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem”) wskazano, że przy planowaniu można wyróżnić 2 zasadnicze grupy celów: strategiczne oraz operacyjne. Cele strategiczne powinny wynikać z przyjętej misji i wizji. Mają raczej stały i ogólny charakter, dotyczą dłuższego horyzontu czasu. Cele operacyjne powinny wynikać z celów strategicznych, mają bardziej dynamiczny charakter, obejmują krótszy okres (np. rok) i dotyczą konkretnych działań, które będą realizowane. Cele strategiczne można również postrzegać jako najważniejsze cele całej jednostki, natomiast cele operacyjne jako cele poszczególnych komórek organizacyjnych, których realizacja jest konieczna do osiągnięcia celów strategicznych. Wprowadzenie formalnego obowiązku wyznaczania celów i przygotowywania planów zadań dla działu oraz dla jednostek sektora finansów publicznych, a także sporządzanie sprawozdań z wykonania tych planów jest warunkiem koniecznym i niezbędnym dla właściwego zarządzania jednostką, a w konsekwencji efektywnego wykorzystania środków publicznych. Cele są bowiem: podstawowymi elementami kierowania jednostką, zapewniają poczucie kierunku, skupiają wysiłki (pozwalają na efektywną alokację ograniczonych zasobów), wyznaczają plany szczegółowe i wpływają na podejmowane decyzje, a także pomagają w ocenie osiąganych postępów.

(akta kontroli str. 287-296, 484-490)

Opisane wyżej niezapewnienie mierników i niezidentyfikowanie ryzyk należy uznać za postępowanie nierzetelne.

W odniesieniu do niezapewnienia wskazania nazw gatunków i typów siedlisk przyrodniczych zaplanowanych do objęcia monitoringiem Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych wskazanych do realizacji w ramach PMŚ na lata 2013-2015 i PMŚ na lata 2016-2020 został zaplanowany wyłącznie o liczbę gatunków i siedlisk przyrodniczych, z uwagi na fakt, że koncepcja opracowania programów PMŚ na lata 2013-2015 i na lata 2016-2020 oraz poziom ich szczegółowości bazowały na dotychczasowych doświadczeniach GIOŚ w obszarze prac nad programami PMŚ. Programy PMŚ przed ich przekazaniem do zatwierdzenia przez Ministra Środowiska były konsultowane w resorcie środowiska, a żaden z podmiotów uczestniczących w konsultacjach nie zgłosił potrzeby wprowadzenia listy nazw gatunków i siedlisk przyrodniczych.”

(akta kontroli str. 287-296)

W odniesieniu do niezapewnienia wskazania nazw gatunków w przypadku 2 programów monitoringu ptaków, a w SPPMŚ zarówno liczby i nazwy gatunków ptaków zaplanowanych do objęcia monitoringiem, jak i liczby powierzchni próbnych, Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Zapisy ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska nie definiują formatu i szczegółów odnośnie zawartości PMŚ, SPPMŚ ani programów wykonawczych monitoringu przyrody. Nie zostały również wydane żadne akty wykonawcze uszczegóławiające tę kwestię. Nie jest również prawdziwe stwierdzenie, że w PMŚ 2013-2015 i 2016-2020 wskazywano liczby i nazwy gatunków objętych danym programem, gdyż w tych dokumentach nie wskazywano ani liczby, ani gatunków objętych programem Monitoringu Pospolitych Ptaków Lęgowych (MPPL), a tylko orientacyjną liczbę gatunków (bez ich wskazania) w programie Monitoringu Ptaków Mokradeł (MPM). Dla wielu programów wskazywano również zagregowaną liczbę powierzchni (MGR1, MGR2, MGR3), co nie niosło informacji o liczbie powierzchni próbnych przypisanych do poszczególnych programów monitoringowych (w PMŚ 2013-2015 i 2016-2020 nazywanych też podprogramami). Przedstawianie tych informacji w PMŚ i SPMŚ, czy też w programach wykonawczych, jest powieleniem informacji zawartych w metodykach poszczególnych programów, które są zawsze dostępne na oficjalnej witrynie MPP pod adresem <https://monitoringptakow.glos.gov.pl/instrukcje-if formularze.html>.

²¹¹ Dz. Urz. MF poz. 56.

Odnosnie do wskazywania konkretnej liczby powierzchni monitoringowych w ramach poszczególnych programów, praktyka ta nie jest kontynuowana, gdyż wiele programów monitoringowych ma charakter cenzusu. Liczba powierzchni zmienia się więc w zależności od zmian zachodzących w populacjach gatunków monitorowanych. Ponadto, liczba powierzchni (wraz z dopuszczalnym zakresem, jeśli został on wskazany) jest każdorazowo wskazywana umowie na realizację monitoringu ptaków."

(akta kontroli str. 586-592, 4007-4015)

W odniesieniu do niezapewnienia w programie PMŚ na lata 2013-2015, że monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych obejmuje również monitoring gatunków i siedlisk morskich; niewskazania w programie PMŚ na lata 2016-2020 liczby, ani nazw gatunków i siedlisk morskich zaplanowanych do objęcia monitoringiem oraz niewyodrębnienia w SPPMŚ monitoringu gatunków i siedlisk morskich; Główny Inspektor wyjaśnił m.in. że: "[...] istotny jest zakres prowadzonych prac, a nie podział organizacyjny i nazewnictwo poszczególnych komponentów składających się na PMŚ, w tym na monitoring przyrody. [...] Pytania o nazewnictwo komponentów oraz jego zmiany w poszczególnych wieloletnich programach PMŚ można uznać za nadmierny formalizm. Od nazewnictwa komponentów PMŚ ważniejsze jest zapewnienie ciągłości monitoringu [...] podsystem monitoringu gatunków i siedlisk morskich został wyodrębniony z podsystemu monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych w 2015 roku. [...] podstawą do wyodrębnienia podsystemu monitoringu gatunków i siedlisk morskich było wejście w życie przepisów ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw [...] oraz ustalenia wynikające z Programu monitoringu wód morskich na lata 2014-2019 [...] poziom szczegółowości wieloletnich programów PMŚ bazuje na dotychczasowych doświadczeniach GIOŚ w obszarze prac nad programami PMŚ. [...] W SPMŚ 2002-2025 zawarto informację, że głównym celem realizowanych prac jest określenie stanu zachowania monitorowanych typów siedlisk przyrodniczych, gatunków zwierząt i gatunków roślin w skali regionów biogeograficznych: morskiego, alpejskiego i kontynentalnego oraz że w celu zapewnienia dostępu do danych aktualizowane będą strony internetowe monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych [...] i monitoringu gatunków i siedlisk morskich [...]".

(akta kontroli str. 4272-4285)

W odniesieniu do niezapewnienia harmonogramu realizacji monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych w podziale na poszczególne lata objęte monitoringiem Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Program PMŚ na lata 2013-2015 oraz PMŚ na lata 2016-2020 w zakresie monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych nie zawierają harmonogramu realizacji tego monitoringu w podziale na poszczególne lata objęte monitoringiem z uwagi na fakt, że koncepcja opracowania programów PMŚ na lata 2013-2015 i na lata 2016-2020 oraz poziom ich szczegółowości bazowały na dotychczasowych doświadczeniach GIOŚ w obszarze prac nad programami PMŚ. Programy PMŚ przed ich przekazaniem do zatwierdzenia przez Ministra Środowiska były konsultowane w resorcie środowiska, a żaden z podmiotów uczestniczących w konsultacjach nie zgłosił potrzeby wprowadzenia harmonogramu monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych."

(akta kontroli str. 287-296)

Główny Inspektor (od 1 lutego 2015 r. do 18 listopada 2015 r.) w wyjaśnieniach w sprawie nierzetelnego opracowania programu PMŚ na lata 2016-2020 stwierdził m.in., że: „Nie pamiętam wszystkich okoliczności związanych z pełnieniem przeze mnie obowiązków. Wskazuję jednak, że obowiązki wykonywałem rzetelnie i z należytą starannością, dbając o to aby realizowane były ustawowe zadania. [...] Sprawowałem nadzór poprzez osobistą kontrolę i nadzór zwierzchni nad osobami, którym delegowano, powierzono wykonywanie zadań, w tym poprzez delegowanie określonych zadań [...]".

(akta kontroli str. 4341-4346)

Pełniący obowiązki Głównego Inspektora (od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.), a następnie Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.) wyjaśnił, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie jest w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii

i w związku z tym zwrócił się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień, lecz Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4320-4323, 4363-4369)

13. Główny Inspektor zatwierdził program wykonawczy monitoringu przyrody na 2020 r. przed zatwierdzeniem SPPMŚ, którego postanowienia stanowiły podstawę do opracowania ww. programu wykonawczego oraz zastępowały obowiązujący do tego czasu „Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2016-2020”. W konsekwencji od zatwierdzenia ww. programu (tj. od marca 2020 r.) do zatwierdzenia SPPMŚ (tj. do 7 kwietnia 2020 r.) obowiązywały 2 programy monitoringu przyrody o charakterze wykonawczym.

Główny Inspektor zatwierdził program wykonawczy monitoringu przyrody na 2020 r. w marcu 2020 r., w sytuacji gdy SPPMŚ – stanowiący podstawę do opracowania ww. programu wykonawczego – został zatwierdzony przez Ministra Klimatu 7 kwietnia 2020 r. Ponadto w SPPMŚ wskazano (str. 5), że: „Dokument ten zastępuje *Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2016-2020*”. Oznacza to, że w momencie zatwierdzenia programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r. w dalszym ciągu obowiązywał program PMS na lata 2016-2020. Zatwierdzenie programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r., przed uprzednim zaakceptowaniem przez Ministra Klimatu SPPMŚ spowodowało, że do 7 kwietnia 2020 r. obowiązywał zarówno program wykonawczy monitoringu przyrody na 2020 r., jak i program PMS na lata 2016-2020, który był jednocześnie programem wykonawczym.

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.), a następnie Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.) wyjaśnił, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie jest w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócił się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4363-4369)

Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Podstawę do opracowania programów wykonawczych stanowi ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska, która nakłada na Głównego Inspektora Ochrony Środowiska obowiązek opracowania wykonawczych programów państwowego monitoringu środowiska. Program wykonawczy monitoringu przyrody na 2020 r. został opracowany zgodnie z ww. ustawą. Zapisy programu wykonawczego monitoringu przyrody na rok 2020 nie kwestionują ani nie stoją w sprzeczności z zapisami Strategicznego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska. Oba dokumenty zostały sporządzone w celu uzupełniania się nawzajem. Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska nie precyzuje trybu i sposobu zatwierdzania programów wykonawczych.”.

(akta kontroli str. 484-490, 4363-4370)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej przez Głównego Inspektora, bo co prawda zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 5 uoś GIOŚ opracowuje i realizuje wieloletnie strategiczne oraz wykonawcze programy PMS, to jednak bezpośrednią podstawę do opracowania programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2020 r. stanowił SPPMŚ, w którym wskazano (str. 5), że: „Szczegółowy sposób realizacji poszczególnych zadań PMS zostanie opisany w wykonawczych programach państwowego monitoringu środowiska opracowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.”.

14. W programach wykonawczych monitoringu na poszczególne lata 2020-2023 ujęto programy monitoringowe ptaków, których zakres był niezgodny z zakresem zaplanowanym do realizacji w SPPMŚ, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 18 uoś, tj.:

- W „Programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2020 r.” zaplanowano do realizacji 31 programów monitoringu ptaków²¹², w tym 5 programów nieuwjętych w SPPMŚ²¹³.
- W „Programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2021 r.” zaplanowano do realizacji 33 programy monitoringu ptaków²¹⁴, w tym 8 programów nieuwjętych w SPPMŚ²¹⁵. MBZ zakończono w 2020 r., ponieważ nie wykazano obecności lęgowych biegusów na żadnej z kontrolowanych powierzchni²¹⁶ i nie był realizowany od 2021 r., mimo że został przewidziany do wykonania w SPPMŚ.
- W programach wykonawczych monitoringu przyrody na 2022 r. i na 2023 r. zaplanowano do realizacji po 34 programy monitoringu ptaków²¹⁷, w tym 9 programów nieuwjętych w SPPMŚ²¹⁸.

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 1157)

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r.), odnosząc się do ujęcia w programach wykonawczych monitoringu przyrody na 2022 r. i na 2023 r. 9 programów, których nie ujęto w SPPMŚ, wyjaśniła, że: „Zapis zamieszczony w Strategicznym Programie Monitoringu Środowiska na lata 2020-2025 o treści: *W latach 2020-2025 szczególna uwaga zostanie zwrócona na uzupełnienie luk w wiedzy zdefiniowanych w wyniku prac nad projektem raportu z 2019 r. dla Komisji Europejskiej z art. 12 dyrektywy ptasiej oraz analizy obecnego zakresu MPP*, wskazuje zamierzenie uzupełnienia zakresu Monitoringu Ptaków Polski na poziomie ogólności właściwym dla rodzaju dokumentu, jakim jest SPMŚ. W programach wykonawczych na lata 2022 r. i 2023 r. dokonano więc jedynie doprecyzowania zakresu, w jakim MPP został rozszerzony.”.

(akta kontroli str. 4324-4340)

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.), a następnie Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.); pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.), a następnie Główny Inspektor (od 13 grudnia 2021 r. do 12 sierpnia 2022 r.), wyjaśnili, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie są w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócili się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4320-4359, 4341-4351, 4360-4369)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] W SPMŚ zasygnalizowano zamierzenie uzupełnienia zakresu Monitoringu Ptaków Polski na poziomie ogólności właściwym dla tego rodzaju dokumentu. Właściwym miejscem na doprecyzowanie zakresu zawartego w SPMŚ są programy wykonawcze, dlatego to w nich wskazywano sukcesywnie konkretne nazwy nowych programów [...]”.

(akta kontroli str. 1496-1511, 4356-4359)

NIK nie podziela ww. argumentacji Głównego Inspektora. Zgodnie z art. 23 ust. 18 uioś zakres zadań PMŚ jest określony w wieloletnich strategicznych programach PMŚ i wykonawczych programach PMŚ, co oznacza, że zakres monitoringu wskazany w programach wykonawczych dla poszczególnych komponentów powinien być tożsamy i nie może być rozbieżny z zakresem wskazanym w SPPMŚ.

Opisane wyżej postępowanie GIOŚ należy uznać za niecelowe i nierzetelne.

²¹² MPPL, MFGP, MPM, MLSL, MPD, MOG, MOP, MRY, MMC, MLK, MPO, MBZ, MSL, MKR, MDU, MRD, MWO, MPB, MKO, MRC, MKW, MNG, MNŻ, MZPM, MZPW, MPWR, MCZ, MSKR, MPM i MZO.

²¹³ MPWR, MCZ, MSKR, MPM i MZO.

²¹⁴ MPPL, MFGP, MPM, MLSL, MPD, MOG, MOP, MRY, MMC, MLK, MPO, MSL, MKR, MDU, MRD, MWO, MPB, MKO, MRC, MKW, MNG, MNŻ, MZPM, MZPW, MZPWP, MPWR, MCZ, MSKR, MPM i MZO, MCH, MPG i MPPM.

²¹⁵ MCH, MPG, MPPM, MPWR, MCZ, MSKR, MPM i MZO.

²¹⁶ Na podstawie sprawozdania z prac terenowych w 2020 r., w ramach umowy nr 23/2019/F z 17 lipca 2019 r.

²¹⁷ MPPL, MFGP, MPM, MLSL, MPD, MOG, MOP, MRY, MMC, MLK, MPO, MSL, MKR, MDU, MRD, MWO, MPB, MKO, MRC, MKW, MNG, MNŻ, MZPM, MZPW, MZPWP, MPWR, MCZ, MSKR, MPM i MZO, MCH, MPG, MPPM i MGŻ.

²¹⁸ MCH, MPG, MPPM, MPWR, MCZ, MSKR, MPM, MZO i MGŻ.

15. Główny Inspektor nierzetelnie zaplanował w „Programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2021 r.” prace terenowe w zakresie monitoringu przyrody z uwagi na ujęcie w ww. programie prac terenowych siedliska „Zalewy, jeziora przymorskie, laguny (1150)”, mimo że prace terenowe tego siedliska zostały wykonane w 2020 r., a w 2021 r. planowano jedynie wykonać ocenę stanu zachowania tego siedliska.

Prace terenowe ww. siedliska wykonano w ramach umowy nr ZP/DMS/93/2020/F z 15 czerwca 2020 r. W 2021 r. na podstawie ww. umowy wykonano prace terenowe wyłącznie dla 4 siedlisk morskich (o kodach 1110, 1130, 1160 i 1170), a nie jak wskazano w „Programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2021 r.” 5 siedlisk.

(akta kontroli str. 11-21, 32-162, 1157, 1167, 1558-1562)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Monitoring siedliska [...] został zrealizowany w latach 2020-2021. W 2020 r. wykonano badania terenowe na 33 stanowiskach [...] W 2021 r. wykonano ocenę stanu zachowania siedliska 1150 na wszystkich stanowiskach. Ze względu na kontynuację w 2021 r. zadań związanych z monitoringiem siedliska 1150, siedlisko to zostało wymienione w Programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2021 rok.”

(akta kontroli str. 1558-1562, 4324-4339)

W powyższych wyjaśnieniach Główny Inspektor potwierdził zatem, że w 2021 r. nie wykonano badań terenowych dla siedliska „Zalewy, jeziora przymorskie, laguny (1150)”. W „Programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2021 r.” wskazano, że w 2021 r. badania obejmą 5 siedlisk przyrodniczych, w tym siedlisko o kodzie 1150., a ocena wskaźników, parametrów oraz stanu ochrony siedliska będzie wynikać ze zrealizowanych prac terenowych.

16. Główny Inspektor zlecał, w latach 2012-2023 (do 30 czerwca), wykonanie monitoringu gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin) oraz siedlisk przyrodniczych bez uprzedniej kompleksowej analizy pełnych danych, którymi dysponowały parki narodowe w zakresie monitorowanych gatunków i siedlisk przyrodniczych, co skutkowało niezasadnym rozszerzaniem zakresu monitoringu realizowanego przez podmioty zewnętrzne.

W latach 2013-2023 w GIOŚ występowało do parków narodowych – m.in. do Bieszczadzkiego Parku Narodowego, Drawieńskiego Parku Narodowego, Karkonoskiego Parku Narodowego, Parku Narodowego Gór Stołowych, TPN) o udostępnienie danych z monitoringu jedynie niektórych gatunków roślin; ptaków i innych zwierząt.

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] dane z parków narodowych są pozyskiwane przez GIOŚ w sytuacji, gdy lokalizacja stanowisk, zakres pozyskiwanych danych, i termin badań, w ramach których je uzyskano, pokrywają się z harmonogramem prac GIOŚ, tzn. w sytuacji, gdy monitoring danego gatunku/siedliska realizowany jest zgodnie z metodyką GIOŚ na stanowisku, na którym badania cyklicznie realizuje GIOŚ (tzn. na stanowisku, które znajduje się w sieci stanowisk monitoringowych GIOŚ) i w terminie, w którym GIOŚ zaplanował zrealizować prace monitoringowe danego przedmiotu w skali kraju. [...] Do sieci stanowisk monitoringu przyrody PMS nie mogą więc być włączane wszystkie stanowiska np. z jednego obszaru parku narodowego, gdyż wówczas obszar ten byłby nadreprezentowany, a ocena stanu ochrony gatunku/siedliska w skali kraju zaburzona z uwagi m.in. na to, że stan zachowania gatunków i siedlisk przyrodniczych w parkach narodowych jest zwykle lepszy niż poza obszarami parków. Wyjątek od tej sytuacji stanowią jedynie gatunki rzadkie, o ograniczonym zasięgu występowania, jak np. kozica tatrzańska, świstak tatrzański, sasanka słowacka i warzucha tatrzańska, których całe krajowe populacje (czyli wszystkie znane stanowiska) występują na terenie jednego parku narodowego (Tatrzańskiego Parku Narodowego). W tej sytuacji monitoring realizowany jest przez pracowników parku, a dane pozyskiwane są przez GIOŚ. [...] sytuacje, w których GIOŚ finalnie pozyskuje dane od parków narodowych zdarzają się sporadycznie.”

(akta kontroli str. 491-501, 596-597, 1411-1427, 4188-4192, 4272-4318, 4412-4433)

Pozyskiwanie przez GIOŚ niektórych danych z parków narodowych miało charakter doraźny. Główny Inspektor nie przedłożył dowodów na przeprowadzanie kompleksowej analizy

danych, którymi dysponowały parki narodowe w zakresie monitorowanych gatunków roślin, ptaków, innych zwierząt i siedlisk przyrodniczych w celu wykorzystania tych danych do rzetelnego zaplanowania zakresu badań monitoringowych zleczanych podmiotom zewnętrznym. Główny Inspektor przytoczył przykłady pozyskiwania – za zgodą GIOŚ – danych którymi dysponowały parki narodowe w zakresie monitorowanych gatunków i typów siedlisk przyrodniczych przez podmioty realizujące monitoring przyrody na podstawie umów zawartych z GIOŚ. Możliwość pozyskiwania przez wykonawców monitoringu danych od innych podmiotów (w tym m.in. parków narodowych) wynikała wprost z zapisów umów na realizację monitoringu przyrody (zawartych w latach 2013-2023). W umowach z wykonawcami monitoringu przyrody zawierano zapis, że: „W przypadku prowadzenia w tym samym roku badań monitoringowych na stanowiskach zaplanowanych do monitorowania w ramach PMS przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska, parki narodowe lub organizacje pozarządowe zgodnie z metodykami monitoringu MGSP, możliwe jest pozyskanie danych przez Wykonawcę od ww. instytucji i organizacji i wykorzystanie ich do celów realizacji umowy oraz rezygnacja z przeprowadzania badań terenowych na tych stanowiskach w danym roku przez Wykonawcę, za zgodą na piśmie wydaną przez Zamawiającego.”.

Ponadto Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „GIOŚ [...] podejmuje niezbędne działania w celu poinformowania parków i innych podmiotów o monitoringu planowanym i realizowanym przez GIOŚ. [...]. GIOŚ regularnie przekazywał parkom narodowym wyniki prowadzonego monitoringu, w tym lokalizacje monitorowanych stanowisk. A w 2022 r. zapewnił parkom narodowym bezpośredni dostęp do systemu informatycznego monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych, w którym gromadzone są wyniki monitoringu oraz lokalizacje monitorowanych stanowisk. Ponadto ww. system informatyczny posiada specjalny moduł służący do informowania innych podmiotów, w tym parków narodowych o planach monitoringowych GIOŚ.”.

(akta kontroli str. 596-597, 4188-4191, 4272-4285, 4412-4433)

Ponadto Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] parki narodowe nie we wszystkich przypadkach, w których prowadzą monitoring gatunków i siedlisk objętych PMS, stosują metodyki opracowane przez GIOŚ. Dlatego też przytoczone dane o monitorowanej liczbie gatunków i siedlisk nie mogą być odnoszone do monitoringu realizowanego przez GIOŚ. [...] sieć stanowisk zarówno monitoringu ptaków, jak i monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych, realizowanych w ramach PMS, projektowana jest w skali kraju w taki sposób, by była możliwa ocena liczebności, trendów liczebności, stanu ochrony gatunku/siedliska czy innych parametrów w skali kraju lub regionu biogeograficznego. Natomiast w parkach narodowych monitoring ma głównie na celu monitorowanie skuteczności podejmowanych działań ochronnych. Do sieci stanowisk monitoringu przyrody PMS nie mogą więc być włączane wszystkie stanowiska np. z jednego obszaru parku narodowego, gdyż wówczas obszar ten byłby nadreprezentowany. Należy również zauważyć, że stan zachowania gatunków i siedlisk przyrodniczych w parkach narodowych jest zwykle lepszy niż poza obszarami parków czy innych obszarów chronionych, co również, w przypadku włączenia wszystkich stanowisk z parków, zaburzałoby wyniki monitoringu krajowego. [...] cel monitoringu realizowanego w skali kraju i w obszarach chronionych, szczególnie w parkach narodowych, jest inny, gdyż celem PMS jest śledzenie zmian stanu elementów różnorodności biologicznej w całym kraju, na obszarach zróżnicowanych pod względem ogólnego stanu środowiska przyrodniczego, natomiast monitoring w obszarach chronionych ma głównie na celu monitorowanie skuteczności podejmowanych działań ochronnych. [...] badania monitoringowe w ramach państwowego monitoringu środowiska, jako badania ogólnokrajowe [...] prowadzone w sposób ciągły i powtarzalny od 2006 r., opierające się na względnie stałej sieci stanowisk, powinny mieć priorytet nad badaniami realizowanymi lokalnie, w celu zachowania możliwości uzyskiwania rzetelnych wyników ogólnokrajowych. Tak więc parki narodowe, planując monitoring, powinny przede wszystkim uwzględniać państwowy monitoring środowiska i korzystać z wyników pochodzących z tegoż monitoringu. [...]”.

(akta kontroli str. 596-597, 4188-4191, 4272-4285)

GIOŚ stosując praktykę polegającą na jedynie informowaniu parków narodowych o zakresie planowanego i realizowanego monitoringu przyrody nie wykorzystywał ustawowych możliwości, o których mowa art. 23 ust. 17 uioś, w zakresie gromadzenia danych o gatunkach roślin i zwierząt oraz o siedliskach będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Główny Inspektor, jako podmiot odpowiedzialny za wykonanie zadań monitoringu przyrody realizowanego w ramach PMS powinien dolożyć należytej staranności aby pozyskać takie dane i informacje od organów administracji publicznej prowadzących rejestry i wykazy zawierające dane i informacje o stanie i ochronie elementów przyrodniczych, oraz wykonujących badania monitoringowe.

Brak systemowego zapewnienia pozyskiwania od parków narodowych danych o gatunkach roślin i zwierząt oraz o siedliskach będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a jedynie zamieszczanie w umowach z wykonawcami monitoringu przyrody zapisu o możliwości pozyskania takich danych prowadziło do niezasadnego rozszerzania zakresu monitoringu zleconego podmiotom zewnętrznym i świadczyło o nierzetelności działań Głównego Inspektora w ustalaniu zakresu realizacji monitoringu przyrody przez ww. zewnętrznych wykonawców.

17. W 4 z 32 umów objętych szczegółowym badaniem zamieszczono łącznie 23 kody gatunkowe, które nie były tożsame z kodami przyjętymi przez KE, co uniemożliwiało jednoznaczną identyfikację 23 gatunków objętych ww. 4 umowami:

- w umowie nr 47/2012/F dla: węża Eskulapa (1281 zamiast 6091), strzebli błotnej (4009 zamiast 6236), świstaka tatrzańskiego (2651 zamiast 4003), kozicy tatrzańskiej (1376 zamiast 4006), krasopanii hera (1078 zamiast 6199), ksylomki striks (9003 zamiast 4044), przeplatki maturna (1052 zamiast 6169), pachnicy dębowej (1084 zamiast 6966), sierpika różnolistego (4087 zamiast 6282), żmijowca czerwonego (4067 zamiast 6948) i włosocienia delikatnego (1421 zamiast 6985);
- w umowie nr 38/2015/F dla: węża Eskulapa (1281 zamiast 6091), ropuchy paskówki (1202 zamiast 6284), ropuchy zielonej (1201 zamiast 6997), żaby jeziorkowej (1207 zamiast 6981), żaby śmieszki (1212 zamiast 6938), żaby wodnej (1210 zamiast 6976), głowacza białopłetwego (1163 zamiast 6965), kielba białopłetwego (6157 zamiast 5328), kielba Kesslera (2511 zamiast 6143), kozy (1149 zamiast 6963), kozy złotawej bałtyckiej (1146 zamiast 5348), różanki (1134 zamiast 5339), strzebli błotnej (4009 zamiast 6236), przeplatki maturna (1052 zamiast 6169);
- w umowie nr ZP/DMŚ/181/2020/F dla: strzebli błotnej (4009 zamiast 6236), krasopanii hery (1078 zamiast 6199), ksylomki striks (9003 zamiast 4044), przeplatki maturna (1052 zamiast 6169), pachnicy dębowej (1084 zamiast 6966);
- w umowie nr GIOŚ/ZP/52/2023/DMŚ/NFOŚ dla widlicza alpejskiego (1413 zamiast 5183).
(akta kontroli str. 11-162, 1136-1148, 1411-1415)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] W dokumentacji GIOŚ stosował kody aktualne na moment tworzenia danej dokumentacji. Jednocześnie należy podkreślić, że przy kodach gatunków pojawiają się nazwy polskie oraz nazwy łacińskie gatunków, dzięki czemu identyfikacja przedmiotu, który jest wskazany do monitorowania jest jednoznaczna, bez względu na użyty kod gatunku [...]

Kody gatunków objętych dyrektywą siedliskową wykorzystywane przez Komisję Europejską [...] mogły zmieniać się w czasie, np. w związku ze zmianami systematycznymi [...] zmiany te wiązały się najczęściej ze zmianą nazwy łacińskiej gatunku [...] inne kody mogą być wykorzystywane w bazie danych obszarów Natura 2000, a inne w raportach z art. 17 dyrektywy siedliskowej [...]”.

(akta kontroli str. 1411-1427)

Umieszczanie w zawartych ww. 4 umowach kodów gatunkowych roślin i zwierząt, które nie były tożsame z kodami stosowanymi przez KE należy uznać za postępowanie nierzetelne, niezależnie od tego czy stosowano przy tym polskie lub łacińskie nazwy gatunkowe.

18. Na stronie GIOŚ pod adresem www.monitoringptakow.gios.gov.pl zostały umieszczone instrukcje liczenia ptaków zawierające opis wykonania prac z bezwzględnym udziałem konkretnych podmiotów zewnętrznych, z którymi Główny Inspektor nie zawarł porozumienia o współpracy. Instrukcje te stanowiły także część dokumentacji przetargowej, ponieważ odwoływano się do nich w opisach przedmiotu zamówienia będących później załącznikami do umów: nr GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ z 2 lutego 2021 r. pn. „Monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2021-2022” oraz nr GIOŚ/ZP/35/2023/DMS/NFOŚ z 2 marca 2023 r. pn. „Monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2023-2025”. Dziesięć z 35 opublikowanych instrukcji liczenia ptaków (wg stanu na 10 lipca 2023 r.)²¹⁹ zawierało dane przyszłego wykonawcy monitoringu wyłonionego w drodze postępowania przetargowego w trybie przetargu nieograniczonego. Ponadto w przypadku 1 z 10 instrukcji²²⁰ wskazano, że rezerwacji kwadratu powierzchni obserwacyjnej można dokonać poprzez stronę internetową OTOP (www.mppl.pl) lub kontakt z koordynatorem regionalnym (dane kontaktowe zamieszczone na stronie www.mppl.pl), a informację o zapisaniu śladu przejścia należy wysłać mailem do centrali OTOP (mppl@otop.org.pl). Strona internetowa www.mppl.pl jest stroną zarządzaną przez OTOP, na której poza logotypem towarzystwa znajdują się dane adresowe tej organizacji oraz informacje o prowadzonej działalności. Nieaktualizowanie opublikowanych na stronie internetowej GIOŚ²²¹ instrukcji liczenia ptaków, na które powoływano się w opisach przedmiotu zamówienia, będących częścią dokumentacji przetargowych, było działaniem nierzetelnym oraz stwarzało ryzyko naruszenia art. 16 i art. 99 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów.

(akta kontroli str. 596-603, 1328-1348)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] Instrukcje liczeń nie są aktualizowane co roku. Aktualizacje są prowadzone w związku z ze stwierdzonymi potrzebami zmian założeń metodycznych. W niektórych przypadkach metodyki nie były zmieniane, a tym samym treść instrukcji nie była aktualizowana, od rozpoczęcia danego programu [...] w przyszłych aktualizacjach instrukcji planowane jest ich usuwanie [...]”

(akta kontroli str. 1328-1388)

19. Informacje o realizacji zadań IOŚ w poszczególnych latach 2016-2021 w zakresie monitoringu ptaków, innych zwierząt oraz gatunków i siedlisk morskich – przedkładane do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw środowiska / ministrowi właściwemu do spraw klimatu – sporządzone były niezgodnie ze stanem faktycznym, tj.:

- a) W „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2016 r.” nie ujęto danych dotyczących przeprowadzonego monitoringu MZPWP, a także nie wykazano realizacji monitoringu gatunków i siedlisk morskich w zakresie prac terenowych dla 12 gatunków zwierząt²²² i 4 typów siedlisk²²³. MZPWP został zlecony w ramach umowy nr 48/2015/F z 5 listopada 2015 r. pn. „Monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów

²¹⁹ MBZ, MPPL, MKO, MRC, MMC, MNG, MNZ, MPB, MRD i MLSL.

²²⁰ MPPL.

²²¹ Pod adresem: <http://monitoringptakow.gios.gov.pl>.

²²² Minóg rzeczny, minóg morski, parposz, boleń, piskorz, koza, ciosa, różanka, foka szara, foka pospolita, foka obrączkowana, morświn.

²²³ O kodach: 1110, 1130, 1150 i 1170

specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2015-2018". Zrealizowanie w 2016 r. monitoringu ptaków w ramach MZPWP zostało wykazane przez wykonawcę umowy nr 48/2015/F w „Syntetycznym raporcie końcowym z realizacji Monitoringu Ptaków Polski w latach 2015-2018”. Natomiast monitoring ww. 12 gatunków zwierząt i 4 typów siedlisk został zlecony w ramach umowy nr 54/2015/F z 15 grudnia 2015 r. pn. „Pilotażowe wdrożenie monitoringu gatunków i siedlisk morskich w latach 2015-2018”. W „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2016 r.” w ww. zakresie wykazano: zweryfikowanie wstępnego programu monitoringu gatunków i siedlisk morskich na 2017 r. oraz metodyki prowadzenia badań, kontynuowanie prac nad utworzeniem bazy danych oraz zaimplementowanie na stronie internetowej wyników badań.

(akta kontroli str. 11-162, 1130-1131, 1167)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] Z uwagi na wyodrębnienie MZPWP z MZPW dopiero w 2016 r., pierwsza możliwość zaraportowania wyników zaistniała dopiero w Informacji o realizacji zadań [...] za 2017 r.”. Ponadto dodał, że: „Z ustawy [...] o Inspekcji Ochrony Środowiska [...] nie wynika obowiązek umieszczania w sprawozdaniu informacji dotyczących szczegółowego zakresu umów zawieranych [...] na realizację monitoringu przyrody. [...] za wystarczające uznano ujęcie najważniejszych informacji o zadaniach zrealizowanych w ramach pilotażowego monitoringu gatunków i siedlisk morskich [...]”.

(akta kontroli str. 1496-1504)

NIK nie podziela argumentacji Głównego Inspektora, ponieważ zgodnie z metodyką badań MZPWP przeprowadza się od 10 do 20 stycznia. Wykonawca umowy nr 48/2015/F w raporcie końcowym wykazał realizację MZPWP w 2016 r., a „Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2016 r.” została opracowana w maju 2017 r. Wobec tego można było przedstawić w przedmiotowej informacji dane o przeprowadzonym monitoringu MZPW. Ponadto, mimo że w art. 4a ust. 1 pkt 9 uioś nie zawarto szczegółowego zakresu sprawozdania, to GIOŚ wielokrotnie wyjaśniał²²⁴, że przedkładane ministrowi informacje o realizacji zadań IOŚ traktuje również jako sprawozdania z realizacji PMS, w tym także monitoringu przyrody, zatem należało w informacji wykazać także dane o wykonanych pracach terenowych, tak jak to czyniono w zakresie monitoringu ptaków, gatunków i siedlisk przyrodniczych. Zakres informacji o monitoringu gatunków i siedlisk morskich ujęty w „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2016 r.” był niewystarczający i niepełny.

Opisane wyżej postępowanie GIOŚ należy uznać za nierzetelne.

- b) W „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2017 r.” wskazano, że w 2017 r. wykonano prace terenowe w zakresie gatunków zwierząt, które objęły 35 gatunków, mimo że w ramach umowy nr 38/2015/F z 8 października 2015 r. pn. „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015-2018 w zakresie gatunków zwierząt” w 2017 r. wykonano prace terenowe dla 36 gatunków zwierząt. Ponadto w ww. informacji nie wykazano realizacji monitoringu gatunków i siedlisk morskich w zakresie prac terenowych dla 11 gatunków²²⁵ i 2 typów siedlisk²²⁶, a w „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2018 r.” – w zakresie prac terenowych dla 4 ssaków morskich²²⁷. Monitoring w ww. zakresie został zlecony w ramach umowy nr 54/2015/F z 15 grudnia 2015 r. pn. „Pilotażowe wdrożenie monitoringu gatunków i siedlisk morskich w latach 2015-2018”. W informacjach o realizacji zadań IOŚ w 2017 r. i w 2018 r. w ww. zakresie wykazano jedynie zweryfikowanie programu monitoringu gatunków i siedlisk morskich oraz metodyki prowadzenia badań.

²²⁴ Pismo nr DMS.0910.22.2023 z 2 czerwca 2023 r.

²²⁵ Minóg rzeczny, minóg morski, parposz, piskorz, koza, ciosa, różanka, foka szara, foka pospolita, foka obrączkowana, morświn.

²²⁶ O kodach: 1130 i 1160

²²⁷ Foka szara, foka pospolita, foka obrączkowana, morświn.

(akta kontroli str. 11-162, 1160-1161, 1167, 1510-1511)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska za 2017 r. zawiera prawdopodobnie błąd [...] Obecnie nie jest możliwe do ustalenia źródło powyższego błędu.” Ponadto dodał, że: „Z ustawy [...] o Inspekcji Ochrony Środowiska [...] nie wynika obowiązek umieszczania w sprawozdaniu informacji dotyczących szczegółowego zakresu umów zawieranych [...] na realizację monitoringu przyrody. [...] za wystarczające uznano ujęcie najważniejszych informacji o zadaniach zrealizowanych w ramach pilotażowego monitoringu gatunków i siedlisk morskich [...]”.

(akta kontroli str. 1496-1504)

Mimo że w art. 4a ust. 1 pkt 9 uioś nie zawarto szczegółowego zakresu sprawozdania, to Główny Inspektor wielokrotnie wyjaśniał²²⁸, że przedkładane ministrowi informacje o realizacji zadań IOŚ traktuje również jako sprawozdania z realizacji PMS, w tym także monitoringu przyrody. Wobec tego można było przedstawić w przedmiotowej informacji dane o wykonanych pracach terenowych, tak jak to czyniono w zakresie monitoringu ptaków, gatunków i siedlisk przyrodniczych. Zakres informacji o monitoringu gatunków i siedlisk morskich ujęty w informacjach o realizacji zadań IOŚ w 2017 r. i w 2018 r. był niewystarczający.

Opisane wyżej postępowanie GIOŚ należy uznać za nierzetelne.

- c) W „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2019 r.” nie wykazano realizacji monitoringu gatunków i siedlisk morskich w zakresie prac terenowych dla 2 gatunków fok²²⁹, ani informacji o zakupie surowych danych w zakresie MKW. Monitoring foki szarej w 2019 r. realizowano w ramach umów: nr 6/2019/B z 1 marca 2019 r. pn. „Przeprowadzenie monitoringu lotniczego foki szarej w okresie rozrodu z wykorzystaniem bezzałogowego statku powietrznego (dron) na haul-out w rejonie Ujścia Wisły (rezerwat Mewia Łacha)” oraz nr 12/2019/B z 13 maja 2019 r. pn. „Przeprowadzenie monitoringu lotniczego foki szarej w okresie liczenia wielkości populacji z wykorzystaniem bezzałogowego statku powietrznego (dron) na haul-out w rejonie Ujścia Wisły (rezerwat Mewia Łacha)”, natomiast monitoring foki pospolitej – w ramach umowy nr 30/2019/B z 8 sierpnia 2019 r. pn. „Przeprowadzenie monitoringu lotniczego foki pospolitej w okresie linienia z wykorzystaniem samolotu wzdłuż polskiego wybrzeża z uwzględnieniem Ryfu Mew i haul-out w rejonie Ujścia Wisły (rezerwat Mewia Łacha)”. Prace terenowe w ww. zakresie wykazano w sprawozdaniach z realizacji ww. umów. MKW został zlecony w ramach umowy nr 22/2019/F z 17 lipca 2019 r. pn. „Część I – Monitoring ptaków pospolitych, terenów podmokłych i leśnych z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2018-2021”. W ramach ww. umowy zaplanowano zakup surowych danych monitoringowych MKW z 2018 r. i 2019 r. Wykonawca monitoringu w raporcie końcowym z realizacji umowy wykazał dane monitoringowe MKW za lata 2018-2020. W „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska za 2019 r.” wykazano wyłącznie badania monitoringowe MKW z 2019 r., bez wskazania równocześnie informacji o zakupie danych z 2018 r., mimo że w obu przypadkach badania terenowe zostały przeprowadzone przed zawarciem umowy na MKW.

(akta kontroli str. 11-162, 1130-1131, 1156, 1167, 3954-4002)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „Z ustawy [...] o Inspekcji Ochrony Środowiska [...] nie wynika obowiązek umieszczania w sprawozdaniu informacji dotyczących szczegółowego zakresu umów zawieranych [...] na realizację monitoringu przyrody. [...] za wystarczające uznano ujęcie najważniejszych informacji o zadaniach zrealizowanych w ramach pilotażowego monitoringu gatunków i siedlisk morskich [...]”. Ponadto dodał m.in., że: „[...] informacji o wynikach MKW za 2018 r. nie wykazano w *Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska za 2019 r.*, ponieważ badania w ramach MKW nie zostały zlecone w ramach realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2018 r. i nie zostały pozyskane

²²⁸ Pismo nr DMS.0910.22.2023 z 2 czerwca 2023 r.

²²⁹ Foka szara, foka pospolita.

w 2019 r. w ramach umowy nr 22/2019/F z 17 lipca 2019 r. Dane z 2018 r. zostały zgromadzone w ramach projektu pn. *Monitoring kulika wielkiego w Polsce w latach 2015-2017* przez Towarzystwo Przyrodnicze Bocian w związku z realizacją umowy zawartej pomiędzy tym podmiotem a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Dane te zostały następnie nieodpłatnie przekazane GIOŚ na podstawie umowy o przeniesieniu praw autorskich [...].

(akta kontroli str. 1496-1504, 1555-1562)

NIK nie podziela argumentacji Głównego Inspektora. Mimo że w art. 4a ust. 1 pkt 9 uoś nie zawarto szczegółowego zakresu sprawozdania, to Główny Inspektor wielokrotnie wyjaśniał²³⁰, że przedkładane ministrowi informacje o realizacji zadań IOŚ traktuje również jako sprawozdania z realizacji PMŚ, w tym także monitoringu przyrody. Wobec tego można było przedstawić w niej dane o wykonanych pracach terenowych, tak jak to czyniono w zakresie monitoringu ptaków, gatunków i siedlisk przyrodniczych. Wbrew twierdzeniu Głównego Inspektora dane monitoringowe w zakresie MKW za 2018 r. zostały pozyskane w 2019 r. w ramach umowy nr 22/2019/F, co znajduje potwierdzenie w treści zawartej umowy oraz raportu końcowego z realizacji tej umowy. W ramach umowy o przeniesieniu praw autorskich z 12 czerwca 2018 r. pozyskano m.in. dane monitoringowe MKW z prac terenowych przeprowadzonych w latach 2015-2017. Umowa ta nie przewidywała monitoringu MKW ani przekazania danych monitoringowych za 2018 r. Zakres informacji o monitoringu gatunków i siedlisk morskich oraz MKW ujęty w „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2019 r.” był niewystarczający i niepełny.

Opisane wyżej postępowanie GIOŚ należy uznać za nierzetelne.

W odniesieniu do braku w ww. informacji wyników przeprowadzonego w 2019 r. monitoringu 2 gatunków fok Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] W 2018 roku zakończono realizację pracy pt. *Pilotażowe wdrożenie monitoringu gatunków i siedlisk morskich w latach 2015-2018*, o realizacji której informacja była zamieszczana w rozdziale *Badania i ocena wód przejściowych i przybrzeżnych oraz Morza Bałtyckiego*, co w wyniku omyłki spowodowało nieuwzględnienie gatunków fok w rozdziale monitoringu przyrody *Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2019 roku*. Ponadto informuję, że wraz z rozpoczęciem pracy pt. *Monitoring gatunków i siedlisk morskich w latach 2020-2022, część II – minogi, ryby i siedliska morskie* umieszczanie informacji o monitoringu gatunków fok wznowiono od 2020 roku w rozdziale *Monitoring przyrody*”.

(akta kontroli str. 484-490)

- d) W „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2020 r.” wskazano, że w 2020 r. realizowano prace terenowe – m.in. w zakresie monitoringu gatunków i siedlisk morskich – które objęły 3 gatunki zwierząt, natomiast w ramach umów: nr 2/2020/F z 12 marca 2020 r. pn. „Przeprowadzenie monitoringu lotniczego z wykorzystaniem bezzałogowego statku powietrznego (dron) na haul-out w rejonie Ujścia Wisły (rezerwat Mewia Łacha) w okresie rozrodu foki szarej”, nr DM/7/2020F z 21 maja 2020 r. pn. „Przeprowadzenie monitoringu lotniczego z wykorzystaniem bezzałogowego statku powietrznego (dron) na haul-out w rejonie Ujścia Wisły (rezerwat Mewia Łacha) w okresie liczenia wielkości populacji foki szarej”, nr ZP/DMS/110/2020/F z 24 lipca 2020 r. pn. „Monitoring gatunków i siedlisk morskich w latach 2020-2022: część I – ssaki morskie – gatunki fok” i nr ZP/DMS/93/2020/F z 15 czerwca 2020 r. w 2020 r. pn. „Monitoring gatunków i siedlisk morskich w latach 2020-2022: część II – minogi, ryby i siedliska morskie” wykonano prace terenowe dla 4 gatunków zwierząt²³¹. Wykonawcy ww. umów, w raportach z wykonanych prac terenowych, wykazali wykonanie prac terenowych w 2020 r. dla foki szarej (umowa nr 2/2020/F i nr DM/7/2020/F), foki pospolitej (umowa nr ZP/DMS/110/2020/F) oraz minoga rzeczno i minoga morskiego (umowa nr ZP/DMS/93/2020/F).

²³⁰ Pismo znak: DMS.0910.22.2023 z 2 czerwca 2023 r.

²³¹ Foka szara (umowy: nr 2/2020/F i nr DM/7/2020/F), foka pospolita (umowa nr ZP/DMS/110/2020/F), minóg rzeczny i minóg morski (umowa nr ZP/DMS/93/2020/F).

Zgodnie z pkt. 1.1. zadania 1. określonego w opisie przedmiotu zamówienia, stanowiącego załącznik nr 1 do umowy nr ZP/DMS/93/2020F, monitoring minoga morskiego w zakresie migracji, tarlisk, larw oraz mikrosiedlisk miał być realizowany w tych samych terminach badań oraz lokalizacjach stanowisk i stacji, co minoga rzeczno. W raporcie końcowym z realizacji ww. umowy wykonawca wykazuje obecność minoga rzeczno w połowach pułapkowych oraz brak tarlaków i larw minoga morskiego.

(akta kontroli str. 11-162, 1091-1114, 1167, 3954-4002)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „W Informacji [...] wskazano, iż w ramach monitoringu gatunków morskich wykonano badania terenowe foki szarej i foki pospolitej oraz badania jesiennej migracji minoga rzeczno [...]. Z powyższego wynika, iż w sprawozdaniu prawidłowo wskazano gatunki zwierząt, które objęte były badaniami terenowymi [...] tj. 3 gatunki zwierząt.”

(akta kontroli str. 1496-1504)

Mimo braku stwierdzenia osobników minoga morskiego w przeprowadzonych połowach, informację tę należy również traktować jako wynik monitoringu tego gatunku. Zatem w 2020 r. wykonano monitoring 4 gatunków – 2 gatunków fok i 2 gatunków minoga, co należało wykazać w „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2020 r. Opisane wyżej postępowanie GIOŚ należy uznać za niezetelne.

- e) W „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2021 r.” wskazano, że w 2021 r. realizowano prace terenowe m.in. w zakresie monitoringu gatunków i siedlisk morskich, które objęły 6 gatunków zwierząt morskich, natomiast w ramach: umowy nr ZP/DMS/110/2020/F z 24 lipca 2020 r. pn. „Monitoring gatunków i siedlisk morskich w latach 2020-2022: część I – ssaki morskie – gatunki fok” wykonano monitoring 2 gatunków fok²³²; umowy nr ZP/DMS/93/2020/F z 15 czerwca 2020 r. pn. „Monitoring gatunków i siedlisk morskich w latach 2020-2022: część II – minogi, ryby i siedliska morskie” – 2 gatunków ryb²³³ i 2 gatunków minogów²³⁴; umowy nr GIOŚ/ZP/21/2021/DMS/RC-NFOŚ z 5 lutego 2021 r. pn. „Monitoring gatunków i siedlisk morskich w latach 2020-2022: część III – ssaki morskie morświn” monitorowano morświna. Łącznie w 2021 r. wykonano monitoring dla 7 gatunków zwierząt morskich. Wykonawcy ww. umów w raportach z wykonanych prac terenowych wykazali wykonanie prac terenowych w 2021 r. dla 7 gatunków zwierząt. Zgodnie z pkt. 1.1. zadania 1. określonego w opisie przedmiotu zamówienia, stanowiącego załącznik nr 1 do umowy nr ZP/DMS/93/2020F, monitoring minoga morskiego w zakresie migracji, tarlisk, larw oraz mikrosiedlisk miał być realizowany w tych samych terminach badań oraz lokalizacjach stanowisk i stacji, co minoga rzeczno. W raporcie końcowym z realizacji ww. umowy wykonawca wykazuje obecność minoga rzeczno w połowach pułapkowych oraz brak tarlaków i larw minoga morskiego. Ponadto w ww. informacji nie ujęto wykonania prac terenowych przeprowadzonych w ramach MGZ, który został zrealizowany w 2021 r. na podstawie umowy nr GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ z 2 lutego 2021 r. pn. „Monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2021-2022”. W sprawozdaniu z prac terenowych w sezonie 2021/2022 wykonawca ww. umowy wykazał przeprowadzenie 1 kontroli w ramach MGZ na 28 powierzchniach w okresie od 12 do 14 listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 11-162, 1091-1114, 1130-1131, 1157, 1168, 3954-4002)

Główny Inspektor (od 25 maja 2016 r. do 25 lipca 2018 r., tj. w okresie, w którym sporządzono informacje o realizacji zadań IOŚ za 2016 r., 2017 r., 2018 r.) oraz Główny Inspektor w okresie, w którym sporządzono Informację za 2021 r., nie udzielili wyjaśnień w odpowiedzi

²³² Foka szara i foka pospolita.

²³³ Parposz i ciosa.

²³⁴ Minóg rzeczny i minóg morski.

na pytanie o przyczyny przekazania ministrowi właściwemu ds. środowiska ww. Informacji, pomimo że nie zawierały one rzetelnych danych dotyczących monitoringu przyrody.

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „W Informacji [...] wskazano, iż w ramach monitoringu gatunków morskich wykonano badania terenowe minoga rzecznego [...] parposza i ciosy [...], foki szarej, foki pospolitej i morświna [...]. Z powyższego wynika, iż w sprawozdaniu prawidłowo wskazano gatunki zwierząt, które objęte były badaniami terenowymi [...] tj. 6 gatunków zwierząt”. Ponadto dodał, że: „Informacji o realizacji MGZ nie zamieszczono [...], gdyż w roku kalendarzowym 2021 r. została wykonana tylko 1 z 4 wymaganych metodyką kontroli. Zamieszczanie informacji o rozpoczęciu badań w ramach nowego programu w sytuacji, kiedy sezon badań nie został zakończony byłoby niewłaściwe”.

(akta kontroli str. 1496-1504, 4352-4355, 4360-4362)

NIK nie podziela argumentacji Głównego Inspektora, ponieważ mimo braku stwierdzenia osobników minoga morskiego w przeprowadzonych połowach, informację tę należało również traktować jako wynik monitoringu tego gatunku. Zatem w 2021 r. wykonano monitoring 7 gatunków – 2 gatunków fok, 2 gatunków minoga, 2 gatunków ryb oraz morświna, co należało wykazać w „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2021 r.”. Ponadto NIK nie podziela także argumentów Głównego Inspektora w zakresie niewykazywania MGZ w sytuacji, gdy przeprowadzono niepełny zakres badań. MGZ realizowano w 2021 r. od 12 do 14 listopada na 28 powierzchniach, co również należało wykazać w „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2021 r.”. Opisane wyżej postępowanie GIOŚ należy uznać za nierzetelne.

Pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r.), a następnie Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.), a także pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.), wyjaśnili, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie są w stanie odnieść się do kwestii zawarcia w informacjach o realizacji zadań IOŚ w 2018 r., w 2019 r. oraz w 2021 r. nierzetelnych informacji, i w związku z tym zwrócili się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4341-4351, 4360-4369)

20. W opublikowanym 18 lipca 2023 r. na stronie internetowej GIOŚ ogłoszeniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Monitoring siedlisk przyrodniczych z uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2023-2025” (sygnatura: DP-WZP.26.1.43.2023.KJ) w załączniku nr 1 do „Opisu Przedmiotu Zamówienia” („Harmonogram prac terenowych i kameralnych w latach 2023-2025”) wskazano, że w 2023 r. badania terenowe obejmą 36 typy siedlisk przyrodniczych, z tego: 27²³⁵ zaplanowanych do realizacji w programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2023 r. i 9²³⁶ nieujętych w tym programie. Ponadto w ogłoszeniu nie ujęto 2 z 29 typów siedlisk²³⁷, które zostały zaplanowane do monitoringu w 2023 r. w programie wykonawczym na ten rok. Powyższe działanie było niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit a uioś, który stanowi, że do zadań IOŚ należy m.in. realizacja wykonawczych programów PMS. Mimo opublikowania ogłoszenia w zakresie niezgodnym z zakresem wskazanym w programie wykonawczym monitoringu przyrody na 2023 r. GIOŚ nie dokonał zmian, tj. aktualizacji ww. programu wykonawczego.

(akta kontroli str. 11-162, 1484-1493, 3954-4002)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] harmonogram [...] dostosowany został do terminu wszczęcia postępowania oraz zmodyfikowany został wskutek pytań zadanych do SIWZ w trakcie postępowania przetargowego. [...] monitoring siedlisk o kodach 2330 i 8230 [...]”

²³⁵ O kodach: 1230, 3130, 3140, 3150, 3260, 3270, 6190, 6230, 6410, 6430, 6510, 6520, 65XX, 7140, 7230, 8120, 8210, 8220, 9110, 9130, 9140, 9150, 9160, 9190, 91FO, 9410 i 9420.

²³⁶ O kodach: 1210, 1340, 2110, 2120, 2180, 7210, 7220, 8110 i 91XX.

²³⁷ O kodach: 2030 i 8230.

został uwzględniony w latach 2024-2025, ze względu na termin uruchomienia postępowania, uniemożliwiający wykonanie monitoringu ww. typów siedlisk przyrodniczych w 2023 r. w terminach zalecanych w metodyce [...]". Główny Inspektor nie wyjaśnił powodów braku aktualizacji programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2023 r. w zakresie liczby siedlisk, wskazując m.in., że: "[...] informacja o zrealizowanych pracach w zakresie monitoringu przyrody w 2023 r. zamieszczona zostanie w Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2023 r."

(akta kontroli str. 1484-1495)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

NIK ocenia negatywnie działania Głównego Inspektora prowadzone, w latach 2012-2023 (do 30 czerwca), w ramach planowania i realizacji zadań związanych z gromadzeniem, sporządzaniem i przekazywaniem informacji do właściwych organów w ramach prowadzonego monitoringu przyrody. GIOŚ nie zapewnił objęcia, w latach 2013-2018, monitoringiem przyrody wszystkich gatunków ptaków i innych zwierząt wyszczególnionych na listach referencyjnych KE, stanowiących podstawę do sporządzenia sprawozdania za lata 2013-2018 z art. 12 ust. 1 dyrektywy ptasiej oraz art. 17 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Monitoringiem nie objęto 73 z 268 gatunków ptaków oraz 33 z 138 gatunków innych zwierząt. Było to niezgodne z art. 112 ust. 2 uop, z którego wprost wynika, że 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. W ocenie NIK nieobjęcie monitoringiem wszystkich gatunków ptaków z listy referencyjnej KE, przy jednoczesnym objęciu nim – więcej niż jednokrotnie – 43 z 206 gatunków ptaków poddanych monitoringowi (w latach 2012-2023²³⁸) było skutkiem ustanowienia systemu planowania i realizacji monitoringu ptaków w oparciu o programy, a nie według gatunków. W konsekwencji nieobjęcia monitoringiem wszystkich gatunków ptaków i innych zwierząt wyszczególnionych na listach referencyjnych KE nie zachowano także należytej staranności w celu zapewnienia najbardziej aktualnych danych na potrzeby sporządzonych sprawozdań z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej za lata 2013-2018. Ponadto w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) monitoringiem nie objęto, ani nie uwzględniono w umowach zawartych na lata 2023-2025, 62 gatunków ptaków oraz 58 gatunków innych zwierząt uwzględnionych na ww. listach referencyjnych KE, co powoduje ryzyko nieobjęcia monitoringiem wszystkich wymaganych gatunków ptaków i innych zwierząt w kolejnym okresie sprawozdawczym.

Sprawozdania do KE złożono z przekroczeniem terminów wskazanych przez KE. W GIOŚ zlecano, w latach 2013-2023 (do 30 czerwca), monitoring gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych z inną częstotliwością, niż wynikająca z ujednoliconej metodyki badań przyrodniczych, co było niezgodne z wytycznymi z programów PMŚ na lata: 2013-2015 i 2016-2019 (w latach 2013-2018) oraz z art. 23 ust.14 uioś (w latach 2019-2022). Stwierdzono również brak metodyki monitoringu 33 gatunków zwierząt, które znajdowały się na liście referencyjnej KE, obejmującej gatunki zwierząt, dla których Polska została zobligowana na mocy art. 17 ust. 1 dyrektywy siedliskowej do przedłożenia do KE sprawozdania za lata 2013-2018.

GIOŚ nie zapewnił, w latach 2013-2019 oraz w 2021 r., zlecenia i realizacji monitoringu ptaków w zakresie zgodnym z zakresem tego monitoringu określonym w programach PMŚ na lata: 2013-2015 i 2016-2020, a także w SPPMŚ. W latach 2013-2018 monitoring przyrody realizowano na podstawie 8 z 12 umów zawartych na okresy niezgodne z okresami obowiązywania programów PMŚ na lata: 2013-2015 oraz 2016-2020 lub przed zatwierdzeniem programów PMŚ. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) 11 z 16 umów na monitoring ptaków, innych zwierząt, roślin oraz gatunków i siedlisk morskich zlecono i zrealizowano w zakresie niezgodnym z zakresem programu PMŚ na lata 2016-2020 oraz SPPMŚ. Było to działaniem niezgodnym z art. 23 ust. 3 uioś przed zmianą oraz art. 23 ust.

²³⁸ Na podstawie umów zawartych do 30 czerwca.

18 uioś, stanowiącymi że PMŚ należy realizować na podstawie wieloletnich programów PMŚ – opracowanych przez GIOŚ i zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 23 ust. 19-20 uioś). Dwanaście z 31 umów objętych szczegółowym badaniem zawarto z wykonawcami monitoringu przyrody – w latach 2012-2023 (do 30 czerwca) w terminach uniemożliwiających wykonanie badań terenowych zgodnie z opracowanymi i przyjętymi metodykami.

GIOŚ nie zapewnił także opracowania rzetelnych wieloletnich strategicznych programów PMŚ (tj. programu PMŚ na lata 2013-2015, programu PMŚ na lata 2016-2020 oraz SPPMŚ), o których mowa w art. 4a ust. 1 pkt 5 uioś. GIOŚ dopuścił do zaplanowania w ww. dokumentach strategicznych monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych wyłącznie w oparciu o liczbę gatunków i siedlisk, bez wskazania nazw gatunków i typów siedlisk, a także bez harmonogramu realizacji tego monitoringu w podziale na poszczególne lata objęte monitoringiem (wyjątek stanowiło 11 podprogramów monitoringu ptaków, w których wskazano nazwy gatunków ptaków objętych monitoringiem). Nie ustalił również mierników dla oceny realizacji zadań dotyczących monitoringu gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin) i siedlisk przyrodniczych oraz nie zidentyfikował ryzyk w odniesieniu do celów i zadań ujętych w ww. dokumentach. Nieujęcie w wieloletnich strategicznych programach PMŚ informacji, o których mowa powyżej, uniemożliwiało ocenę, czy zakres umów z podmiotami zewnętrznymi na realizację monitoringu przyrody jest zgodny z zakresem monitoringu przyrody zaplanowanym na lata 2013-2015, 2016-2020 oraz 2020-2025.

Należy również wskazać, że GIOŚ zlecał, w latach 2013-2023 (do 30 czerwca), wykonanie monitoringu gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin) i siedlisk przyrodniczych bez uprzedniej analizy danych, którymi dysponowały parki narodowe w zakresie zmonitorowanych przez te parki gatunków i siedlisk przyrodniczych. Skutkowało to niezasadnym rozszerzaniem zakresu monitoringu realizowanego przez podmioty zewnętrzne. Zjawisku rozszerzania zakresu monitoringu realizowanego przez podmioty zewnętrzne towarzyszyło równocześnie zwiększenie liczby pracowników realizujących zadania zespołu ds. monitoringu przyrody oraz zadania związane z monitorowaniem gatunków i siedlisk morskich z 5 do 7.

W GIOŚ nie zapewniono również pełnej realizacji programów wykonawczych monitoringu przyrody na 2021 r. i 2022 r., co było niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit a uioś. Ponadto w programach wykonawczych monitoringu przyrody na lata 2020-2023 uwzględniono programy monitoringu ptaków w zakresie niezgodnym z zakresem zaplanowanym do realizacji w SPPMŚ. Główny Inspektor zatwierdził program wykonawczy monitoringu przyrody na 2020 r. przed zatwierdzeniem SPPMŚ, który stanowił podstawę do opracowania tego programu wykonawczego. W konsekwencji od jego zatwierdzenia (tj. od marca 2020 r.) do zatwierdzenia SPPMŚ (tj. do 7 kwietnia 2020 r.) obowiązywały 2 programy o charakterze wykonawczym. Nieopracowanie przez GIOŚ programów wykonawczych monitoringu przyrody na lata 2024-2025 w sytuacji równoczesnego zawierania przez Głównego Inspektora umów z podmiotami zewnętrznymi na realizację powyższego monitoringu w latach 2024-2025 skutkowało możliwością dowolnego kształtowania zakresu badań monitoringowych w latach 2024-2025 i dostosowania programów wykonawczych do podpisanych i częściowo zrealizowanych umów.

Informacje o realizacji zadań IOŚ za lata 2013-2022 dotyczyły wyłącznie roku za jaki zostały sporządzone i nie odzwierciedlały działań zrealizowanych w szerszej, kilkuletniej perspektywie. Ponadto w informacjach o realizacji zadań IOŚ wskazywano jedynie liczbę gatunków i siedlisk objętych monitoringiem, a sprawozdawane liczby po zsumowaniu nie były tożsame z liczbą gatunków i siedlisk wskazanych do objęcia monitoringiem na lata: 2013-2015 oraz 2016-2020. Należy również wskazać, że informacje o realizacji zadań IOŚ za lata 2016-2021 (przedłożone do akceptacji ministrowi właściwemu ds. środowiska, a następnie ministrowi właściwemu ds. klimatu) zawierały nierzetelne dane w zakresie monitoringu ptaków, innych zwierząt oraz gatunków i siedlisk morskich.

Opisane powyżej nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do planowania i realizacji zadań związanych z gromadzeniem, sporządzaniem i przekazywaniem informacji do właściwych organów w ramach prowadzonego monitoringu przyrody były nieadekwatne. Nie zapewniły one zgodności działalności z przepisami prawa odnoszącymi się do monitoringu przyrody oraz wymogami KE.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Finansowanie monitoringu przyrody

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) na zadania dotyczące realizacji monitoringu przyrody²³⁹, wydatkowano łącznie 75 787,0 tys. zł, z tego: ze środków NFOŚiGW 75 587,9 tys. zł (99,74%), ze środków z funduszy europejskich²⁴⁰ 193,4 tys. zł (0,25%) oraz ze środków własnych GIOŚ 5,7 tys. zł (0,01%).

(akta kontroli str. 918-928)

2 sierpnia 2018 r. Główny Inspektor złożył do NFOŚiGW wniosek o dofinansowanie zadania pn. „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” na lata 2019-2022 w wysokości 399 986,8 tys. zł, w tym na realizację zadań bieżących 380 986,8 tys. zł²⁴¹. W ww. wniosku²⁴², w części III „Charakterystyka zadania” pkt 3 „Szczegółowy opis zadania”, Główny Inspektor wskazał, że przedsięwzięcie przewidziane na lata 2019-2022 obejmuje realizację zadań PMŚ w zakresie wynikającym z uoz.

(akta kontroli str. 612-635, 699-790)

Wniosek nie zawierał kalkulacji kosztów realizacji poszczególnych elementów monitoringu przyrody ujętych w ramach PMŚ. W części IV „Efektywność kosztowa” wskazano m.in., że: „[...] koszty zostały oszacowane na podstawie dotychczas zrealizowanych, bądź jeszcze realizowanych prac, o tej samej tematyce jak również analizy eksperckiej pracowników GIOŚ oraz kierowników laboratoriów i naczelników wydziałów monitoringu środowiska wioś, których zadania w zakresie działalności monitoringowej i laboratoryjnej oraz zasoby z tym związane, staną się z dniem 1 stycznia 2019 r. zadaniami i zasobami GIOŚ, zgodnie z ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.”.

(akta kontroli str. 703-790)

Pismem z 5 grudnia 2018 r. Główny Inspektor przekazał do Prezesa NFOŚiGW zmodyfikowany wniosek²⁴³. Jako przyczynę modyfikacji wniosku wskazano przedstawienie przez NFOŚiGW (podczas spotkania przedstawicieli GIOŚ i NFOŚiGW 26 listopada 2018 r.) możliwości finansowych wynikających z programu priorytetowego. W zmodyfikowanym wniosku zmniejszono kwotę dofinansowania z 399 986,8 tys. zł do 330 988,0 tys. zł, tj. o 68 998,8 tys. zł (tj. o 17,3%), w tym na realizację zadań bieżących – z 380 986,8 tys. zł do 290 288 tys. zł, tj. o 90 698,8 tys. zł (tj. o 23,8%).

Jak wyjaśnił Główny Inspektor „Zmniejszenie wnioskowanej kwoty [...] nie obejmowało planowanego wówczas zakresu monitoringu przyrody, a późniejszy zwrot przez GIOŚ niewykorzystanych w ramach umowy dotacji środków nie dotyczył środków zabezpieczonych w umowie na realizację zadań monitoringu przyrody.”.

(akta kontroli str. 864-867, 703-790)

DMŚ na potrzeby określenia wysokości środków niezbędnych na realizację PMŚ opracował tabelę roboczą, w której oszacowano koszty z podziałem na poszczególne zadania niezbędne do realizacji monitoringu przyrody. Jak wyjaśniła dyrektor DMŚ: „Wartości nowych zadań do wstępnej kalkulacji kosztów były szacowane na podstawie kosztów zrealizowanych bądź

²³⁹ Monitoring gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin), siedlisk przyrodniczych, gatunków i siedlisk morskich oraz ich fauny.

²⁴⁰ W ramach umowy nr POIS.02.04.00-00-0040/16

²⁴¹ Regulamin programu priorytetowego 5.3.1 „Wspieranie działalności monitoringu środowiska. Część 1) Monitoring środowiska” wskazywał, że nabór wniosków odbywa się w trybie ciągłym, jako beneficjentów wskazano GIOŚ oraz Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy. Okres kwalifikowalności kosztów wskazano od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2023 r.

²⁴² Nr tech.: 46241.

²⁴³ Nr tech.: 48189.

biegnących umów na realizację zadań monitoringu przyrody, powiększonych o ówczesny wskaźnik inflacji". W ww. tabeli koszty monitoringu gatunków i siedlisk przyrodniczych, ptaków, ichtiofauny oraz gatunków i siedlisk morskich w latach 2019-2022 oszacowano łącznie na 70 234,9 tys. zł²⁴⁴.

(akta kontroli str. 612-635, 699-790)

18 lutego 2019 r. zawarto umowę nr 50/2019/Wn-50/MN-PO/D na dofinansowanie monitoringu przyrody w latach 2019-2023. W umowie uwzględniono m.in. zadanie polegające na „Realizacji przez Departament Monitoringu Środowiska badań monitoringowych i ocenę stanu środowiska przyrodniczego”. Całkowity koszt realizacji zadania określono w umowie na 330 987 tys. zł (w tym 290 787 tys. zł na realizację zadań bieżących²⁴⁵).

Do 30 maja 2022 r. umowę z NFOŚiGW aneksowano 7-krotnie. Zmiany nie obejmowały pierwotnie określonych efektów rzeczowych, ani terminów ich osiągnięcia. Trzykrotnie zmieniano natomiast kwotę na realizację zadań bieżących:

- aneksem nr 1/183 zmniejszono ją o 500,2 tys. zł, do 290 286,8 tys. zł;
- aneksem nr 4/221 zwiększono ją o 233,2 tys. zł, do 290 520,0 tys. zł;
- aneksem nr 6/408 zwiększono ją o 5 064,9 tys. zł, do 295 585,0 tys. zł.

Łącznie ww. aneksami kwotę na realizację zadań bieżących zwiększono o 4 798,0 tys. zł.

17 stycznia 2022 r. Zarząd NFOŚiGW przyjął uchwałę w sprawie zmiany programu „wspieranie działalności Monitoringu Środowiska”, co umożliwiło aneksowanie ww. umowy o dofinansowanie²⁴⁶. Aneks nr 8/569, podpisany 31 maja 2022 r., wydłużył okres finansowania (termin osiągnięcia efektu rzeczowego) do 31 grudnia 2025 r. oraz zwiększył całkowitą kwotę dofinansowania z 320 155,6 tys. zł²⁴⁷ na 616 462,2 tys. zł (w tym na zadania bieżące z 295 585,0 na 571 021,6 tys. zł). Aneks ten wprowadził nowy harmonogram rzeczowo-finansowy z podziałem na poszczególne zadania ujęte w PMS, w tym wyodrębnił monitoring przyrody wraz z systemem zapewnienia jakości obejmujący koszty:

- umów z zewnętrznymi wykonawcami badań monitoringowych i analiz w zakresie monitoringu przyrody;
- umów zleceń i umów o dzieło zapewniające specjalistyczną wiedzę niezbędną do realizacji zadań;
- delegacji pracowników wykonujących zadania w zakresie monitoringu przyrody;
- szkoleń dla pracowników.

(akta kontroli str. 612-635)

W latach 2019-2022 z poz. 59 rezerw celowych w ramach ww. umowy z NFOŚiGW uruchomiono, a następnie wydatkowano, odpowiednio:

- w 2019 r. – 73 075,7 tys. zł i 64 729,6 tys. zł (tj. 89%);
- w 2020 r. – 77 970,0 tys. zł i 75 484,9 tys. zł (tj. 98%);
- w 2021 r. – 88 971,1 tys. zł i 82 640,7 tys. zł (tj. 93%);
- w 2022 r. – 93 455,1 tys. zł i 88 797,2 tys. zł (tj. 95%).

W 2023 r. uruchomiono środki w wysokości 39 561,0 tys. zł, w której uwzględniono monitoring przyrody. Do 30 czerwca 2023 r. nie wydatkowano środków na monitoring przyrody²⁴⁸.

(akta kontroli str. 612-635)

²⁴⁴ W tym okresie wydatkowano 75 587,9 tys. zł, tj. o 8% więcej.

²⁴⁵ Monitoring przyrody finansowano wyłącznie w ramach zadań bieżących.

²⁴⁶ Zmiany programu obejmowały m. in. zwiększenie budżetu programu z 619 234 tys. zł do 893 341 tys. zł oraz zmianę końcową daty kwalifikowalności kosztów z 31 grudnia 2023 r. na 31 grudnia 2025 r.

²⁴⁷ Aneksami nr: 1/183, 4/221, 6/408 całkowity koszt zadania zmniejszono do 320 155,6 tys. zł

²⁴⁸ Nie upłynął termin płatności dla umów realizowanych w ramach monitoringu przyrody.

W latach 2012-2018 w ramach monitoringu przyrody zawarto 12 umów, łącznie na 49 586,4 tys. zł, z których do końca 2018 r. wydatkowano 45 753,5 tys. zł²⁴⁹, w tym na monitoring:

- ichtiofauny – 10 104,8 tys. zł;
- ptaków – 13 395,0 tys. zł;
- gatunków i siedlisk przyrodniczych – 17 758,6 tys. zł;
- gatunków i siedlisk morskich – 6 495,0 tys. zł.

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) zawarto 27 umów o wartości 109 566,3 tys. zł. Do 30 czerwca 2023 r. wydatkowano 75 787,0 tys. zł (kwota ta uwzględnia 3 832,9 tys. zł wydatkowane w związku z realizacją umów zawartych w latach 2012-2018) na monitoring:

- ichtiofauny – 36 034,4 tys. zł²⁵⁰;
- ptaków – 18 547,8 tys. zł;
- gatunków i siedlisk przyrodniczych – 15 422,1 tys. zł²⁵¹;
- gatunków i siedlisk morskich – 5 782,7 tys. zł.

Główny Inspektor, uzasadniając wzrost wartości umów na realizację monitoringu przyrody w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) w porównaniu do lat 2012-2018 o 59 979,9 tys. zł (tj. o 121%), wyjaśnił, że wzrost ten wynika m.in. z aktualnej wartości rynkowej tych usług, dodania stanowisk monitoringowych roślin, rozszerzenia zakresu monitoringu ptaków o nowe programy, urealnienia kosztów monitoringu ichtiofauny, który w okresie wcześniejszym był dopiero wdrażany i jego poszerzenia o badania laboratoryjne tkanek ryb.

(akta kontroli str. 870-873, 804-814, 376-382, 918-928)

Stosownie do § 4 ust 4 umowy o dofinansowanie GIOŚ był zobowiązany do złożenia wniosku o wypłatę zaliczki 14 dni przed końcem kwartału. Wniosek o pierwszą zaliczkę złożono po terminie wynikającym z umowy o dofinansowanie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Pozostałe wnioski i rozliczenia dofinansowania były składane w terminach przewidzianych w umowie.

(akta kontroli str. 661-669)

Faktura nr FV 2/05/2019 na 5,7 tys. zł wystawiona na podstawie umowy nr 6/2019/B z 1 marca 2019 r. na przeprowadzenie monitoringu lotniczego foki szarej w okresie rozrodu z wykorzystaniem bezałogowego statku powietrznego na haul-out w rejonie ujścia Wisły (rezerwat „Mewia Łacha”) została opisana jako sfinansowana z ze środków NFOŚiGW, mimo, że sfinansowano ją z budżetu GIOŚ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 816-817, 870-871)

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) w stosunku do GIOŚ nie zastosowano mechanizmu korygującego, o którym mowa w art. 29 ust. 5 uoz, gdyż nie ziszczyły się przesłanki do zastosowania tego trybu.

(akta kontroli str. 612-635)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wniosek o wypłatę środków na finansowanie PMS, w tym monitoringu przyrody, GIOŚ złożył po terminie ustalonym w umowie o dofinansowanie, zawartej z NFOŚiGW.

²⁴⁹ Pozostałe 3 832,9 tys. zł zapłacono po 2018 r.

²⁵⁰ W tym 2 790,0 tys. zł na podstawie umów zawartych w latach 2012-2018.

²⁵¹ W tym 1 042,9 tys. zł na podstawie umów zawartych w latach 2012-2018.

Na podstawie § 4 ust 4 umowy o dofinansowanie GIOŚ zobowiązany był do złożenia wniosku o wypłatę zaliczki 14 dni przed końcem kwartału. Wniosek o pierwszą zaliczkę został złożony po terminie określonym w umowie – tj. 17 marca 2019 r. Wniosek o przesunięcie terminu wypłaty pierwszej zaliczki złożono 29 marca 2019 r. – 12 dni po upływie ww. terminu. Aneksem nr 1/183 z 16 kwietnia 2019 r. zmieniono termin końcowy wypłaty pierwszej zaliczki z 31 marca na 30 kwietnia 2019 r., zgodnie z wnioskiem Głównego Inspektora.

Dyrektor DMS wyjaśniła m.in., że: „W wyniku wejścia w życie ustawy zmienił się diametralnie sposób finansowania zadań PMS [...] umowa o dofinansowanie zadań PMS nr 50/2019/Wn-50/MN-po/D w nowej formule została podpisana 18 lutego 2019 r., wniosek o I zaliczkę rezerwy celowej w roku 2019 został złożony w najszybszym możliwym wówczas terminie, który musiał uwzględniać zaplanowanie wydatków oraz dokonanie ich podziału na paragrafy przez wszystkie komórki organizacyjne realizujące zadania PMS. Pragnę zwrócić uwagę, iż składając w dniu 29 marca 2019 r. wniosek o uruchomienie I zaliczki rezerwy celowej w 2019 r. GIOŚ zawnioskował jednocześnie o przesunięcie terminu wypłaty pierwszej zaliczki z 31 marca na 30 kwietnia.”.

Były Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] nie jestem w stanie odpowiedzieć na postawione [...] pytania bez dostępu do materiałów źródłowych [...]”.

(akta kontroli str. 4363-4370)

Aneksowanie umowy nastąpiło po upływie terminu złożenia wniosku w związku z powyższym powyższe postępowanie należy uznać za niezgodne z obowiązującą umową. Ponadto niedochowanie umownego terminu wnioskowania o pierwszą zaliczkę skutkowało sfinansowaniem 1 z umów na monitoring przyrody z budżetu GIOŚ, mimo, że stanowiła ona koszt kwalifikowalny z umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 661-669)

2. W opisie faktury nr FV 2/05/2019 na 5,7 tys. zł wskazano, że sfinansowano ją ze środków NFOŚiGW otrzymanych na podstawie umowy nr 50/2019/Wn-50/MN-P0/D mimo że faktycznie sfinansowano ją z budżetu GIOŚ.

Powyższą fakturę wystawiono w związku z realizacją umowy nr 6/2019/B z 1 marca 2019 r. na przeprowadzenie monitoringu lotniczego foki szarej w okresie rozrodu z wykorzystaniem bezzalagowego statku powietrznego na haul-out w rejonie ujścia Wisły (rezerwat „Mewia Łacha”).

Zastępca dyrektora Departamentu Administracyjno-Finansowego wyjaśniła m.in., że: „Środki na zapłatę ww. kwoty Główny Księgowy zabezpieczył w dniu 01.03.2019 r. w planie finansowym, natomiast środki rezerwy były dostępne dopiero w dniu 30.04.2019 r. [...] Pracownik DMS opisujący fakturę przez niedopatrzenie przystawił pieczęć na fakturze sfinansowano ze środków NFOŚiGW.... Pieczęć ta powinna zostać przekreślona z adnotacją anulowano.”.

(akta kontroli str. 870-873, 816-819)

Opisane wyżej postępowanie GIOŚ należy uznać za nierzetelne.

OCENA
CZĄSTKOWA

Główny Inspektor prawidłowo zapewnił i rozliczył środki na finansowanie monitoringu przyrody, nie przekraczając reguły wydatkowej, o której mowa w art. 29 ust. 2 uoz. Wydatki na monitoring przyrody (tj. 99,7% tych wydatków) sfinansowano ze środków NFOŚiGW w ramach programu „Realizacja Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska” na lata 2019-2022”. Stwierdzono nieprawidłowości polegające na niedochowaniu umownego terminu wnioskowania o pierwszą zaliczkę w ramach tego programu, co skutkowało sfinansowaniem 1 z umów na monitoring przyrody z budżetu GIOŚ, mimo, że stanowiła ona koszt kwalifikowalny z umowy o dofinansowanie oraz nieprawidłowego opisu jednej faktury, na której błędnie wskazano, że została sfinansowana ze środków NFOŚiGW, pomimo że została sfinansowana z budżetu GIOŚ.

3. Nadzór nad realizacją zadań dotyczących monitoringu przyrody

Opis stanu
faktycznego

Od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2023 r. Główny Inspektor zlecił czynności związane z monitoringiem gatunków (ptaków, zwierząt, roślin), siedlisk przyrodniczych oraz gatunków i siedlisk morskich łącznie 12 podmiotom na podstawie 39 umów, łącznie na 159 152,7 tys. zł, z których wydatkowano (na 31 sierpnia 2023 r.) 125 587,1 tys. zł (78,9%). W latach 2012-2018 zawarto 12 umów, łącznie na 49 586,4 tys. zł (wydatkowaną w 100%), natomiast w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) zawarto 27 umów, łącznie na 109 566,3 tys. zł (wg stanu na 31 sierpnia 2023 r. wydatkowano 76 000,7 tys. zł, tj. 69,4%). Łączna wartość zawartych umów w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) w porównaniu do łącznej wartości umów zawartych w latach 2012-2018 wzrosła o 121%.

W latach 2012-2018 Główny Inspektor zlecił: monitoring gatunków roślin, zwierząt i siedlisk przyrodniczych – na podstawie 1 umowy²⁵² na 6 472,4 tys. zł; monitoring gatunków zwierząt innych niż ptaki – na podstawie 2 umów²⁵³, łącznie na 6 894,2 tys. zł; monitoring gatunków roślin – na podstawie 1 umowy²⁵⁴ na 986,0 tys. zł; monitoring siedlisk przyrodniczych – na podstawie 1 umowy²⁵⁵ na 4 449,0 tys. zł; monitoring ptaków – na podstawie 2 umów²⁵⁶, łącznie na 13 395,0 tys. zł; monitoring gatunków i siedlisk morskich – na podstawie 1 umowy²⁵⁷ na 6 495,0 tys. zł; monitoring ichtiofauny – na podstawie 4 umów²⁵⁸, łącznie na 10 894,8 tys. zł. W związku z realizacją ww. umów wydatkowano pełną kwotę, na jaką zawarto umowy, tj. łącznie 49 586,4 tys. zł.

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) Główny Inspektor zlecił: (1) monitoring gatunków zwierząt innych niż ptaki – na podstawie 2 umów²⁵⁹, łącznie na 22 239,7 tys. zł (wzrost o 222,6% w porównaniu do wartości umów dot. lat 2012-2018), z których do 31 sierpnia 2023 r. wydatkowano 6 408,6 tys. zł; (2) monitoring gatunków roślin – na podstawie 2 umów²⁶⁰, łącznie na 3 763,2 tys. zł (wzrost o 281,7% w porównaniu do wartości umowy dot. lat 2012-2018), z których do 31 sierpnia 2023 r. wydatkowano 1 481,6 tys. zł; (3) monitoring siedlisk przyrodniczych – na podstawie 1 umowy²⁶¹ na 6 489,0 tys. zł (wzrost o 45,9% w porównaniu do wartości umowy dot. lat 2012-2018), wydatkowane w całości do 31 sierpnia 2023 r.; (4) monitoring ptaków – na podstawie 7 umów²⁶², łącznie na 33 675,1 tys. zł (wzrost o 151,4% w porównaniu do wartości umów dot. lat 2012-2018), z których do 31 sierpnia 2023 r. wydatkowano 19 874,9 tys. zł; (5) monitoring gatunków i siedlisk morskich – na podstawie 12 umów²⁶³, łącznie na 7 700,3 tys. zł (wzrost o 18,6% w porównaniu do wartości umowy dot. lat 2012-2018), z których do 31 sierpnia 2023 r. wydatkowano 6 764,3 tys. zł; (6) monitoring ichtiofauny – na podstawie 3 umów²⁶⁴, łącznie na 35 699,0 tys. zł (wzrost o 227,7% w porównaniu do wartości umów dot. lat 2012-2018), z których do 31 sierpnia 2023 r. wydatkowano 34 982,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 1569-3525)

²⁵² Umowa zawarta z IOP PAN.

²⁵³ Umowa zawarta z IOP PAN (1 umowa) oraz z Krameko Sp. z o.o. (1 umowa).

²⁵⁴ Umowa zawarta z Krameko Sp. z o.o.

²⁵⁵ Umowa zawarta z Konsorcjum w składzie: Instytut Badawczy Leśnictwa (lider konsorcjum), Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, IOP PAN, Instytut Ochrony Środowiska PIB i Taxus IT.

²⁵⁶ Umowa zawarta z OTOP.

²⁵⁷ Umowa zawarta z Instytutem Morskim w Gdańsku, DHI Polska Sp. z o.o., TAXUS IT Sp. z o.o. zwanymi "Wykonawcą" reprezentowanymi na podstawie pełnomocnictw przez Instytut Morski w Gdańsku.

²⁵⁸ Umowa zawarta z Instytutem Rybactwa Śródlądowego.

²⁵⁹ Umowa zawarta z IOP PAN.

²⁶⁰ Umowa zawarta z Krameko Sp. z o.o.

²⁶¹ Umowa zawarta z Konsorcjum w składzie: Instytut Badawczy Leśnictwa (lider konsorcjum), Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, IOP PAN, Instytut Ochrony Środowiska PIB i Taxus IT.

²⁶² Umowa zawarta z OTOP (1 umowa) oraz z Konsorcjum w składzie: OTOP (lider konsorcjum) i Muzeum i Instytut Zoologii PAN (6 umów).

²⁶³ Umowa zawarta z TAXUS IT Sp. z o.o. (1 umowa), biomm.p [redacted] (6 umów), Subnea Sp. z o.o. (3 umowy), Avionics Technologies Sp. z o.o. (1 umowa) oraz z Uniwersytetem Morskim w Gdyni (1 umowa).

²⁶⁴ Umowa zawarta z Instytutem Rybactwa Śródlądowego.

Główny Inspektor uzasadniając przyczyny wzrostu liczby umów i kosztów monitoringu poszczególnych komponentów w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) w porównaniu do lat 2012-2018, tj. z 12 umów łącznie na 49 586,4 tys. zł do 27 umów łącznie na 109 566,3 tys. zł, wyjaśnił m.in., że: „[...] Wzrost wydatków na monitoring przyrody w okresie 2019-2023 w porównaniu do okresu 2012-2018 (przy czym część umów [...] obejmuje okres do roku 2025) wynikał z faktu, że w procedurze zamówień publicznych wykonawcy zadań monitoringowych składali oferty z wyższymi niż poprzednio cenami wykonania usług. Tak więc koszt realizacji poszczególnych zadań wynika z aktualnej wartości rynkowej tych usług. Odnosnie do umów zawieranych w celu realizacji monitoringu gatunków i siedlisk morskich należy zauważyć, iż w latach 2012-2018 zawarto jedną umowę na kwotę 6 495,0 tys. zł, natomiast w latach 2019-2023 zawarto 12 umów na łączną kwotę 7 700,3 tys. zł. Powyższe oznacza, iż koszt zadań realizowanych w ramach umów zawartych w latach 2019-2023 wzrósł o niespełna 19%. [...] w przypadku 6 umów wykonawcy monitoringu zostali wyłonieni w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W zakresie monitoringu gatunków zwierząt, oprócz wzrostu wysokości wynagrodzeń oraz wzrostu cen produktów i usług, w tym przede wszystkim wzrostu cen paliw (dojazd na stanowisko stanowi znaczną część kosztów badań terenowych), na wzrost kosztów monitoringu wpływ miało dodanie nowych stanowisk monitoringowych dla części gatunków, w celu uzupełnienia rozpoznanych luk w sieci stanowisk monitoringowych [...]. Ponadto, dla części gatunków zwiększono częstotliwość badań, zgodnie z zaleceniami przewodników metodycznych GIOŚ [...] oraz wnioskami z przeprowadzonych dotychczas prac, w celu uzyskania bardziej wiarygodnych informacji o stanie ochrony tych gatunków za okres 2019-2024 na potrzeby kolejnego raportu z art. 17 dyrektywy siedliskowej. W zakresie monitoringu siedlisk przyrodniczych, oprócz wzrostu wysokości wynagrodzeń oraz wzrostu cen towarów i usług, w tym przede wszystkim wzrostu cen paliw (dojazd na stanowisko stanowi znaczną część kosztów badań terenowych), na wzrost kosztów monitoringu wpływ miał również wzrost poziomu wynagrodzeń specjalistów w sektorze IT. W ramach umów na monitoring siedlisk przyrodniczych realizowane są również zadania informatyczne związane z rozwojem Systemu Informatycznego Monitoringu Gatunków i Siedlisk Przyrodniczych oraz strony internetowej siedliska.gios.gov.pl. W zakresie monitoringu gatunków roślin oprócz wzrostu wysokości wynagrodzeń oraz wzrostu cen produktów i usług, w tym przede wszystkim wzrostu cen paliw (dojazd na stanowisko stanowi znaczną część kosztów badań terenowych), na wzrost kosztów monitoringu mogło wpłynąć w pewnym stopniu dodanie nowych stanowisk monitoringowych dla niektórych gatunków w celu uzupełnienia luk w sieci stanowisk monitoringowych. W monitoringu ptaków, podobnie jak w monitoringu gatunków zwierząt, wzrost cen paliw i związany z tym wzrost kosztów dojazdu na powierzchnie badawcze, obok wzrostu wysokości wynagrodzeń, a także wzrostu cen produktów i usług, jest jednym z głównych czynników wzrostu kosztów całkowitych tej części monitoringu przyrody. Drugim podstawowym czynnikiem było rozszerzenie zakresu monitoringu ptaków o nowe programy w celu uzyskania danych na potrzeby kolejnego raportu z art. 12 dyrektywy ptasiej za lata 2019-2024. [...] w latach 2012-2018 na monitoring ichtiofauny [...] zakontraktowano/wydatkowano kwotę 10 894 791 zł. Natomiast [...] w latach 2019-2023 na monitoring ichtiofauny [...] wydatkowano kwotę 34 982 419,99 zł. Monitoring ichtiofauny jest realizacją Wspólnej Strategii Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej [...]. Podobnie jak w przypadku pozostałych biologicznych elementów jakości wód powierzchniowych, wprowadzenie jego monitoringu wymagało przyjęcia nowych metodyk monitoringu i klasyfikacji, które następnie musiały zostać poddane europejskiej interkalibracji [...] Przez kilka lat prowadzono badania monitoringowe w celu opracowania wstępnej, przeznaczonej do ćwiczenia interkalibracyjnego, wersji metodyk monitoringu i klasyfikacji stanu ichtiofauny. W kolejnych latach prowadzono ćwiczenie interkalibracyjne. W związku z tym badania w tym okresie miały charakter najpierw pilotażowy, następnie wdrożeniowy, a nie były w pełni rutynowym monitoringiem, więc prowadzono je na mniejszej liczbie stanowisk badawczych niż liczba punktów pomiarowo-kontrolnych. Sieć i częstotliwość badań ichtiofauny została więc przystosowana do wykalibrowania metodyki monitoringu i ustanowienia typologii ichtiologicznej cieków i jezior. Dopiero po przyjęciu, że metodyki monitoringu i klasyfikacji są

ustalone, zaczęto planować prowadzenie monitoringu w całej sieci punktów pomiarowokontrolnych monitoringu diagnostycznego i odpowiedniego monitoringu operacyjnego. [...]. Specyfika badań monitoringowych sprawia, że im większa liczba jcwp jest objęta monitoringiem, tym więcej jest odkrywanych przypadków zagrożenia nieosiągnięciem celów środowiskowych, co wymusza rozszerzanie wykazu jcwp objętych monitoringiem operacyjnym. Związany z tym sukcesywny wzrost liczby ppk przewidzianych do monitoringu ichtiofauny rozpoczął się w cyklu PGW na lata 2016-2021. Spowodowało to znaczący wzrost liczby tych punktów, a więc znaczący wzrost koszt monitoringu. Podsumowując, wzrost kosztów następujący od roku 2017 jest wynikiem urealnienia kosztów monitoringu ichtiofauny wymaganego na mocy RDW (oraz wdrażających jej zapisy przepisów ustawy Prawo wodne), a niższy koszt w latach wcześniejszych wynikał z tego, że wówczas dopiero wdrażano ten monitoring w niepełnym stopniu. Sytuacja ta była wyjaśniona podczas kontroli (nr P/16/047) w zakresie działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach, przeprowadzonej w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska w latach 2016-2017. Należy również zaznaczyć, że kolejny wzrost kosztów w 2022 r. wynika z połączenia w jednej umowie monitoringu stanu lub potencjału ekologicznego na podstawie ichtiofauny oraz monitoringu stanu chemicznego na podstawie substancji priorytetowych w tkankach ryb, skorupiaków lub mięczaków (bioty). Jest to kosztowny rodzaj monitoringu wymagający zarówno badań terenowych (w związku z tym połączono go z monitoringiem stanu ekologicznego ichtiofauny), jak i zaawansowanych chemicznych badań laboratoryjnych. Połączenie tych monitoringów sprawia, że porównywanie kosztów w poszczególnych latach komplikuje się, poza faktem, że przy kontynuacji takiego podejścia od 2022 roku NIK uwzględnia również koszty wykonania analiz laboratoryjnych 11 substancji priorytetowych z listy substancji szkodliwych dla środowiska wodnego w myśl Ramowej Dyrektywy Wodnej." (akta kontroli str. 376-382)

Z danych wskazanych przez Głównego Inspektora w zakresie kosztów monitoringu pojedynczej rzeki zgodnie z umowami na monitoring ichtiofauny w latach 2017-2018 oraz w 2022 r. wynika, że w latach 2017-2018 koszt ten wynosił 2,9 tys. zł., a w 2022 r. – 9,9 tys. zł (tj. wzrósł o 241,4%). Natomiast koszt monitoringu pojedynczego jeziora w latach 2019-2021 wynosił 22,0 tys. zł, podczas gdy w 2022 r. już 35,0 tys. zł (wzrósł o 59,1%). (akta kontroli str. 3944)

Szczegółowym badaniem objęto 16 umów²⁶⁵ (41% umów zawartych w latach 2012-2023²⁶⁶) łącznie na 107 994,1 tys. zł (68,2% wartości wszystkich umów zawartych w ww. latach), z których do 31 sierpnia 2023 r. wydatkowano 92 163,1 tys. zł. Z 16 zbadanych umów 7 łącznie na 31 831,9 tys. zł (wydatkowane w całości) zawarto w latach 2012-2018 oraz 9 umów (łącznie na 76 162,2 tys. zł, z których do 31 sierpnia 2023 r. wydatkowano 60 331,2 tys. zł) zawarto w latach 2019-2023. Szczegółowym badaniem objęto umowy na realizację monitoringu: gatunków ptaków (2 umowy), gatunków innych zwierząt (3 umowy), gatunków roślin (2 umowy), siedlisk przyrodniczych (2 umowy), gatunków i siedlisk morskich (2 umowy) oraz ichtiofauny (5 umów). Dobór próby do badania był celowy.

(akta kontroli str. 1569-3525)

Szczegółowe badanie umów oraz dokumentacji dotyczącej ich realizacji wykazało, że we wszystkich 16 umowach zawarto: zapisy o obowiązku wyznaczenia koordynatorów reprezentujących strony umowy (koordynatorów wyznaczono); zapisy regulujące możliwość nałożenia kar umownych za nieterminowe lub nieprawidłowe wykonanie umowy; zapisy o możliwości bieżącego monitorowania przez zamawiającego postępów realizacji umowy poprzez prawo do kontrolowania postępów wykonywania umowy oraz jej jakość; terminy wykonania poszczególnych etapów umowy oraz termin wykonania całej umowy. W umowach zawarto również regulacje określające procedurę odbioru prac poszczególnych etapów umów oraz tryb wprowadzania poprawek do przedmiotu odbioru, w celu zapewnienia jego zgodności z opisem przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z umowami łącznie do odbioru przewidzianych było 128 etapów prac, z czego odebrano 115, a odbiór 13 etapów (zgodnie z umową nr GIOŚ/ZP/122/2023/DMS/NFOŚiGW) przypadał po zakończeniu niniejszej kontroli. Na 115 odebranych etapów prac 12 (tj. 10,4%

²⁶⁵ (1) umowa nr 38/2015/F z 8 października 2015 r. zawarta z IOP PAN, której przedmiotem był „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015-2018 w zakresie gatunków zwierząt”, na 4 188,2 tys. zł; (2) umowa nr 40/2015/F z 12 października 2015 r. zawarta z Krameko sp z o.o., której przedmiotem był „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015-2018 w zakresie gatunków roślin”, na 986,0 tys. zł; (3) umowa nr 48/2015/F z 5 listopada 2015 r. zawarta z OTOP, której przedmiotem był „Monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2015-2018”, na 7 519,0 tys. zł; (4) umowa nr 54/2015/F z 15 grudnia 2015 r. zawarta z Instytutem Morskim w Gdańsku, DHI Polska Sp. z o.o., TAXUS IT Sp. z o.o. reprezentowanymi na podstawie pełnomocnictw przez Instytut Morski w Gdańsku, której przedmiotem było „Pilotażowe wdrożenie monitoringu gatunków i siedlisk morskich w latach 2015-2018”, na 6 495,0 tys. zł; (5) umowa nr 21/2016/F z 28 lipca 2016 r. zawarta z konsorcjum w składzie: Instytut Badawczy Leśnictwa (lider konsorcjum), Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, IOP PAN, Instytut Ochrony Środowiska PIB i Taxus IT, której przedmiotem był „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015-2018 w zakresie siedlisk przyrodniczych 2016-2018”, na 4 449,0 tys. zł; (6) umowa nr 22/2017/F z 7 sierpnia 2017 r. zawarta z Instytutem Rybactwa Śródlądowego, której przedmiotem był „Monitoring ichtiofauny rzecznej w latach 2017-2018 na potrzeby oceny stanu lub potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych”, na 3 084,8 tys. zł; (7) umowa nr 10/2018/F z 12 czerwca 2018 r. zawarta z Instytutem Rybactwa Śródlądowego, której przedmiotem był „Monitoring ichtiofauny jeziornej w latach 2018-2019 na potrzeby oceny stanu lub potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych”, na 5 110,0 tys. zł; (8) umowa nr GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ z 2 lutego 2021 r. zawarta z konsorcjum w składzie: OTOP (lider konsorcjum) i Muzeum i Instytut Zoologii PAN, której przedmiotem był „Monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2021-2022”, na 8 513,8 tys. zł; (9) umowa nr GIOŚ/ZP/73/2021/DMS/NFOŚ z 12 kwietnia 2021 r. zawarta z konsorcjum w składzie: Instytut Badawczy Leśnictwa (lider konsorcjum), Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, IOP PAN, Instytut Ochrony Środowiska PIB i Taxus IT, której przedmiotem był „Monitoring siedlisk przyrodniczych z uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w 2021 roku”, na 6 489,0 tys. zł; (10) umowa nr ZP/DMS/181/2020/F z 6 października 2020 r. zawarta z IOP PAN, której przedmiotem był „Monitoring gatunków zwierząt z uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000, lata 2020-2022”, na 6 408,6 tys. zł; (11) umowa nr GIOŚ/ZP/122/2023/DMS/NFOŚiGW z 10 maja 2023 r. zawarta z IOP PAN, której przedmiotem był „Monitoring gatunków zwierząt z uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000, lata 2023-2025”, na 15 831,0 tys. zł; (12) umowa nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ z 9 marca 2021 r. zawarta z Krameko Sp. z o.o., której przedmiotem był „Monitoring gatunków roślin z uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w roku 2021”, na 1 481,6 tys. zł; (13) umowa nr ZP/DMS/93/2020/F z 15 czerwca 2020 r. zawarta z Uniwersytecie Morskim w Gdyni, której przedmiotem był „Monitoring gatunków i siedlisk morskich w latach 2020-2022: część II - minogi, ryby i siedliska morskie”, na 2 455,8 tys. zł; (14) umowa nr 20/2019 z 8 lipca 2019 r. zawarta z Instytutem Rybactwa Śródlądowego, której przedmiotem był „Monitoring ichtiofauny rzecznej w latach 2019-2021 na potrzeby oceny stanu lub potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych”, na 13 650,0 tys. zł; (15) umowa nr 29/2019/F z 8 sierpnia 2019 r. zawarta z Instytutem Rybactwa Śródlądowego, której przedmiotem był „Monitoring ichtiofauny jeziornej w latach 2019-2021 na potrzeby oceny stanu lub potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych”, na 12 049,0 tys. zł; (16) umowa nr GIOŚ/ZP/211/2022/DMS/NFOŚiGW z 23 sierpnia 2022 r. zawarta z Instytutem Rybactwa Śródlądowego, której przedmiotem był „Monitoring i klasyfikacja ichtiofauny śródlądowej według Dyrektywy 2000/60/WE oraz bioty według wymagań Dyrektywy 2013/39/UE w roku 2022”, na 9 283,4 tys. zł.

²⁶⁶ Do 30 czerwca.

wszystkich odebranych etapów) wpłynęło do GIOŚ po terminie wynikającym z umowy, w związku z czym w GIOŚ naliczono kary umowne. Kary umowne naliczono również w związku z niedostarczeniem przez wykonawcę zdjęć z badań oraz za wykonanie z opóźnieniem prac terenowych²⁶⁷, łącznie na 70,2 tys. zł, a także za opóźnienie w przekazaniu przez wykonawcę pracy z uwagi na konieczność naniesienia poprawek merytorycznych wskazanych przez zamawiającego na etapie odbioru pracy²⁶⁸, łącznie na 21,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 794-795, 3945, 3947a-3947d)

W 9 z 16 umów²⁶⁹ wskazano, że umowa lub jej etap uznana będzie za wykonaną w terminie jeżeli praca podlegająca odbiorowi nie będzie wymagała poprawek i uzupełnień. Natomiast w pozostałych 7 umowach²⁷⁰ wskazano, że umowa lub jej etap uznana będzie za wykonaną w terminie jeżeli praca podlegająca odbiorowi nie będzie wymagała poprawek i uzupełnień, z wyjątkiem poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim. Żadna z tych 7 umów nie zawierała zapisów regulujących wytyczne dla stron, jakie poprawki należy rozumieć pod pojęciem poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim. Ponadto w żadnej z umów nie zamieszczono zapisów regulujących tryb postępowania związanego z nanoszeniem takich poprawek, jak również zapisów o obowiązku wykonawcy do ich wprowadzenia do przedłożonej pracy oraz wskazujących termin w jakim powinno to zostać wykonane (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Komisja wyznaczona do odbioru prac objętych umowami zgłosiła poprawki (definiując je jako poprawki o charakterze edytorskim, redakcyjnym lub edytorsko-redakcyjnym) i zobowiązała wykonawców do ich naniesienia w przypadku 71 etapów prac i zadań. W protokołach zdawczo-odbiorczych nie definiowano zakresu tych poprawek oraz nie wskazywano na czym one mają polegać. W 1 przypadku w protokole nie wskazano terminu na wprowadzenie poprawek (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Porównanie prac w wersji przed zgłoszeniem uwag przez ww. komisję oraz po ich naniesieniu wykazało, że wykonawcy dokonywali zmian polegających m.in. na zmianie ocen dla poszczególnych monitorowanych gatunków, zmianie ilości stanowisk proponowanych do usunięcia w kolejnym cyklu monitoringowym, dodaniu kolejnej metody wykonania monitoringu, zmianie ilości stanowisk uwzględnianych w sprawozdaniach, dodaniu w sprawozdaniu nowych rozdziałów, zmianie liczby gatunków przeznaczonych do usunięcia z dalszego monitorowania, zmianie wskaźników kardynalnych dla poszczególnych gatunków, zmianie kosztów prac monitoringowych oraz zmianie poszczególnych parametrów dotyczących monitorowanych gatunków. Poprawione, po zgłoszeniu uwag przez komisję odbiorczą, prace przedkładane były zamawiającemu w terminie wyznaczonym w protokołach zdawczo-odbiorczych lecz po terminie na realizację danego etapu, wynikającym z umowy. I tak na 115 etapów prac 71 etapów i zadań wpłynęło po terminie wynikającym z umowy w związku z koniecznością naniesienia poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim. W 4 przypadkach komisja powołana do odbioru prac uznała konieczność naniesienia poprawek merytorycznych i w tych wypadkach za opóźnienie z tym związane naliczono kary umowne w łącznej wysokości 24,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 1855, 2059, 3947d)

W przypadku 71 odbiorów komisje odbierające poszczególne etapy prac kwalifikowały konieczne poprawki, jako poprawki o charakterze redakcyjno-edytorskim i w tych przypadkach nie naliczano wykonawcy kar umownych. W odniesieniu do zgłaszanych poprawek, o których wyżej mowa, w przypadku 22 etapów prac umowy zawierały zapis wskazujący, że praca lub jej etap uznana będzie za wykonaną w terminie jeżeli praca podlegająca odbiorowi nie będzie wymagała poprawek i uzupełnień, z wyjątkiem poprawek

²⁶⁷ Dotyczy umowy nr ZP/DMS/181/2020/F.

²⁶⁸ Dotyczy umowy nr 38/2015/F.

²⁶⁹ Umowy nr: 29/2019/F, 40/2015/F, 48/2015/F, 21/2016/F, 22/2017/F, 10/2018/F, 20/2019, 54/2015/F, 38/2015/F.

²⁷⁰ Umowy nr: GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ, GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ, GIOŚ/ZP/73/2021/DMS/NFOŚ, GIOŚ/ZP/211/2022/DMS/NFOŚIGW, GIOŚ/ZP/122/2023/DMS/NFOŚIGW, ZP/DMS/181/2020/F, ZP/DMS/83/2020/F.

o charakterze redakcyjno-edytorskim. W przypadku 45 odebranych etapów, w umowach zawarto zapis, że pracę lub jej etap uznaje się za wykonaną w terminie jeżeli praca podlegająca odbiorowi nie będzie wymagała poprawek i uzupełnień. We wszystkich tych 45 przypadkach nie naliczono kar umownych za opóźnienie związane z koniecznością naniesienia przez wykonawcę poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Na 115 etapów prac 112 odebrano w terminie wynikającym z umowy. W przypadku odbioru IV etapu umowy nr 29/2019/F, III etapu umowy nr 38/2015/F, oraz zadań 4.1 i 4.2 w ramach IV etapu umowy nr 20/2019 GIOŚ dokonał odbioru prac z przekroczeniem terminu określonego w umowie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W 2 z 16 umów (nr GIOŚ/ZP/211/2022/DMS/NFOŚiGW i nr 29/2019/F) zawarto zapis, że wynagrodzenie za wykonanie zadania przysługuje jedynie za rzeczywiście wykonaną pracę²⁷¹. W wyniku realizacji ww. umów GIOŚ wypłacił wykonawcom wynagrodzenia za rzeczywiście wykonaną pracę, które w przypadku umowy nr GIOŚ/ZP/211/2022/DMS/NFOŚiGW było niższe od kwoty określonej w umowie (9 283 420,00 zł) o 716,6 tys. zł (tj. o 7,2 %) z uwagi na niewykonanie wszystkich zaplanowanych w harmonogramie rzeczowo-finansowym badań (wykonawcy nie udało się odłowić części ryb i mięczaków), a w przypadku umowy nr 29/2019/F – niższe od kwoty określonej w umowie za pierwszy etap, zadanie 1.1 (2 552,00 tys. zł) o 1 738,0 tys. zł (tj. o 68,1%). W pozostałych 14 umowach brak było zapisów o wypłacie wynagrodzenia za rzeczywiście wykonaną pracę. W przypadku 2 umów (nr ZP/DMS/181/2020/F i nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ) GIOŚ nie pomniejszył wynagrodzenia wykonawcy, mimo wykonania przez niego prac w mniejszym zakresie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W 15 z 16 umów zawarto zapis, zgodnie z którym do odbioru poprawionych prac stosuje się wprost zapisy o odbiorze pierwotnych prac. W 1 umowie (nr GIOŚ/ZP/122/2023/DMS/NFOŚiGW) zawarto zapis w § 2 ust. 5, że przy odbiorze poprawionych prac stosuje się „odpowiednio” zapisy umów regulujące procedurę pierwotnego odbioru pracy. Dyrektor DMS wyjaśniła, że zapis ten należy rozumieć w ten sposób, że „Wykonawca ewentualne poprawki powinien nanieść w terminie wykonania umowy, wynikającym z umowy, co przekładało się na konieczność przedłożenia pracy w terminie wcześniejszym niż wynikający z umowy, tak by ewentualne poprawki wskazane przez Zamawiającego mogły zostać naniesione w terminie na realizację umowy, wynikającym z samej umowy”.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono przypadki dokumentowania odbioru prac z naruszeniem instrukcji kancelaryjnej obowiązującej w GIOŚ, zmiany terminu wykonania 1 z zadań – zaplanowanego w ramach pierwszego etapu umowy nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ – z naruszeniem przepisów tej umowy, oraz przekazania wykonawcy umowy nr 21/2016/F materiałów niezbędnych do realizacji tej umowy w terminie uniemożliwiającym terminową realizację X etapu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

We wszystkich umowach zawarto zapisy o możliwości kontroli przez zamawiającego realizacji prac na każdym etapie umowy oraz zobowiązujących wykonawcę do informowania zamawiającego o przeszkodach w należyтым wypełnieniu zobowiązań umowy.

W latach 2018-2023 (do 30 czerwca) GIOŚ przeprowadził 8 kontroli prawidłowości realizacji przedmiotu umów przez wykonawców monitoringu przyrody, a w latach 2012-2017 GIOŚ przeprowadził 1 kontrolę terenową (w lipcu 2014 r., w ramach umowy nr 47/2012/F). Ograniczenie działalności kontrolnej do 1 kontroli w latach 2012-2017 wynikało – jak wyjaśniła

²⁷¹ § 6 ust. 2 umowy nr GIOŚ/ZP/211/2022/DMS/NFOŚiGW oraz § 5 ust. 1 pkt. 1 umowy nr 29/2019/F.

dyrektor DMS – z braków kadrowych. Łącznie kontrole przeprowadzono w związku z realizacją 6 z 39 umów²⁷², co stanowi 15,4% wszystkich zawartych umów. Przeprowadzone kontrole nie wykazały żadnych nieprawidłowości w realizacji przedmiotu umowy.

(akta kontroli str. 3542-3545, 3701-3828)

W 2 przypadkach, w których wykonawca informował o przeszkodach w realizacji danego etapu prac, praca została wykonana z opóźnieniem (umowy: nr ZP/DMS/181/2020/F i nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ) (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Dyrektor DMS wyjaśniła, że: „Sposoby i narzędzia wykorzystywane do monitorowania i kontroli wykonywania umów były różne i zależały m.in. od specyfiki przedmiotu umowy, tj. zakresu monitoringu oraz rozwiązań informatycznych przyjętych do zarządzania wynikami tego monitoringu. DMS w miarę możliwości wdraża w systemach informatycznych rozwiązania umożliwiające w pewnym zakresie monitorowanie procesu wprowadzania danych przez wykonawcę. Przykładem może być System Informatyczny Monitoringu Gatunków i Siedlisk Przyrodniczych (SI MGSP), w którym dostępny jest m.in. moduł Workflow (WFMA) służący do organizacji i koordynacji prac monitoringowych. Dzięki temu modułowi pracownicy nadzorujący umowy dotyczące monitoringu gatunków roślin, zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych mają wgląd w proces planowania prac monitoringowych przez koordynatorów monitoringu oraz w proces zlecania prac monitoringowych ekspertom lokalnym, jak również w proces wypełniania formularzy z badań terenowych przez ekspertów. WFMA posiada moduł statystyk dotyczących zleceń oraz formularzy, dzięki któremu pracownicy mają możliwość bieżącego monitorowania m.in. liczby realizowanych zleceń oraz zatwierdzonych formularzy z badań terenowych oraz reagowania w sytuacji, gdy stopień realizacji tych prac jest niezadowalający. W ramach monitoringu ptaków od 2020 r. przeprowadzane są kontrole wykonawcy, polegające na udziale w badaniach terenowych wraz z obserwatorem wykonującym kontrolę.”.

(akta kontroli str. 3541-3545, 3699-3828)

Ponadto, z przedłożonych przez dyrektora DMS wyjaśnień wynika, że: „GIOŚ monitorował realizację umów przez wykonawców w sposób stały i na bieżąco przez koordynatorów danego zadania za pośrednictwem poczty elektronicznej oraz drogą telefoniczną. Dodatkowo w ramach monitorowania realizacji zadań przez wykonawców przedstawiciele GIOŚ uczestniczyli w organizowanych w ramach umów warsztatach np. dla służb ochrony przyrody”.

(akta kontroli str. 3701-3828)

Główny Inspektor wprowadził 22 czerwca 2023 r.²⁷³ „Wytyczne dotyczące bieżącego monitorowania wykonania umów przez kontrahentów Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska”. Zgodnie z ww. dokumentem zalecono wprowadzenie do zawieranych umów postanowień umożliwiających bieżące monitorowanie i kontrolę realizacji umów przez wykonawców oraz możliwość zawierania klauzul uprawniających zamawiającego do naliczania kar umownych lub odstąpienia od umowy w sytuacji nieterminowego lub nienależytego wykonywania umowy przez wykonawcę. Badane umowy uwzględniały już zapisy zawarte w ww. wytycznych.

(akta kontroli str. 3705-3706)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zawierane przez GIOŚ umowy na wykonanie monitoringu poszczególnych komponentów przyrodniczych nie zawierały zapisów zabezpieczających w pełni interes zamawiającego,

²⁷² Umowy nr: 23/2019/F, GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ, ZP/DMS/110/2020/F, GIOŚ/ZP/35/2023/DMS/NFOŚ, 4/2017/POiŚ i 47/2012/F.

²⁷³ Pismo znak: DP-WZP26.4.3.2023.

a tym samym zapewniających gospodarne wydatkowanie środków i rzetelną realizację przedmiotu umowy. I tak:

1.1. W 14 umowach²⁷⁴ nie było zapisów o wypłacie wynagrodzenia za rzeczywiście wykonaną pracę. Skutkiem braku takich zapisów było niepominiejszenie przez GIOŚ wynagrodzenia w związku z niewykonaniem części prac zaplanowanych w wyszczególnionych niżej umowach:

1.1.1. W ramach realizacji etapu V umowy nr ZP/DMŚ/181/2020/F (na wykonanie monitoringu gatunków zwierząt) GIOŚ – na wniosek wykonawcy – wyraził zgodę²⁷⁵ na pozyskanie z innych źródeł danych z monitoringu 10 gatunków zwierząt²⁷⁶, przeprowadzonego na 27 stanowiskach, a następnie wykorzystanie tych danych do realizacji przedmiotowej umowy. GIOŚ wyraził także zgodę na rezygnację z przeprowadzenia badań terenowych na tych stanowiskach przez wykonawcę. Podstawę do wydania powyższej zgody stanowił pkt. 1.1.15 „Opisu Przedmiotu Zamówienia” (stanowiącego załącznik nr 1 do umowy), zgodnie z którym: „W przypadku prowadzenia w tym samym roku badań monitoringowych na stanowiskach zaplanowanych do monitorowania w ramach PMŚ przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska, parki narodowe lub organizacje pozarządowe zgodnie z metodykami monitoringu MGSP możliwe jest – a w przypadku gatunków szczególnie wrażliwych na ingerencje, jak np. gatunki nietoperzy, wskazane – pozyskanie danych przez wykonawcę od ww. instytucji i organizacji i wykorzystanie ich do celów realizacji przedmiotowej umowy oraz rezygnacja z przeprowadzenia badań terenowych na tych stanowiskach w danym roku przez wykonawcę, za zgodą na piśmie wydaną przez zamawiającego”. GIOŚ wypłacił wykonawcy za realizację V etapu umowy 364,6 tys. zł, tj. kwotę zgodną z harmonogramem rzeczowo-finansowym (stanowiącym załącznik nr 2 do umowy).

(akta kontroli str. 3897-3898)

Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Nie dokonano pomniejszenia należności dla wykonawcy za realizację etapu V umowy ponieważ pozyskanie danych od podmiotów zewnętrznych było uwzględnione w umowie i podobnie jak wykonanie badań terenowych, stanowiło przedmiot umowy, a działania wykonawcy w tym zakresie stanowiły realizację zapisów umowy. Umowa nie przewidywała uzależnienia wysokości wynagrodzenia za realizację danego etapu od liczby stanowisk, dla których pozyskano wyniki monitoringu od podmiotów zewnętrznych, w związku z czym nie było podstaw do pomniejszenia wynagrodzenia. Potencjalni wykonawcy na etapie składania oferty mogli uwzględnić możliwość pozyskania danych od podmiotów zewnętrznych przy szacowaniu kosztu realizacji zamówienia, a pomniejszenie kwoty wynagrodzenia za etap V stanowiłoby zmianę warunków zamówienia”. Ponadto Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] należy zwrócić uwagę na fakt, że pozyskanie danych również wymaga od Wykonawcy nakładu pracy tj.: m.in. dostosowania danych do formatu formularza elektronicznego GIOŚ, wprowadzenia danych do Systemu Informatycznego Monitoringu Gatunków i Siedlisk Przyrodniczych GIOŚ, sprawdzenia i zatwierdzenia danych przez koordynatorów, uwzględnienia stanowisk, dla których pozyskano dane, w sprawozdaniu z realizacji prac, a koszt tych działań jest niemożliwy do określenia przez Zamawiającego”. Główny Inspektor wskazał również, że: „[...] należy także zauważyć, iż przedmiotowa umowa obejmowała wykonanie badań monitoringowych w sumie na 1887

²⁷⁴ Nr: 40/2015/F, GIOŚ/ZP/49/2021/DMŚ/NFOŚ, 48/2015/F, GIOŚ/ZP/15/2021/DMŚ/NFOŚ, 21/2016/F, GIOŚ/ZP/73/2021/DMŚ/NFOŚ, 22/2017/F, 10/2018/F, 20/2019, GIOŚ/ZP/122/2023/DMŚ/NFOŚ i GW, ZP/DMŚ/181/2020/F, 54/2015/F, ZP/DMŚ/93/2020/F, 38/2015/F.

²⁷⁵ Pismo z 28 października 2021 r., znak: DM/51-11-4/37/21/MZ.

²⁷⁶ Czerwończyk fioletek, modraszek nausitous, modraszek telejus, nocek Bechsteina, nocek duży, nocek łydkowski, nocek orzęsiony, podkowiec mały, strzelba błotna i susel perełkowany.

stanowiskach (a więc 27 omawianych stanowisk to zaledwie ok. 1,4% wszystkich stanowisk objętych umową), a także inne zadania, jak opracowanie wyników, wydanie publikacji, przeprowadzenie monitoringu rozmieszczenia niedźwiedzia itd., a więc koszt samej realizacji badań terenowych dla 27 stanowisk był marginalny w skali kosztów całego zamówienia."

(akta kontroli str. 3897-3901)

Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.); pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.) wyjaśnił, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie jest w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócił się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4341-4351, 4360-4369)

Główny Inspektor (od 1 lutego 2015 r. do 18 listopada 2015 r.) w wyjaśnieniach w sprawie nieobjęcia monitoringiem wszystkich gatunków i zwierząt wymienionych na listach referencyjnych KE stwierdził m.in., że: „Nie pamiętam wszystkich okoliczności związanych z pełnieniem przez mnie obowiązków. Wskazuję jednak, że obowiązki wykonywałem rzetelnie i z należytą starannością, dbając o to aby realizowane były ustawowe zadania. [...] Sprawowałem nadzór poprzez osobistą kontrolę i nadzór zwierzchni nad osobami, którym delegowano, powierzono wykonywanie zadań, w tym poprzez delegowanie określonych zadań [...]”.

(akta kontroli str. 4341-4346)

Pozyskanie przez wykonawcę danych z innych źródeł i w związku z tym odstępianie od przeprowadzenia badań terenowych 10 gatunków zwierząt na 27 stanowiskach skutkowało wykonaniem mniejszego zakresu prac przewidzianych do realizacji w ramach niniejszej umowy i tym samym powinno wiązać się z adekwatnym pomniejszeniem wynagrodzenia. Brak w umowie zapisów o możliwości pomniejszenia wynagrodzenia nie uniemożliwiał GIOŚ (jako zamawiającemu) ustalenia wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy proporcjonalnie do zmniejszonego zakresu badań terenowych. W ramach umowy zaplanowano wykonanie badań monitoringowych na 1887 stanowiskach za 6 408,6 tys. zł, w związku z czym wykonanie monitoringu na 27 stanowiskach (1,4% wszystkich stanowisk) to koszt 91,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 3899-3901)

Opisane wyżej postępowanie GIOŚ należy uznać za nierzetelne.

1.1.2. W ramach umowy nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ na realizację monitoringu roślin GIOŚ zamawiający dokonał całościowego odbioru etapu II prac i rozliczył go na pełną kwotę wynikającą z umowy (tj. na 444,5 tys. zł), mimo że brakowało w tej pracy badań bezlista okrywowego (na stanowisku na terenie Gorczańskiego Parku Narodowego). Nieujęcie bezlista okrywowego w etapie II prac nastąpiło na podstawie zgody GIOŚ²⁷⁷ na odstępstwo od harmonogramu realizacji prac i przeprowadzenie badań bezlista okrywowego w terminie do 31 października 2021 r. (zamiast pierwotnie zaplanowanego terminu, tj. do 10 września 2021 r.) i przekazanie raportu z tego stanowiska w etapie III prac (do 5 listopada 2021 r.). Pomimo powyższej zgody w protokole zdawczo-odbiorczym etapu II wskazano, że praca została wykonana zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia, a należne wynagrodzenie określono na 444,5 tys. zł, tj. kwotę wynikającą z umowy.

(akta kontroli str. 3649-3651)

²⁷⁷ Wyrażonej w piśmie z 24 maja 2021 r., znak: DM/51-11-3/4/2021/BA w odpowiedzi na prośbę Zamawiającego (pismo z 13 maja 2021 r., znak: 462/21) o zmianę terminu prac terenowych bezlista okrywowego.

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] umowa nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ nie przewidywała mechanizmu rozliczenia wykonanych prac w zależności od liczby stanowisk, na których przeprowadzono badania monitoringowe w danym etapie. Jednocześnie w pkt. 1.1.3 OPZ dopuszczono możliwość niewykonania prac monitoringowych na 1% stanowisk (maksymalnie 6 stanowiskach) w trakcie trwania całej Umowy. W związku z powyższym dokonano odbioru etapu II na pełną kwotę wynikającą z Umowy, pomimo niewykonania w etapie II [...] badań na jednym stanowisku bezlista okrywowego w Gorczańskim Parku Narodowym.”.

(akta kontroli str. 3652-3655)

Przywołany przez Głównego Inspektora pkt. 1.1.3 „Opisu Przedmiotu Zamówienia” (stanowiącego załącznik nr 1 do umowy) dopuszcza niewykonanie prac monitoringowych na maksymalnie 1% stanowisk jedynie w przypadku wystąpienia niemożliwych do przewidzenia zdarzeń losowych uniemożliwiających wykonanie prac terenowych. Natomiast podstawą do zmiany harmonogramu była decyzja Ministra Klimatu²⁷⁸ wyrażająca zgodę na przeprowadzenie badań w innym terminie, a nie niemożliwe do przewidzenia zdarzenia losowe uniemożliwiające wykonanie prac terenowych, o czym stanowiła umowa.

Brak w przedmiotowej umowie zapisów o możliwości pomniejszenia wynagrodzenia wykonawcy nie uniemożliwia GIOŚ (jako zamawiającemu) pomniejszenia wynagrodzenia w związku z niepełnym wykonaniem zakresu prac wskazanych w umowie. Podkreślenia wymaga, że stwierdzono przypadek pomniejszenia przez GIOŚ wynagrodzenia należnego wykonawcy. I tak GIOŚ pomniejszył o 716,6 tys. zł (o 7,2%) wynagrodzenie wykonawcy w związku z niewykonaniem wszystkich badań (zaplanowanych w umowie nr GIOŚ/ZP/211/2022/DMS/NFOŚiGW na realizację monitoringu ichtiofauny).

Opisane wyżej działanie GIOŚ dotyczące realizacji umowy nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ – inne niż działanie podjęte w przypadku umowy nr GIOŚ/ZP/211/2022/DMS/NFOŚiGW – należy uznać za nierzetelne.

- 1.2. W 7 umowach²⁷⁹ zawarto zapis, zgodnie z którym umowa lub jej etap uznana będzie za wykonaną w terminie jeżeli praca podlegająca odbiorowi nie będzie wymagała poprawek i uzupełnień, z wyjątkiem poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim. W umowach tych nie uregulowano jednak trybu postępowania stron umowy w sytuacji konieczności wprowadzenia takich poprawek.

Nieuregulowanie w umowach procedury nanoszenia poprawek redakcyjno-edytorskich (w tym niewskazanie na obowiązek wykonawcy do wprowadzenia takich poprawek, terminu w jakim poprawki powinny zostać naniesione, rodzaju poprawek, które należy uznać za poprawki o charakterze redakcyjno-edytorskim, jak również sposobu akceptowania tych poprawek przez zamawiającego) skutkowało niejednorodną praktyką komisji powołanej do odbioru poszczególnych etapów prac i swobodnym ustalaniem tego trybu dla każdego przypadku. Praktyka stosowana przez GIOŚ polegała na wskazywaniu w protokole zdawczo-odbiorczym terminu na wprowadzenie przez wykonawcę takich poprawek, a sam termin wyznaczany był w sposób dowolny. Na 115 odebranych etapów prac – w ramach realizacji ww. 7 umów – w 22 etapach, zgodnie z oceną ww. komisji, prace wymagały naniesienia poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim. W każdym protokole odbioru wskazywano różne terminy na naniesienie poprawek. Zamieszczenie w umowach zapisu, że umowa lub jej etap uznana będzie za wykonaną w terminie jeżeli praca podlegająca odbiorowi nie będzie wymagała poprawek i uzupełnień, z wyjątkiem poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim, powodowało również, że praca,

²⁷⁸ Wykonawca wnosząc o zmianę terminu prac terenowych powołał się na treść decyzji Ministra Klimatu i Środowiska (z 19 kwietnia 2021 r., znak: DOP-1.61.69.2021.MGr) odmawiającej zezwolenia na wykonanie w określonym terminie badań terenowych bezlista okrywowego na terenie Gorczańskiego Parku Narodowego.

²⁷⁹ Nr: GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ, GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ, GIOŚ/ZP/73/2021/DMS/NFOŚ, GIOŚ/ZP/211/2022/DMS/NFOŚiGW, GIOŚ/ZP/122/2023/DMS/NFOŚiGW, ZP/DMS/181/2020/F, ZP/DMS/93/2020/F.

w przypadku której stwierdzono konieczność naniesienia poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim, mogła zostać uznana za wykonaną w terminie (w sytuacji przekazania jej zamawiającemu w terminie wynikającym z umowy).

Jak wyjaśnił Główny Inspektor „[...] terminy na poprawki o charakterze edytorskim wyznaczone podczas odbioru prac wynikały z ustaleń dokonanych w trakcie odbioru między Zamawiającym a Wykonawcą i uwzględniały objętość i stopień skomplikowania przekazanych produktów oraz inne uwarunkowania omówione w trakcie odbioru. Terminy zostały dostosowane w taki sposób, aby zapewnić wystarczający margines czasowy na dokonanie poprawek. Zamawiający nie był związany żadnym terminem umownym w zakresie wyznaczenia Wykonawcy dodatkowego terminu na wprowadzenie stosownych zmian. W umowie zawartej pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą nie zdefiniowano, co oznaczają poprawki o charakterze edytorskim czy redakcyjnym. Dlatego komisja przyjęła potoczne znaczenie tych poprawek. Poprawki redakcyjne i edytorskie to takie, które nie są istotne, nie wpływają na jakość merytoryczną pracy. Można je uznać jako wady nieistotne z punktu widzenia Zamawiającego. Charakter poprawek określa się na podstawie ustaleń komisji do odbioru przedmiotu zamówienia, w oparciu o analizę produktów dokonaną w trakcie odbioru przez Zamawiającego oraz wyjaśnienia Wykonawcy.”. Ponadto Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] umowy przewidują dwa rodzaje poprawek, tj.: poprawki mające na celu zapewnienie zgodności z zakresem pracy określonym w opisie przedmiotu zamówienia oraz poprawki o charakterze redakcyjno-edytorskim. Poprawki o charakterze redakcyjno-edytorskim nie zostały wymienione w przepisach umowy regulujących procedurę odbioru pracy po naniesieniu poprawek mających na celu zapewnienie zgodności z OPZ, zatem procedura odbioru wyników poszczególnych etapów pracy nie ma zastosowania do poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim.”.

(akta kontroli str. 3634-3642, 3902-3907)

Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.); pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.) wyjaśnił, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie jest w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócił się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Lecz Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4341-4351, 4360-4369)

Główny Inspektor (od 1 lutego 2015 r. do 18 listopada 2015 r.) w wyjaśnieniach w sprawie nieobjęcia monitoringiem wszystkich gatunków zwierząt wymienionych na listach referencyjnych KE stwierdził m.in., że: „Nie pamiętam wszystkich okoliczności związanych z pełnieniem przez mnie obowiązków. Wskazuję jednak, że obowiązki wykonywałem rzetelnie i z należytą starannością, dbając o to aby realizowane były ustawowe zadania. [...] Sprawowałem nadzór poprzez osobistą kontrolę i nadzór zwierzchni nad osobami, którym delegowano, powierzono wykonywanie zadań, w tym poprzez delegowanie określonych zadań [...]”.

(akta kontroli str. 4341-4346)

Powyższe postępowanie GIOŚ było nierzetelne. Niezamieszczenie w umowach zapisów określających, jakie poprawki należy rozumieć pod pojęciem poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim pozostawiało całkowitą dowolność w tym zakresie komisji powołanej do odbioru prac i mogło rodzić spory pomiędzy stronami umowy. Niezamieszczenie w umowach regulacji dotyczących procedury wprowadzania takich poprawek stanowiło również niedostateczne zabezpieczenie interesów zamawiającego w zakresie możliwości wyegzekwowania od wykonawcy wprowadzenia takich poprawek w wyznaczonym przez zamawiającego terminie. Ponadto zgodnie z zapisami w umowach wykonawca był uprawniony do wystawienia faktury po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego stwierdzającego wykonanie danego etapu pracy. Zatem brak regulacji stanowiących podstawę do wprowadzenia poprawek o charakterze redakcyjno-

edytorskim, już po formalnym dokonaniu odbioru danego etapu, stanowił brak ochrony interesów zamawiającego.

2. GIOŚ nie naliczył kar umownych łącznie na 1 044,5 tys. zł w związku z przedłożeniem przez wykonawcę ostatecznej wersji prac (tj. po naniesieniu w nich poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim, wskazanych przez komisję powołaną do odbioru prac) po terminie wynikającym z umowy.

W 7 umowach²⁸⁰ wskazano, że praca powinna być przedłożona w terminie wynikającym z umowy na jej wykonanie w stanie niewymagającym poprawek lub uzupełnień, a w przypadku opóźnienia w wykonaniu etapu przedsięwzięcia w sposób zgodny z opisem przedmiotu zamówienia, zamawiający zażąda od wykonawcy zapłaty kary umownej za dany etap przedsięwzięcia.

W przypadku 45 z 71 etapów prac wykonanych w ramach ww. 7 umów komisja powołana do odbioru prac stwierdziła konieczność naniesienia poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim i wskazywała termin na przedłożenie poprawionej pracy. Termin ten przypadał jednak po terminie wykonania danego etapu, wynikającym z umowy. Prace uwzględniające poprawki ww. komisji przedkładano w terminach wyznaczonych przez komisję, lecz z przekroczeniem terminów wynikających z umowy. Przekroczenia terminów określonych w umowach wyniosły od 3 do 56 dni i powinny skutkować naliczeniem przez GIOŚ kar umownych w łącznej wysokości 1 044,5 tys. zł²⁸¹.

²⁸⁰ W umowach: nr 29/2019/F (§ 8 ust. 1), nr 40/2015/F (§ 7 ust. 1), nr 21/2016/F (§ 8 ust. 1), nr 22/2017/F (§ 8 ust. 1), nr 10/2018/F (§ 8 ust. 1), nr 38/2015/F (§ 7 ust. 1), nr 54/2015/F (§ 7 ust. 2).

²⁸¹ W umowie nr 29/2019/F w III etapie termin umowy na wykonanie prac upływał 19 listopada 2021 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 3 grudnia 2021 r., tj. z 14-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna wynosiła 56,1 tys. zł.

W umowie nr 40/2015/F do okresu opóźnienia nie wliczał się okres trwania odbioru (§ 7 ust. 10 umowy), dlatego opóźnienie liczyć należy od dnia podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego: (1) W etapie IV odbioru dokonano 8 grudnia 2016 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 12 grudnia 2016 r., tj. z 4-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 1,7 tys. zł; (2) W etapie V odbioru dokonano 28 marca 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 7 kwietnia 2017 r., tj. z 10-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 0,9 tys. zł; (3) W etapie VI odbioru dokonano 20 kwietnia 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 12 maja 2017 r., tj. z 22-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 2,2 tys. zł; (4) W etapie VII odbioru dokonano 25 maja 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 22 czerwca 2017 r., tj. z 28-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 0,6 tys. zł; (5) W etapie IX odbioru dokonano 15 listopada 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 30 listopada 2017 r., tj. z 15-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 6,8 tys. zł; (6) W etapie X odbioru dokonano 7 grudnia 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 11 grudnia 2017 r., tj. z 4-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 1,8 tys. zł; (7) W etapie XI odbioru dokonano 19 kwietnia 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 11 maja 2018 r., tj. z 22-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 1716,00 zł; (8) W etapie XII odbioru dokonano 30 października 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 9 listopada 2018 r., tj. z 10-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 3740,00 zł; (9) W etapie XIV odbioru dokonano 10 grudnia 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 13 grudnia 2018 r., tj. z 3-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 1122,00 zł; (10) W etapie XV odbioru dokonano 1 kwietnia 2019 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 29 kwietnia 2019 r., tj. z 28-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 2779,84 zł; (11) W etapie XVI odbioru dokonano 17 kwietnia 2019 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 17 maja 2019 r., tj. z 30-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 2978,40 zł; (12) W etapie XVIII odbioru dokonano 1 sierpnia 2019 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 19 sierpnia 2019 r., tj. z 28-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 3312,96 zł; (13) W etapie XIX odbioru dokonano 14 sierpnia 2019 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 29 sierpnia 2019 r., tj. z 15-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 1489,20 zł.

W umowie nr 21/2016/F do okresu opóźnienia nie wliczał się okres trwania odbioru (§ 8 ust. 10 umowy), dlatego opóźnienie należy liczyć od podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego: (1) W etapie I odbioru dokonano 5 grudnia 2016 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 12 grudnia 2016 r., tj. z 7-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 22 827,00 zł; (2) W etapie II odbioru dokonano 5 grudnia 2016 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 12 grudnia 2016 r., tj. z 7-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 22 827,00 zł; (3) W etapie III odbioru dokonano 30 marca 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 12 kwietnia 2017 r., tj. z 13-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 8404,50 zł; (4) W etapie IV odbioru dokonano 5 maja 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 15 maja 2017 r., tj. z 10-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 6465,00 zł; (5) W etapie V odbioru dokonano 26 maja 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 9 czerwca 2017 r., tj. z 14-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 9051,00 zł; (6) W etapie VI odbioru dokonano 15 listopada 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 29 listopada 2017 r., tj. z 14-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 65 205,00 zł; (7) W etapie VII odbioru dokonano 7 grudnia 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 12 grudnia 2017 r., tj.

Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Stwierdzenie, że prace, które według protokołu odbioru zostały wykonane zgodnie z umową, lecz wymagają wprowadzenia poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim, zostały wykonane z opóźnieniem, jest nieuprawnione i niepoparte dowodami oraz stanowi wyłącznie nieuzasadnioną interpretację NIK. Poprawki redakcyjno-edytorskie nie mają na celu osiągnięcia zgodności wyników pracy z zapisami umowy, tak więc nie ma podstaw do nieodebrania prac wymagających wprowadzenia takich poprawek i naliczenia kar umownych. Zgodnie z protokołami odbiorów, Komisje powołane do odbioru prac uznały, że wymienione w piśmie NIK prace wykonane zostały zgodnie z zapisami umów. W przypadkach gdy Komisje uznały, że prace wykonane są niezgodnie z zapisami umów, kary naliczane były zgodnie z zapisami tych umów. Zatem, biorąc pod uwagę charakter poprawek, których wymagał zamawiający (redakcyjno-edytorski), nie można uznać ich za wady istotne dzieła, a zamawiający dokonał odbioru dzieła w terminie spisania protokołów zdawczo-odbiorczych. Dodatkowo przypominam, że charakter znacznej części z omawianych poprawek został wyjaśniony podczas przesłuchań Dyrektora i Zastępcy Dyrektora DMS GIOŚ, składanych do protokołu, podczas których wykazano, że poprawki te wprowadzone

z 5-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 23 287,50 zł; (8) W etapie VIII odbioru dokonano 7 grudnia 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 12 grudnia 2016 r., tj. z 5-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 23 287,50 zł; (9) W etapie IX odbioru dokonano 27 kwietnia 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 16 maja 2018 r., tj. z 19-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 10 060,50 zł; (10) W etapie XI odbioru dokonano 7 sierpnia 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 21 sierpnia 2018 r., tj. z 14-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 43 155,00 zł; (11) W etapie XII odbioru dokonano 31 października 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 16 listopada 2018 r., tj. z 16-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 49 320,00 zł; (12) W etapie XIV odbioru dokonano 31 października 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 16 listopada 2018 r., tj. z 16-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 49 320,00 zł; (13) W etapie XXI odbioru dokonano 10 września 2019 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 27 września 2019 r., tj. z 17-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 8083,50 zł.

W umowie nr 22/2017/F w II etapie termin umowny na wykonanie prac upływał 18 listopada 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 5 grudnia 2018 r., tj. z 17-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 22 594,51 zł.

W umowie nr 10/2018/F w I etapie termin umowny na wykonanie prac upływał 23 listopada 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 6 grudnia 2018 r., tj. z 13-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 30 680,00 zł.

W umowie nr 38/2015/F do okresu opóźnienia nie wliczał się okres trwania odbioru (§ 7 ust. 10 umowy) dlatego opóźnienie liczyć należy od podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego: (1) W etapie III odbioru dokonano 6 grudnia 2016 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 12 grudnia 2016 r., tj. z 6-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 14 202,49 zł; (2) W etapie IV odbioru dokonano 6 grudnia 2016 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 12 grudnia 2016 r., tj. z 6-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 14 202,49 zł; (3) W etapie V odbioru dokonano 29 marca 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 7 kwietnia 2017 r., tj. z 9-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 2342,43 zł; (4) W etapie VII odbioru dokonano 15 listopada 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 7 grudnia 2017 r., tj. z 22-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 36 991,81 zł; (5) W etapie VIII odbioru dokonano 7 grudnia 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 12 grudnia 2017 r., tj. z 5-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 8407,23 zł; (6) W etapie IX odbioru dokonano 18 maja 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 7 czerwca 2018 r., tj. z 20-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 3536,24 zł; (7) W etapie XI odbioru dokonano 28 listopada 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 23 stycznia 2019 r., tj. z 56-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 115 063,42 zł; (8) W etapie XII odbioru dokonano 7 grudnia 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 11 grudnia 2018 r., tj. z 4-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 8218,82 zł; (9) W etapie XIII odbioru dokonano 1 kwietnia 2019 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 23 kwietnia 2019 r., tj. z 22-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 4723,88 zł; (10) W etapie XIV odbioru dokonano 21 maja 2019 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 11 czerwca 2019 r., tj. z 21-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 4509,16 zł; (11) W etapie XVI odbioru dokonano 6 sierpnia 2019 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 30 sierpnia 2019 r., tj. z 24-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 11 678,11 zł; (12) W etapie XVII odbioru dokonano 14 sierpnia 2019 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 30 sierpnia 2019 r., tj. z 16-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 3435,55 zł; (13) W etapie XVIII odbioru dokonano 9 września 2019 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 16 września 2019 r., tj. z 7-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 3406,12 zł.

W umowie nr 54/2015/F: (1) W II etapie termin umowny na wykonanie prac upływał 31 października 2016 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 25 listopada 2016 r., tj. z 25-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 128 800,10 zł; (2) W III etapie termin umowny na wykonanie prac upływał 31 października 2017 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 27 listopada 2017 r., tj. z 27-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 122 820,35 zł; (3) W IV etapie termin umowny na wykonanie prac upływał 31 października 2018 r., natomiast praca w wersji po poprawkach wpłynęła do GIOŚ 26 listopada 2018 r., tj. z 26-dniowym opóźnieniem. W związku z tym należna kara umowna powinna wynosić 80 340,73 zł.

zostały w celu korekty oczywistych omyłek pisarskich lub na wyraźne życzenie Zamawiającego". Analogiczne wyjaśnienia złożyła pełniąca od 4 lutego 2022 r. do 5 marca 2023 r. obowiązki, kolejno, zastępcy, a następnie Głównego Inspektora.

Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.); pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.) wyjaśnił, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie jest w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócił się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4341-4351, 4360-4369)

Główny Inspektor (od 1 lutego 2015 r. do 18 listopada 2015 r.) w wyjaśnieniach w sprawie nieobjęcia monitoringiem wszystkich gatunków zwierząt wymienionych na listach referencyjnych KE stwierdził m.in., że: „[...] osobistą kontrolę i nadzór zwierzchni nad osobami, którym delegowano, powierzono wykonywanie zadań, w tym poprzez delegowanie określonych zadań [...]”.

(akta kontroli str. 4341-4346)

W umowach wskazano, że umowę lub jej etap uważa się za wykonane w terminie, jeżeli praca lub jej część podlegająca odbiorowi zostanie przekazana do odbioru w terminie wynikającym z umowy i nie będzie już wymagała poprawek i uzupełnień, natomiast w przypadku opóźnienia w wykonaniu etapu, za wykonanie którego zgodnie z harmonogramem rzeczowo finansowym dokonywana jest wypłata, zamawiający zażąda kary umownej za każdy dzień opóźnienia.

Z przytoczonych powyżej zapisów wynika, że w umowach nie rozróżniono poprawek na poprawki merytoryczne i te o charakterze redakcyjno-edytorskim. Z zapisów umów wprost wynika, że przyjęcie, że pracę złożono w terminie wymaga złożenia jej w terminie wynikającym z umowy i praca ta nie może już wymagać żadnych poprawek i uzupełnień. Zatem praca złożona w terminie wynikającym z umowy, lecz wymagająca (w ocenie komisji powołanej do odbioru poszczególnych etapów prac) naniesienia poprawek redakcyjno-edytorskich nie mogła być uznana za wykonaną w terminie wynikającym z umowy. Każdy z 45 etapów prac przedłożono już po terminie wykonania danego etapu prac, wskazanym w umowie. Zgodnie z zapisami umów przedłożenie zamawiającemu prac z opóźnieniem powinno skutkować żądaniem kary umownej za każdy dzień opóźnienia.

(akta kontroli str. 1718-2074, 3194-3296, 3089-3193, 3297-3326, 2075-2135, 2977-3088, 2823-2890, 2891-2949, 3357-3442, 3638-3642, 3910-3912, 3922-3947)

3. Komisje powołane do odbioru etapów prac wykonanych w ramach zbadanych umów dokonywały odbiorów tych prac w sposób niezgodny z umową, tj.:

- 3.1. Komisje nie dokumentowały odbioru poprawionych prac protokołem zdawczo-odbiorczym.

Zgodnie z § 2 umów wykonawca zobowiązany był do zawiadomienia o zakończeniu pracy oraz dostarczenia tej pracy do siedziby zamawiającego, natomiast po stronie zamawiającego istniał obowiązek odbioru pracy w określonym terminie na podstawie sporządzonego protokołu zdawczo-odbiorczego. W umowach wskazano, że do odbioru poprawionych prac stosuje się tę samą procedurę, co przy pierwotnie odbieranych pracach.

W przypadku 12 z 16 umów²⁸² wykonawcy wprowadzali zmiany w przedłożonych pracach za dany etap przedsięwzięcia. Odbioru poprawionych prac dokonywano poprzez wprowadzenie (przez przewodniczącego komisji) odręcznej adnotacji do protokołu zdawczo-odbiorczego sporządzonego przy pierwszym odbiorze pracy. W 76 odebranych etapach prac, w których nanoszone były poprawki (ze wszystkich 77) komisje nie sporządziły protokołu zdawczo-odbiorczego poprawionej pracy. Było to niezgodne

²⁸² Nr. 29/2019/F, 40/2015/F, GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ, 48/2015/F, 21/2016/F, GIOŚ/ZP/73/2021/DMS/NFOŚ, 22/2017/F, 10/2018/F, GIOŚ/ZP/211/2022/DMS/NFOŚ/GW, ZP/DMS/181/2020/F, 54/2015/F, ZP/DMS/93/2020/F.

z zapisami umów²⁸³ stanowiącymi, że odbiór poprawionego etapu pracy następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

Główny Inspektor nie zgodził się z koniecznością sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego w każdym przypadku odbioru poprawionych prac wskazując m.in., że: „[...] w przypadku wykonania pracy niezgodnie z zapisami umowy, regułą było postępowanie zgodnie z zapisami umowy, tj. gdy tak stanowiła umowa, sporządzano protokół ponownego odbioru”.

Główny Inspektor (od 1 lutego 2015 r. do 18 listopada 2015 r.) w wyjaśnieniach w sprawie nieobjęcia monitoringiem wszystkich gatunków zwierząt wymienionych na listach referencyjnych KE stwierdził m.in., że: „Nie pamiętam wszystkich okoliczności związanych z pełnieniem przez mnie obowiązków. Wskazuję jednak, że obowiązki wykonywałem rzetelnie i z należytą starannością, dbając o to aby realizowane były ustawowe zadania. [...] Sprawowałem nadzór poprzez osobistą kontrolę i nadzór zwierzchni nad osobami, którym delegowano, powierzono wykonywanie zadań, w tym poprzez delegowanie określonych zadań [...]”.

(akta kontroli str. 4341-4346)

3.2. W 3 umowach komisje dokonały odbioru poszczególnych etapów prac po terminie wskazanym w umowie.

W przypadku umowy nr 29/2019/F wykonawca przedłożył (pismem z 28 stycznia 2022 r., które wpłynęło do GIOŚ w tym samym dniu) sprawozdanie z wykonania IV etapu pracy. Odbioru pracy dokonano protokołem zdawczo-odbiorczym sporządzonym 18 lutego 2022 r., a więc po upływie 21 dni od przekazania pracy zamawiającemu, mimo że zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 3 umowy nr 29/2019/F odbiór etapu prac nastąpić miał w ciągu 14 dni od dnia zawiadomienia zamawiającego o zakończeniu etapu prac i złożenia w siedzibie zamawiającego wyników etapu pracy, na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] pierwotnie wyznaczono termin odbioru na 11 lutego 2021 r. Był to jednak termin niedogodny dla przedstawiciela wykonawcy, więc na jego prośbę, przesunięto termin.”.

31 stycznia 2022 r. wykonawca umowy nr 20/2019 przedłożył – w ramach IV etapu prac – zadanie 4.1., a odbiór tego zadania nastąpił 18 lutego 2022 r., tj. po upływie 18 dni od daty jego wpływu do zamawiającego. Natomiast pozostałe zadania, wykonane w ramach IV etapu prac, wykonawca złożył 31 sierpnia 2022 r., a ich odbiór nastąpił protokołem zdawczo-odbiorczym z 20 października 2022 r., tj. po upływie 50 dni od ich wpływu do zamawiającego. Zgodnie z § 2 ust. 3 ww. umowy odbiór etapu pracy powinien nastąpić w ciągu 14 dni od zawiadomienia o zakończeniu etapu pracy.

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] w obu przypadkach przesunięcie terminu odbioru poza termin zgodny z umową odbyło się na wyraźną prośbę wykonawcy.”.

Zgodnie z § 2 ust. 4 umowy nr 38/2015/F z 8 października 2015 r., odbiór każdego etapu pracy nastąpi w terminie do 55 dni roboczych od dnia otrzymania przez zamawiającego zawiadomienia o zakończeniu danego etapu pracy i złożenia w siedzibie zamawiającego wyników pracy.

Pracę za III etap umowy wykonawca przekazał do GIOŚ 16 sierpnia 2016 r., a jej odbioru dokonano protokołem zdawczo-odbiorczym z 6 grudnia 2016 r., tj. po 77 dniach roboczych²⁸⁴.

²⁸³ W umowie nr: 29/2019/F (§ 2 ust. 3), 40/2015/F (§ 2 ust. 5), GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ (§ 2 ust. 4), 49/2015/F (§ 2 ust. 5), GIOŚ/ZP/15/2021/DMS/NFOŚ (§ 2 ust. 3), 21/2016/F (§ 2 ust. 5), GIOŚ/ZP/73/2021/DMS/NFOŚ (§ 2 ust. 3), 22/2017/F (§ 2 ust. 3), 10/2018/F (§ 2 ust. 3), 20/2019 (§ 2 ust. 3), GIOŚ/ZP/211/2022/DMS/NFOŚIGW (§ 2 ust. 3), GIOŚ/ZP/122/2023/DMS/NFOŚIGW (§ 2 ust. 3), ZP/DMS/181/2020/F (§ 2 ust. 3), 54/2015/F (§ 2 ust. 4), ZP/DMS/93/2020/F (§ 2 ust. 3).

²⁸⁴ Nieprawidłowość dot. umowy nr 38/2015/F została już opisana w wystąpieniu pokontrolnym NIK - KSI.410.001.04.2017 P/17/001.

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] odbiór etapu III nastąpił łącznie z etapem IV z uwagi na zapisy umowy odnośnie łącznego rozliczenia finansowego obu etapów.”.

Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.); pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.) wyjaśnił, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie jest w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócił się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4341-4351, 4360-4369, 3947a-3947c)

GIOŚ działał niezgodnie z ww. postanowieniami umów, gdyż odbiór poszczególnych etapów ww. umów, odbył się po upływie, odpowiednio, 7, 4, 36 dni oraz 22 dni roboczych w stosunku do umownego terminu dokonania czynności odbioru. Przesunięcie terminu odbioru prac poza termin zgodny z umową faktycznie prowadziło do zmiany zapisów umowy, która to zmiana nie była dokonana w formie pisemnej przez strony tej umowy.

(akta kontroli str. 3550-3553, 3884-3896, 3913-3921)

4. Komisje powołane do odbioru etapów prac wykonanych w ramach zbadanych umów dokonywały odbiorów tych prac w sposób nierzetelny:

- 4.1. Komisja odebrała III etap prac wykonanych na podstawie umowy nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ bez uprzedniej weryfikacji wyników monitoringu zrealizowanego w ramach tego etapu.

Protokołem zdawczo-odbiorczym z 2 grudnia 2021 r. komisja odebrała III etap prac wykonanych na podstawie umowy nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ. Po dokonaniu odbioru stwierdzono, że praca zawiera błędy i nieścisłości, o których koordynator umowy ze strony GIOŚ informował wykonawcę i następnie w porozumieniu z wykonawcą zmieniał w Systemie Informatycznym Monitoringu Gatunków i Siedlisk Przyrodniczych (SIMGSP) wyniki monitoringu zrealizowanego w ramach III etapu ww. umowy.

Główny specjalista w DMS, koordynator umowy ze strony GIOŚ i członek komisji do odbioru III etapu, wyjaśniła m.in., że: „[...] rekomendacja wykonania pracy etapu III odbyła się na podstawie oceny czy dane zostały wprowadzone do bazy SIMGSP [...], jak też na podstawie losowo wybranej próby dokonałam weryfikacji wybranych raportów terenowych wprowadzonych do bazy przez wykonawcę. [...] W sytuacji, gdy już po dokonaniu odbioru prac etapu III protokołem zdawczo-odbiorczym z dnia 2 grudnia 2021 r. widziałam w bazie SIMGSP, że dane wprowadzone przez wykonawcę powodowały, że niejednoznaczna była ocena wskaźników wówczas zgłaszałam to do wykonawcy i po uzyskaniu jego wyjaśnień wprowadzałam tą zmianę bezpośrednio w bazie.”.

(akta kontroli str. 3656-3657)

Dyrektor DMS i przewodnicząca komisji do odbioru III etapu prac na pytanie, dlaczego dokonano odbioru tej pracy pomimo występujących nieprawidłowości, wyjaśniła m.in., że: „[...] nie były to nieprawidłowości [...] oceny są ocenami eksperckimi. [...] Dyskusja nt. niuansów w ocenie może trwać na prośbę zamawiającego również po odbiorze. W ramach rękopisu wykonawca jest zobowiązany uwzględnić proponowane przez nas (zamawiającego) zmiany wynikające z interpretacji nie zawsze precyzyjnych metodyk.”.

(akta kontroli str. 3656-3657, 3834-3840)

Dokonanie odbioru prac wykonanych w ramach danego etapu umowy zamyka możliwość nanoszenia w niej jakichkolwiek zmian, a brak uwag w protokole zdawczo-odbiorczym stanowi potwierdzenie, że pracę wykonano zgodnie z umową. Tym samym dokonywanie zmian wyników monitoringu zrealizowanego w ramach III etapu prac dowodzi nierzetelnej weryfikacji przez komisję tej pracy.

- 4.2. Komisja dokonała odbioru prac wykonanych na podstawie umowy nr 20/2019, mimo że zrealizowano je niezgodnie z opisem przedmiotu zamówienia (stanowiącym załącznik nr 1 do umowy).

Komisja dokonała odbioru prac, mimo że wykonawca wykazał przeprowadzenie monitoringu innych jednolitych części wód powierzchniowych (jcwp) niż określone w umowie. Wykonawca w latach 2019-2021 zbadał 2123 jcwp, nie objął badaniami 195 jcwp, które ujęto w umowie, a równocześnie przebadał 103 jcwp, których GIOŚ (jako zamawiający) nie ujął w umowie. Komisja odebrała pracę, pomimo że wykonawca przeprowadzał badania na innych jcwp niż określone w umowie, a jednocześnie nie obejmował badaniami niektórych jcwp wskazanych przez zamawiającego w umowie. Należy zaznaczyć, że nie było zmiany listy jcwp zaplanowanych do badań, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przedmiotowej umowy. Niewykazanie przez komisję realizacji prac niezgodnie z opisem przedmiotu zamówienia dowodzi nierzetelności działań komisji.

Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Zgodnie z Raportem syntetycznym z działań wykonanych w latach 2019-2021 (realizacja IV etapu umowy) badaniami objęto 2 220 jcwp. Na sumę tę składa się 2 123 stanowisk, na których wykonano odłowy i 97 stanowisk na których badanie nie mogło objąć odłowów ze względu na brak wody. Umowy na monitoring ichtiofauny z reguły zawierane są na kilka lat. W trakcie ich obowiązywania następują korekty programów wykonawczych monitoringu jakości wód, polegające m.in. na dodawaniu monitoringu operacyjnego w tych jcwp, w których pozyskano informacje o przekroczeniu norm stanu dobrego. W związku z tym przedstawione przez IRS w ramach umowy nr 20/2019 wyniki monitoringu były zgodne z planem monitoringu jakości wód i zostały wykorzystane w ocenie ich stanu lub do stwierdzenia, że mimo wykonanego badania wyniki nie mogą posłużyć do wykonania klasyfikacji ze względów metodycznych (np. zbyt mała liczba ryb w odłowie lub typ abiotyczny przeznaczony do monitorowania, ale bez wyznaczonych wartości granicznych klas stanu ekologicznego).”.

Dokonanie odbioru pracy, której zakres nie był w pełni zgodny z umową wskazuje na nierzetelne działanie komisji. Nawet jeśli już po zawarciu przedmiotowej umowy doszło do korekty programów wykonawczych monitoringu jakości wód i w związku z tym zaszła konieczność modyfikacji jcwp przeznaczonych do monitorowania to GIOŚ powinien doprowadzić do zmiany omawianej umowy poprzez np. poprzez zawarcie stosownego aneksu.

(akta kontroli str. 3913-3921, 4007-4016, 4437-4446)

- 4.3. Komisje powołane do odbioru prac nierzetelnie sporządzały protokoły zdawczo-odbiorcze.

W protokołach zdawczo-odbiorczych prac, w przypadku których stwierdzono konieczność naniesienia poprawek nie wskazywano czego dotyczą wymagane poprawki oraz jaki jest ich zakres, a jedynie poprzestawano na wskazaniu, że odbierana praca wymaga poprawek. Ponadto komisje nie wskazywały w protokole zdawczo-odbiorczym, czy odbierana praca zgodna jest z umową i opisem przedmiotu zamówienia (dotyczy to umowy nr 21/2016/F i nr 40/2015/F).

W 1 przypadku (dotyczy to etapu XX umowy nr 40/2015/F) komisja nie wskazała w protokole zdawczo-odbiorczym terminu na poprawienie pracy, mimo że uznała, że pracę wykonano niezgodnie z opisem przedmiotu zamówienia i praca wymaga poprawek.

Główny Inspektor nie zgodził się z tym, że protokoły zdawczo-odbiorcze były sporządzane w sposób ogólnikowy i wskazał, że: „z braku zamieszczenia w treści protokołu adnotacji oświadczającej o zgodności odbieranej pracy z umową i OPZ nie można wprost wywodzić nieścisłości czy też niepoprawności.”.

Odnosnie braku wskazania przez komisję terminu na poprawienie pracy przewodnicząca komisji – dyrektor DMS wyjaśniła, że „nie przypomina sobie dlaczego nie wyznaczono terminu”.

Główny Inspektor (od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.); pełniący obowiązki Główny Inspektor (od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.) wyjaśnił, że bez dostępu do dokumentów źródłowych nie jest w stanie odnieść się do przedmiotowej kwestii i w związku z tym zwrócił się do Głównego Inspektora o przekazanie kopii dokumentów niezbędnych do udzielenia wyjaśnień. Główny Inspektor odmówił przekazania dokumentów.

(akta kontroli str. 4341-4351, 4360-4369)

W protokole zdawczo-odbiorczym komisja powinna wprost wskazać, czy wykonawca wykonał pracę zgodnie z umową, a w przypadku uznania konieczności wprowadzenia poprawek, ich zakres również powinien być wskazany w dokumencie z odbioru pracy, jakim jest protokół zdawczo-odbiorczy. To samo dotyczy wskazania terminu dla wykonawcy na naniesienie niezbędnych poprawek, co zresztą wynika wprost z zapisów analizowanych umów (w umowach wskazano, że jeżeli podczas odbioru okaże się, że wyniki etapu pracy wymagają poprawek lub uzupełnień, wykonawca wykona na swój koszt wszelkie poprawki i uzupełnienia w terminie oraz zgodnie z zaleceniami ustalonymi w protokole).

(akta kontroli str. 3922-3938)

5. Przewodnicząca komisji dokumentowała odbiór prac z naruszeniem instrukcji kancelaryjnej obowiązującej w GIOŚ.

Przewodnicząca komisji powołanej do odbioru I i II etapu umowy nr 21/2016/F wskazała w protokole zdawczo-odbiorczym datę wpływu poprawionej pracy pomimo braku dokumentu potwierdzającego datę wpływu poprawionej pracy do GIOŚ. Natomiast przewodnicząca komisji powołanej do odbioru XII etapu umowy nr 40/2015/F nie wskazała dokładnej daty wpływu poprawionej pracy tego etapu, a jedynie wskazała, że praca wpłynęła w terminie.

Protokołem zdawczo-odbiorczym z 5 grudnia 2016 r. odebrano I i II etap prac wykonanych w ramach umowy nr 21/2016/F. W protokole wskazano, że prace tych etapów wymagają poprawek o charakterze edytorskim, a termin ich naniesienia wyznaczono do 12 grudnia 2016 r. Wykonanie poprawek w wyznaczonym przez komisję terminie potwierdzono poprzez zamieszczenie stosowanej adnotacji w protokole. W dokumentacji umowy brak było jednak dokumentu potwierdzającego dostarczenie przez wykonawcę poprawionych prac I i II etapu.

Odnosnie do odbioru XII etapu umowy nr 40/2015/F w dokumentacji związanej z realizacją umowy nie stwierdzono dokumentu, z którego wynikałaby dokładna data wpływu do GIOŚ poprawionej pracy XII etapu ww. umowy. W protokole zdawczo-odbiorczym zamieszczono jedynie adnotację o wpływie poprawionej pracy XII etapu do 9 listopada 2018 r.

Zgodnie z pkt 3.7 ppkt 2 obowiązującej wówczas instrukcji kancelaryjnej GIOŚ sekretariatu opatrują wpływy pieczęcią wpływu i przedkładają przełożonym.

Przewodnicząca komisji wyjaśniła m.in., że umowa nr 21/2016/F „[...] nie precyzowała sposobu dostarczania przez wykonawcę wyników realizacji umowy po poprawkach o charakterze edytorskim oraz nie sprecyzowano sposobu zawiadamiania o tym fakcie zamawiającego przez wykonawcę. Pracownik wykonawcy dostarczył osobiście poprawione prace etapu I i II, a fakt dostarczenia tych prac w terminie 12 grudnia 2016 r. został potwierdzony na protokole zdawczo-odbiorczym przez przewodniczącego komisji odbioru.”.

Odnosnie do odbioru XII etapu umowy nr 40/2015/F, przewodnicząca komisji wyjaśniła, że termin wskazany w protokole odbioru jest terminem wpłynięcia poprawionej pracy. Oznacza to, że praca wpłynęła 9 listopada 2018 r. Ponadto wskazała, że „przedkładanym poprawkom nie musiały towarzyszyć pisma przewodnie. Praktyka była różna – raz przekazywano pisma przewodnie, a innym razem nie”.

Zgodnie z przywołaną instrukcją kancelaryjną wszystkie pisma wpływające powinny być opatrzone pieczęcią wpływu, zatem pismo przy którym przedłożono zamawiającemu poprawione prace również powinny zostać opatrzone przez sekretariat departamentu pieczęcią wpływu z datą i to stanowiłoby podstawę ustalenia daty wpływu poprawionych prac, a nie jednostronna adnotacja przewodniczącego komisji w protokole zdawczo-odbiorczym.
(akta kontroli str. 3858-3864, 3834-3840)

6. GIOŚ dokonał zmiany terminu wykonania jednego z zadań zaplanowanych w ramach I etapu umowy nr GIOŚ/ZP/49/2021/DMS/NFOŚ z naruszeniem postanowień tej umowy.

Zgodnie z § 2 ust. 2 lit. b ww. umowy zadanie 3 w I etapie powinno zostać przekazane zamawiającemu na 30 dni przed terminem realizacji tego etapu, tj. do 31 marca 2021 r. w celu wniesienia przez zamawiającego ewentualnych uwag.

Pismem z 29 marca 2021 r.²⁸⁵, powołując się na działanie siły wyższej (epidemię wirusa SARS-CoV-2) wykonawca poinformował, że nie będzie mógł zrealizować w terminie ww. zadania. Dyrektor DMS²⁸⁶ przyjął do wiadomości informację o wystąpieniu ogniska wirusa. Kolejnym pismem²⁸⁷ (z 12 kwietnia 2021 r.) wykonawca poinformował, że przekazanie zadania 3 w I etapie nastąpi do 19 kwietnia 2021 r. W protokole zdawczo-odbiorczym z 28 maja 2021 r., którym dokonano odbioru pracy I etapu wskazano, że praca tego etapu została dostarczona w terminie.

Procedurę postępowania stron umowy na wypadek wystąpienia siły wyższej uregulowano w § 8 ust. 2 umowy, zgodnie z którym przez „siłę wyższą rozumie się zdarzenie bądź połączenie zdarzeń lub okoliczności, niezależnych od Stron, które zasadniczo utrudniają lub uniemożliwiają wykonanie przez Strony zobowiązań określonych niniejszą umową, a których dana Strona nie mogła przewidzieć, zapobiec im ani je przezwyciężyć poprzez działanie z dochowaniem należytej staranności”. Zgodnie z § 8 ust. 5 umowy w wyniku wystąpienia siły wyższej może nastąpić zmiana terminu realizacji przedsięwzięcia poprzez podpisanie przez strony aneksu do umowy. Z powyższych zapisów umowy jednoznacznie wynika, że zmiana terminu na przekazanie zamawiającemu zadania 3 w I etapie powinna zostać dokonana w formie stosownego aneksu do umowy.

Odstąpienie od zawarcia aneksu Główny Inspektor wyjaśnił m.in. tym, że: „[...] wykonawca informując zamawiającego o zaistniałej sytuacji nie wnioskował o wydłużenie terminu na realizację etapu I. Ponadto wykonawca przekazał wyniki etapu I w terminie wynikającym z umowy, tj. 30 kwietnia 2021 r.”.

(akta kontroli str. 3649-3655)

NIK nie podziela powyższej argumentacji, gdyż w umowie termin na realizację zadania 3 w I etapie wskazano niezależnie od terminu realizacji całego I etapu. Termin ten ustalono na 31 marca 2021 r., a przywołany przez Głównego Inspektora termin 30 kwietnia 2021 r. to termin złożenia całego I etapu. Opisany w § 8 ust. 5 tryb dokonywania zmian terminów realizacji przedsięwzięcia jednoznacznie wskazuje, że zmiana terminu realizacji przedsięwzięcia wymagała zawarcia aneksu.

7. GIOŚ przekazał wykonawcy umowy nr 21/2016/F materiały niezbędne do realizacji tej umowy w terminie uniemożliwiającym terminową realizację X etapu.

Pismem z 12 marca 2018 r. wykonawca zwrócił się do zamawiającego o zmianę terminu wykonania X etapu umowy z 15 marca na 28 marca 2018 r. z uwagi na działanie siły wyższej polegające na problemach z wydrukiem biuletynu. 26 marca 2018 r. wykonawca przedłożył pracę wykonaną w ramach etapu X. W piśmie z 4 kwietnia 2018 r.²⁸⁸ GIOŚ wskazał, że zaistniała sytuacja nie może być uznana jako siła wyższa i w związku z tym za opóźnienie

²⁸⁵ Znak: 272/21.

²⁸⁶ Pismem z 1 kwietnia 2021 r., znak: DM/51-11-3/2021/BA.

²⁸⁷ Znak: 305/21.

²⁸⁸ Znak: DM/5111-02/s/6/2018/IM, podpisane przez zastępcę dyrektora Departamentu Monitoringu Ocen i Prognoz Stanu Środowiska.

w realizacji etapu X pracy zamawiający zażąda kary umownej. W protokole zdawczo-odbiorczym z 27 kwietnia 2018 r., z odbioru m.in. etapu X wskazano, że komisja stwierdziła dostarczenie wyników etapu X z opóźnieniem. Ponadto wskazano, że strony uzgodniły, że w związku z informacjami przekazanymi na odbiorze dotyczącymi dodatkowych wyjaśnień przyczyn opóźnienia w dostarczeniu wyników etapu X, wykonawca uwzględni te okoliczności w piśmie do zamawiającego, który po otrzymaniu tego pisma rozpatrzy sprawę kar umownych ponownie. Pismem z 9 maja 2018 r.²⁸⁹, wykonawca wskazał dodatkowe przyczyny opóźnienia realizacji etapu X i wśród tych przyczyn wymienił m.in. zmianę przez zamawiającego układu biuletynu poprzez wprowadzenie bardzo istotnych różnic w stosunku do wersji pierwotnej i to w momencie kiedy przygotowanie biuletynu w dotychczasowej wersji właściwie było już ukończone. W wyniku analizy wskazanych w ww. piśmie argumentów ostatecznie GIOŚ stanął na stanowisku, że w świetle tego, że opóźnienie w wykonaniu X etapu umowy spowodowane było okolicznościami, za które odpowiada zamawiający, obciążenie karą umowną wykonawcy za nieterminowe wykonanie pracy byłoby niewłaściwe.

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że: „[...] dołożył wszelkich starań, aby zapewnić przekazanie materiałów w najkrótszym możliwym czasie, mając na względzie zachowanie najwyższej jakości całości publikacji.”.

Nie zmienia to jednak faktu, że materiały do wykonania całości pracy wykonawca otrzymał od zamawiającego z opóźnieniem i to przełożyło się na wykonanie pracy po terminie wynikającym z umowy nr 21/2016/F.

(akta kontroli str. 3855-3864)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

NIK ocenia negatywnie działania Głównego Inspektora w zakresie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących monitoringu gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin), siedlisk przyrodniczych oraz gatunków i siedlisk morskich. GIOŚ nie zapewnił prawidłowego i rzetelnego nadzoru w zakresie realizacji zadań związanych z monitoringiem przyrody. Powyższa ocena wynika z nieprawidłowości w zakresie konstruowania oraz realizacji umów zawartych na monitoring poszczególnych komponentów (tj. ptaków, innych zwierząt, roślin, siedlisk przyrodniczych, gatunków i siedlisk morskich oraz ichtiofauny). Nieprawidłowości te dotyczyły w różnym zakresie wszystkich 16 zbadanych szczegółowo umów i polegały m.in. na braku w umowach zapisów zabezpieczających w pełni interes zamawiającego, a tym samym gwarantujących gospodarne wydatkowanie środków publicznych, takich jak umożliwiających wypłatę wynagrodzenia za rzeczywiście wykonaną pracę w ramach realizacji danej umowy. Stwierdzono 2 przypadki niepomyślnego wynagrodzenia wykonawcy pomimo wykonania pracy w mniejszym zakresie niż wskazano w umowach. W przypadku 7 z 16 umów brak było zapisów regulujących zasady wprowadzania do efektów rzeczowych poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim. W 7 badanych umowach GIOŚ nie naliczył kar umownych za okres opóźnienia w przedłożeniu przez wykonawcę pracy w stanie niewymagającym poprawek i uzupełnień łącznie na 1 044,5 tys. zł. W 12 badanych umowach nie stosowano zawartej w umowie procedury opisującej ponowny odbiór pracy po naniesieniu poprawek przez wykonawcę. Odbioru prac dokonywano z przekroczeniem terminu wynikającego z umowy na dokonanie odbioru, a całościowej weryfikacji odbieranej pracy dokonywano już po formalnym jej odebraniu protokołem zdawczo-odbiorczym. Stwierdzono przypadek odbioru pracy w sytuacji, gdy wykonawca zrealizował monitoring innych elementów niż przewidziano w opisie przedmiotu zamówienia, a także przypadek przekazania wykonawcy materiałów niezbędnych do zrealizowania przedmiotu umowy z opóźnieniem, co skutkowało nieterminową realizacją umowy. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niewystarczający nadzór ze strony GIOŚ nad zawieraniem oraz realizowaniem umów na monitoring poszczególnych komponentów przyrodniczych.

²⁸⁹ Znak: SII-070-21/2018.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone w GIOŚ mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie odnoszącym się do planowania i realizacji zadań związanych z gromadzeniem, sporządzaniem i przekazywaniem informacji do właściwych organów w ramach prowadzonego monitoringu przyrody oraz nadzorem nad realizacją zadań dotyczących monitoringu przyrody były nieskuteczne. Mechanizmy te nie zapewniły rzetelnego zaplanowania monitoringu przyrody na lata 2013-2023 oraz skuteczności nadzoru nad wykonawcami umów, których przedmiotem był monitoring przyrody, a także nie zapobiegły niezasadnemu rozszerzaniu zakresu monitoringu realizowanego przez podmioty zewnętrzne (wskutek niepełnego wykorzystania danych, którymi dysponowały parki narodowe w zakresie zmonitorowanych przez te parki gatunków i siedlisk przyrodniczych). Ponadto prezentowane przez Głównego Inspektora stanowisko o braku podstaw do objęcia monitoringiem wszystkich gatunków i siedlisk przyrodniczych wskazanych na listach referencyjnych KE, co do których Polska w roku 2019 była 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 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej. Stanowisko Głównego Inspektora może skutkować nieobjęciem w latach 2019-2024 monitoringiem wszystkich wymaganych przepisami uop gatunków ptaków i innych zwierząt wskazanych na ww. listach referencyjnych.

Zdaniem NIK, system kontroli zarządczej odnoszący się do obszaru działalności GIOŚ związanego z planowaniem i realizacją monitoringu przyrody wymaga usprawnienia poprzez wprowadzenie mechanizmów zapewniających:

1. zlecanie monitoringu gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych z częstotliwością wynikającą z opracowanych metodyk monitoringu gatunków i siedlisk;
2. obejmowanie monitoringiem wszystkich gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin) i siedlisk przyrodniczych oraz gatunków i siedlisk morskich ujętych na listach referencyjnych KE w celu rzetelnego sporządzenia sprawozdań, o których mowa w art. 12 dyrektywy siedliskowej i art. 17 dyrektywy ptasiej;
3. wyeliminowanie przypadków badania tych samych gatunków ptaków w ramach różnych umów z wykonawcą monitoringu ptaków;
4. zawieranie umów na realizację monitoringu przyrody w terminach umożliwiających wykonanie badań terenowych zgodnie z opracowanymi i przyjętymi metodykami;
5. zawieranie umów na realizację monitoringu przyrody zgodnie z obowiązującymi wieloletnimi programami monitoringu środowiska oraz opracowanymi na ich podstawie programami wykonawczymi;
6. rzetelną analizę i gromadzenie danych dotyczących monitoringu przyrody wykonanego przez inne podmioty (w tym parki narodowe) w celu prawidłowego

zaplanowania zakresu monitoringu niezbędnego do wykonania przez podmioty zewnętrzne;

7. sporządzanie sprawozdań do KE w terminach wskazanych przez KE;
8. zapewnienie w strategicznych programach, PMS elementów charakteryzujących dokumenty wieloletnie, w tym: celów i mierników realizacji zadań, harmonogramu realizacji zadań w podziale na poszczególne lata oraz definiowanie w tych dokumentach nazw i liczb gatunków (roślin, ptaków, innych zwierząt,) i typów siedlisk przyrodniczych, a także gatunków i siedlisk morskich zaplanowanych do objęcia monitoringiem;
9. zapewnienie pełnej realizacji zakresu monitoringu przyrody określonego w programach wykonawczych monitoringu przyrody;
10. zapewnienie wykazywania w informacjach o realizacji zadań IOŚ pełnych i zgodnych z faktycznym wykonaniem informacji dotyczących monitoringu przyrody;
11. zamieszczanie w umowach z wykonawcami monitoringu przyrody zapisów zabezpieczających interes GIOŚ, jako zamawiającego, w tym zapisów o możliwości pomniejszenia wynagrodzenia wykonawcy w przypadku niepełnego zrealizowania przedmiotu umowy, a także zapisów regulujących zasady wprowadzania poprawek o charakterze redakcyjno-edytorskim do efektów rzeczowych;
12. naliczanie kar umownych w sytuacji niezrealizowania przedmiotu umowy w zakresie i w terminie wskazanym w opisie przedmiotu zamówienia;
13. rzetelne dokumentowanie odbioru prac wykonanych zgodnie z umowami na realizację monitoringu przyrody oraz dokonywanie odbioru prac zgodnie z zapisami umów.

Wnioski

1. Zapewnienie objęcia monitoringiem przyrody wszystkich gatunków ptaków i innych zwierząt, ujętych na listach referencyjnych KE i stanowiących podstawę do sporządzenia sprawozdania za lata 2019-2024 z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej.
2. Opracowanie metodyk monitoringu dla 33 gatunków zwierząt innych niż ptaki, będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.
3. Opracowanie i zatwierdzenie programów wykonawczych monitoringu przyrody na 2024 r. i 2025 r. uwzględniających gatunki (ptaków, innych zwierząt, roślin) oraz typy siedlisk przyrodniczych ujęte na listach referencyjnych KE, a nieobjęte monitoringiem w latach 2019-2023 (do 30 czerwca).
4. Uzupełnienie SPPMS o: cele i mierniki oceny realizacji zadań monitoringu przyrody; liczby i nazwy gatunków (ptaków, innych zwierząt, roślin) oraz typy siedlisk przyrodniczych zaplanowanych do objęcia monitoringiem przyrody; harmonogram realizacji monitoringu przyrody w podziale na poszczególne lata; wyodrębnienie monitoringu gatunków i siedlisk morskich jako odrębnego komponentu monitoringu przyrody, a także wskazanie programów monitoringu gatunków ptaków.
5. Zaktualizowanie programu wykonawczego monitoringu przyrody na 2023 r. w zakresie liczby i typów siedlisk objętych monitoringiem w 2023 r.
6. Zawarcie aneksu do umowy nr GIOŚ/ZP/35/2023/DMS/NFOŚ z 2 marca 2023 r. w celu pozyskania pełnych danych monitoringowych z prac terenowych wykonanych w sezonie migracji 2022/2023, zimowania 2023 i sezonie lęgowym 2023 r.
7. Zawarcie umowy na monitoring siedlisk przyrodniczych w latach 2023-2025 po opracowaniu i zatwierdzeniu programu wykonawczego monitoringu przyrody w 2024 r. i 2025 r. oraz w zakresie zgodnym z ww. programami wykonawczymi a także zaktualizowanym programem wykonawczym monitoringu przyrody na 2023 r.

8. Opracowanie instrukcji i formularzy liczeń ptaków opublikowanych na stronie www.monitoringptakow.gios.gov.pl w sposób zapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji.

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 piśmie²⁹⁰ 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 uwag
i wykonania wniosków

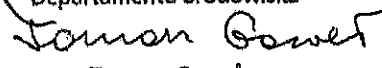
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 18 stycznia 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Tomasz Gawel
p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska

p.o. DYREKTOR
Departamentu Środowiska

Tomasz Gawel

²⁹⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

