

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

Tekst jednolity*

KSI.410.003.01.2015
P/15/052

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 listopada 2015 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/052 Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska
Kontrolerzy	1) Maria Sieklucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95062 z dnia 2 czerwca 2015 r. 2) Grzegorz Bąk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95063 z dnia 2 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 61-62)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa, zwana dalej: „GDOŚ”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Kielsznia, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, zwany dalej: „Generalnym Dyrektorem”.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, w latach 2011–2014, działania związane z budową i uruchomieniem bazy danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko (zwanej dalej „bazą” albo „bazą oos”), której elementem była baza danych o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko (zwana dalej „bazą soos”) zostały zakończone we wrześniu 2013 r., tj. po blisko pięciu latach od wejścia w życie 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 środowisko², (zwanej dalej „uuios”)³. Pomimo podejmowanych działań przez Generalnego Dyrektora, mających na celu utworzenie bazy, do czasu jej uruchomienia brak było dostępu społeczeństwa do scentralizowanej informacji o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, w tym danych o dokumentacji sporządzonej w ramach tych postępowań.

NIK negatywnie ocenia prowadzenie w GDOŚ publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (zwanego dalej „PDWD”) w części dotyczącej prowadzenia wykazu danych o dokumentach związanych z udziałem Generalnego Dyrektora w postępowaniach w sprawie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, z powodu niezamieszczenia w PDWD danych o większości zbadanych (9 z 10 objętych szczegółowym badaniem) dokumentów.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

³ Ustawa weszła w życie z dniem 15 listopada 2008 r.

Utrzymanie i rozwój bazy sooś realizowane było głównie w oparciu o podmioty zewnętrzne. W ocenie NIK, niezapewnienie możliwości przejęcia przynajmniej części zadań związanych z utrzymaniem i dalszym rozwojem bazy sooś przez własne kadry, przy równoczesnym braku określenia sposobu finansowania jej działania od 2018 r., może skutkować nieprawidłowym jej funkcjonowaniem.

Niska, chociaż rosnąca, liczba użytkowników oraz informacji w bazie sooś dowodzi niewystarczającej skuteczności działań mających na celu zorganizowanie i wdrożenie systemu przekazywania, przez organy przeprowadzające sooś i organy w nich uczestniczące, informacji niezbędnych do prowadzenia omawianej bazy. Na dzień 30 czerwca 2015 r. liczba jednostek samorządu terytorialnego (jst), które zarejestrowały sooś wynosiła 101, co stanowiło 3,5% wszystkich jst⁴, a liczba zarejestrowanych sooś prowadzonych przez jst – 395. Generalny Dyrektor, w ocenie NIK, nie w pełni wykorzystał, w ramach sprawowanego nadzoru, możliwości pozyskania informacji o prowadzonych sooś za pośrednictwem regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

Kontrola wykazała niezgodne z zasadami legislacji i długotrwałe prowadzenie prac związanych z przygotowaniem projektu rozporządzenia Ministra Środowiska *w sprawie szczegółowego zakresu informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko*.

Ponadto stwierdzono, że w kilku umowach zawartych w związku z budową i utrzymaniem bazy sooś nie określono warunków odbioru przedmiotu umowy oraz zapisów o przeniesieniu praw autorskich do utworów wytworzonych w ramach realizacji umów.

III. Wyniki kontroli

1. Organizacja i uruchomienie bazy danych w zakresie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko

Opis stanu faktycznego

Działania związane z budową i uruchomieniem bazy danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, zostały zdefiniowane w regulaminach organizacyjnych GDOŚ⁵ i uszczegółowione w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko (Wydziału ds. Instrumentów Wsparcia Ocen Oddziaływania na Środowisko, Zespołu ds. Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko, Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego⁶) oraz Wydziału Informatyki Biura Dyrektora Generalnego⁷.

⁴ 16 województw, 380 powiatów i 2.479 gmin.

⁵ Regulamin organizacyjny Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 1 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 16 grudnia 2008 r. *w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*; Regulamin organizacyjny Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 10 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 23 marca 2010 r. *zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*; Zarządzenie nr 31 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 28 lipca 2011 r. *zmieniające Zarządzenie nr 10 z dnia 23 marca 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*; Regulamin organizacyjny Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 1 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 2 stycznia 2014 r. *w sprawie regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*.

⁶ Od dnia 22.06.2012 r. Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego I, Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego II.

⁷ Od dnia 22.01.2014 r. Biura Administracyjno-Kadrowego.

(dowód: akta kontroli str. 194-214, 309-310)

W dniu 29 lipca 2009 r. Generalny Dyrektor skierował do Zastępcy Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej „NFOŚiGW”) pismo z prośbą o przyjęcie do finansowania ze środków NFOŚiGW *Programu wsparcia organów administracji publicznej w realizacji zadań dotyczących strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko oraz na obszary Natura 2000, w kontekście poprawy jakości prowadzonych postępowań i sporządzanej w ich toku dokumentacji*. Koszty realizacji Programu oszacowano na kwotę 3.500 tys. zł.

W odpowiedzi na powyższe pismo Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW (w dniu 28 stycznia 2010 r.) poinformował Generalnego Dyrektora o zatwierdzeniu (uchwałą Zarządu NFOŚiGW z dnia 5 stycznia 2010 r.) programu priorytetowego pn. *Wsparcie systemu ocen oddziaływania na środowisko i obszarów Natura 2000*.

W dniu 25 czerwca 2010 r. Generalny Dyrektor skierował do Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW dwa wnioski o sfinansowanie zadań: *Przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko* (w kwocie 1.520 tys. zł) oraz *Budowa systemu informatycznego wspomagającego proces ocen oddziaływania na środowisko* (w kwocie 933 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 511-540)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że od dnia utworzenia GDOŚ do 2010 r. działania dotyczące bazy danych ooś skoncentrowane były na przygotowaniu organizacyjnym GDOŚ, określeniu zarysu koncepcji bazy, pozyskaniu finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 432-439)

Budowa bazy danych ooś, jej utrzymanie i rozwój były finansowane ze środków NFOŚiGW, udzielonych na podstawie czterech umów:

- 1) nr 451/2010/Wn-50/NE-00/D z dnia 7 września 2010 r., na podstawie której sfinansowano: opracowanie koncepcji budowy systemu informatycznego wspomagającego proces ocen oddziaływania na środowisko oraz dostawę sprzętu i oprogramowania na potrzeby systemu;
- 2) nr 232/2011/Wn-50/NE-00/D z dnia 14 czerwca 2011 r., na podstawie której sfinansowano: dostawę infrastruktury sprzętowej (rozbudowę i dostarczenie nowych elementów infrastruktury) wraz z niezbędnym oprogramowaniem oraz wykonanie prac instalacyjnych i konfiguracyjnych; opracowanie koncepcji rozwoju i utrzymania systemu informatycznego; wsparcie merytoryczne i techniczne prac związanych z budową i wdrożeniem systemu informatycznego; wykonanie prac analitycznych, projektowych, dokumentacyjnych oraz wdrożeniowo-implementacyjnych;
- 3) nr 618/2012/Wn-50/NE-00/D z dnia 28 września 2012 r., na podstawie której sfinansowano usługi wsparcia merytorycznego i technicznego prac związanych z rozwojem i utrzymaniem systemu informatycznego; asystę techniczną mającą na celu utrzymanie i rozwój bazy oraz wsparcie administracyjne i usługi typu help desk; audyt bezpieczeństwa informacji systemu informatycznego bazy; zakup usług asysty technicznej dla licencji; dostawę serwera i usług gwarancyjnych na posiadaną infrastrukturę, dostawę macierzy dyskowej i półki dyskowej, dostawę przełączników sieciowych;
- 4) nr 929/2014/Wn50/NE-00/D z dnia 30 grudnia 2014 r., na podstawie której przewiduje się finansowanie do 2017 r. usług asysty technicznej polegających na wykonaniu zadań mających na celu rozwój, modyfikację, rozszerzenie

funkcjonalności bazy oraz wybranych czynności utrzymaniowych i usuwaniu błędów, a także świadczenie usług typu help desk dla użytkowników bazy.

(dowód: akta kontroli str. 497-506, 508-510, 824-1173)

W umowie nr 451/2010/Wn-50/NE-00/D z dnia 7 września 2010 r. założono utworzenie bazy do 30 listopada 2011 r.

W dniu 15 maja 2012 r. NFOŚiGW przeprowadził kontrolę realizacji ww. umowy, w wyniku której stwierdzono m.in., że: „(...) zrealizowany zakres rzeczowy w ramach umowy dotacji nie doprowadził do powstania działającego systemu informatycznego wspomagającego proces ocen oddziaływania na środowisko. (...) Zakupione urządzenia oraz oprogramowanie nie są użytkowane na tym etapie prac do celów jakie zakładano”.

Wyjaśniając powody nieosiągnięcia zakładanego efektu rzeczowego Generalny Dyrektor stwierdził m.in., że: „(...) Wnioskując o dofinansowanie zakładano rozpoczęcie realizacji zadania od 15 lipca 2010 r. Ostatecznie pierwszą umowę (...) podpisano w dniu 7 września 2010 r. (dalej zwana umową 451) i po tym terminie rozpoczęto podejmowanie zobowiązań finansowych w ramach zadania. (...) pierwszy wniosek do NFOŚiGW na realizację zadań związanych z budową systemu został złożony jeszcze przed wypracowaniem ostatecznej koncepcji systemu, a co za tym idzie podział środków na poszczególne zadania nie uwzględniał wszystkich potrzeb wypracowanych na etapie uzgadniania koncepcji systemu. Dodatkowo (...) realizacja zadań, związanych z budową systemu informatycznego wspomagającego proces ocen oddziaływania na środowisko, w tym zakup sprzętu, oprogramowania, tworzenia aplikacji, koncepcji technicznej systemu, była nadzorowana bezpośrednio przez Ministra Środowiska za pośrednictwem Gabinetu Politycznego i wymagała konsultacji z wyznaczonym do tych zadań przedstawicielem Ministerstwa Środowiska (...). Równocześnie prowadzono uzgodnienia wewnętrzne co do możliwości postawienia, utrzymywania i administrowania systemem w GDOŚ przy uwzględnieniu jego funkcjonalności. (...)w ramach umowy 451 dokonano zakupu i wdrożenia sprzętu wraz z oprogramowaniem, jako niezbędnych elementów technicznych, stanowiących podstawę do dalszych działań w zakresie opracowania, uruchomienia i pilotażowego wdrożenia systemu informatycznego. Jednocześnie należy podkreślić, że zakładany efekt rzeczowy programu priorytetowego został osiągnięty na koniec 2012 r. (...). Po tym terminie rozpoczęło się pilotażowe wdrażanie bazy ooś w wybranych jednostkach. Ostateczne udostępnienie bazy danych ooś w BIP nastąpiło po wdrożeniu uwag i poprawek zgłoszonych na etapie pilotażu”. Pilotaż został przeprowadzony w trzech regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska oraz sześciu jednostkach samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 410-431, 508-510)

Działania związane z budową i uruchomieniem bazy danych ooś były realizowane we własnym zakresie oraz przez podmioty zewnętrzne. Nadzór nad realizacją zadań, związanych z budową i uruchomieniem bazy, sprawował Departament Ocen Oddziaływania na Środowisko, w ramach którego m.in.:

- przeprowadzono procedury wyboru wykonawców; weryfikowano kolejne etapy budowy i uruchomienia bazy; przeprowadzono spotkania dotyczące bazy dla regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (rdoś) i sfinansowano spotkania informacyjne w regionach⁸;

⁸ Zadania zrealizowane przez Wydział ds. Instrumentów Wsparcia Ocen Oddziaływania na Środowisko.

- weryfikowano poprawność bazy w zakresie procedur dotyczących m.in. strategicznych ocen oddziaływania na środowisko⁹.

Ponadto, Wydział Informatyki w Biurze Administracyjno-Kadrowym administrował infrastrukturą techniczną, zarządzał jej poszczególnymi składnikami (sprzęt, oprogramowanie, łącza i dostęp do Internetu), określił standardy wyposażenia technicznego, uczestniczył w przygotowywaniu i rozstrzyganiu konkursów ofert oraz zamówień publicznych obejmujących inwestycje informatyczne.

(dowód: akta kontroli str. 750-757)

W związku z budową bazy danych ooś Generalny Dyrektor zawarł 10 umów (z pięcioma podmiotami zewnętrznymi), dotyczących opracowania koncepcji budowy systemu informatycznego wspomagającego proces ocen oddziaływania na środowisko¹⁰ oraz koncepcji jego rozwoju i utrzymania¹¹; dostawy sprzętu i oprogramowania¹²; usług wsparcia merytorycznego i technicznego prac związanych z budową i wdrożeniem systemu informatycznego, wykonania prac analitycznych, projektowych, dokumentacyjnych¹³; świadczenia usług asysty technicznej mającej na celu utrzymanie i rozwój bazy¹⁴. Przeprowadzono również audyt bezpieczeństwa informacji systemu informatycznego bazy¹⁵. Łączny koszt realizacji zadań w ramach ww. umów wyniósł 1.716,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 497-510)

Odbioru i rozliczenia wykonania zadań będących przedmiotem ww. umów dokonano z należytą starannością. Powoływano komisje, które dokonywały odbioru prac, odnosząc się w protokołach do zakresu, jakości i terminowości wykonanych zadań. W przypadku dwóch umów naliczono kary umowne w łącznej wysokości 20,7 tys. zł w związku z przekroczeniem umownego terminu wykonania zadań¹⁶, a także wypowiedziano jedną umowę (m.in. z uwagi na to, że jakość dokumentacji przygotowywanej przez wykonawcę znacząco odbiegała od oczekiwanego poziomu, kontakt z osobą wskazaną przez wykonawcę do realizacji umowy był utrudniony, wykonawca nie przejawiał oczekiwanej inicjatywy w zakresie pozyskiwania informacji o systemie¹⁷).

(dowód: akta kontroli str. 497-510)

W raporcie z przeprowadzonego w 2013 r. audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji systemu informatycznego bazy danych ooś wskazano 25 zagrożeń i podatności (w tym 10 o charakterze wysokim, 13 średnim, dwa niskim) oraz sformułowano rekomendacje/plan postępowania z ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 432-460, 497-510)

⁹ Zadania zrealizowane przez Wydział Orzecznictwa Administracyjnego II.

¹⁰ Umowa nr 171/GDOŚ/DOOŚ/2010 z dnia 29.10.2010 r. na kwotę 50 tys. zł.

¹¹ Umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.008.2013 z dnia 9.07.2013 r. na kwotę 25 tys. zł.

¹² Umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.011.2011 z dnia 19.09.2011 r. na kwotę 636,7 tys. zł oraz umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.009.2012 z dnia 2.11.2012 r. na kwotę 237,8 tys. zł.

¹³ Umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.004.2012 z dnia 1.02.2012 r. na kwotę 50 tys. zł, umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.007.2012 z dnia 16.07.2012 r. na kwotę 436,3 tys. zł (kwota rozliczona w ramach umowy); umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.003.2013 z dnia 23.01.2013 r.

¹⁴ Umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.005.2013 z dnia 17.06.2013 r. na kwotę 110,7 tys. zł; umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.010.2013 z dnia 4.09.2013 r. na kwotę 119,9 tys. zł.

¹⁵ Umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.011.2013 z dnia 11.09.2013 r. na kwotę 50 tys. zł.

¹⁶ Umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.007.2012 z dnia 16 lipca 2012 r. – kary umowne w łącznej wysokości 20,6 tys. zł, w związku z przekroczeniem umownego terminu wykonania trzech z pięciu etapów realizacji umowy; umowa nr 336/GDOŚ/2014 z dnia 19.11.2014 r. – kary umowne w wysokości 0,06 tys. zł w związku z niezgodnym terminem wykonania umowy.

¹⁷ Umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.003.2013 z dnia 23.01.2013 r. na kwotę 93 tys. zł (maksymalne wynagrodzenie brutto), rozliczona na kwotę 6,2 tys. zł.

W efekcie zrealizowanych umów dotyczących budowy i uruchomienia bazy danych ooś m.in. powstała:

- koncepcja techniczna i funkcjonalno-użytkowa systemu informatycznego wspomagającego proces ocen oddziaływania na środowisko. W koncepcji wskazano zadania w ramach budowy systemu na przestrzeni lat 2011–2014 oraz koszty ich realizacji. Zadania zostały zrealizowane w granicach założonych kosztów;
- koncepcja rozwoju i utrzymania systemu informatycznego ooś, w której zaproponowano trzy modele rozliczeń w utrzymaniu infrastruktury IT (zasobowy, zadaniowy, usługowy) oraz trzy modele utrzymania poszczególnych warstw IT.

W odniesieniu do zaproponowanych w koncepcji modeli rozliczeń w utrzymaniu infrastruktury IT oraz modeli utrzymania poszczególnych warstw IT, Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: „(...) Po zakończeniu obecnie obowiązującej umowy z NFOŚiGW (od 2018 r.) system powinien być w dalszym ciągu utrzymywany, co będzie wiązało się z koniecznością finansowania co najmniej zasobów osobowych (pracownicy na umowę o pracę lub wykonawcy zewnętrzni), odnawiania licencji i gwarancji. Obecnie trwają w GDOŚ prace nad wypracowaniem sposobu utrzymania i rozwoju bazy danych ooś począwszy od roku 2018 w związku z zakończeniem obecnej umowy z NFOŚiGW oraz prawdopodobnym brakiem możliwości dalszego finansowania bazy z tego źródła. Decyzje w tym zakresie powinny zostać podjęte nie później niż do końca 2016 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 410-431, 508-510)

Utworzona baza służy m.in. do zbierania, przetwarzania i udostępniania informacji o każdej rozpoczętej, prowadzonej i zakończonej strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko projektów polityk, strategii, planów lub programów oraz umożliwia organom właściwym do przeprowadzenia sooś bieżącą aktualizację danych. Baza umożliwia m.in: monitoring, raportowanie i zarządzanie jakością danych; udostępnianie informacji z bazy danych; import danych o postępowaniach z pliku xls. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że z obserwacji wynika, iż przyrost informacji w bazie następuje przez cały rok, wyraźny jest jednak wzrost aktywności użytkowników w pierwszych trzech miesiącach roku. W obecnie procedowanym projekcie nowelizacji uuioś¹⁸ zakłada się nałożenie obowiązku aktualizacji danych w bazie w terminie 30 dni od dnia ich wytworzenia lub wpływu do organu.

(dowód: akta kontroli str. 497-507, 514-515)

W bazie sooś zawarto informacje o prowadzonych sooś w zakresie określonym w § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹.

Jak wyjaśnił Generalny Dyrektor, w celu weryfikacji rzetelności danych wprowadzanych do bazy sooś, GDOŚ – jako administrator centralny, losowo przegląda wybrane postępowania pod kątem poprawności ich wprowadzenia. W stosunku do rocznych informacji przesyłanych przez organy, niezarejestrowane w bazie danych ooś, każdorazowo przed zaimportowaniem danych do Systemu

¹⁸ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/266607/266610/266611/dokument141560.pdf>

¹⁹ Dz.U. z 2012 r., poz. 529.

prowadzono weryfikację arkusza danych²⁰. Ponadto zastosowano następujące rozwiązania²¹:

- 1) przewidziano, że z możliwości wprowadzania, modyfikacji i usuwania postępowań mogą korzystać wyłącznie użytkownicy uprawnieni i zarejestrowani w systemie zgodnie z *Procedurą zgłaszania użytkownika do bazy ooś*;
- 2) określono obowiązki użytkownika;
- 3) wprowadzono zakaz stosowania kodów komputerowych, skryptów lub programów automatyzujących korzystanie z usług Systemu;
- 4) zapewniono automatyczną weryfikację informacji zgodnie z uprawnieniami przyznanymi użytkownikom.

(dowód: akta kontroli str. 463-507)

W ramach zapewnienia realizacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązku, określonego w art. 129 ust. 1 uoiio:

- Generalny Dyrektor, w dniu 12 października 2011 r., tj. blisko dwa lata przed udostępnieniem bazy (19 września 2013 r.), skierował do przedstawicieli wszystkich jst pismo z prośbą o wypełnienie ankiety na temat przygotowania do wdrożenia bazy. W wyniku ankiety wypełnionej przez 1399 jst otrzymano informacje dotyczące umiejętności informatycznych osób zajmujących się ocenami oddziaływania na środowisko w tych urzędach oraz wyposażenia stanowisk ich pracy w zasoby informatyczne. Wyniki ankiety posłużyły do zaplanowania cyklu szkoleń dla użytkowników bazy danych ooś w skali całego kraju, a także stanowiły narzędzie pomocnicze do określenia wymagań technicznych i użytkowych wspierających system ocen oddziaływania na środowisko;
- w dniu 10 lutego 2012 r. Zastępca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska przedstawił jst propozycję zestawienia informacji w celu ułatwienia wypełnienia obowiązku zgodnie z art. 129 ust. 1 uoiio; w dniu 30 lipca 2012 r. Generalny Dyrektor przekazał jst informację o aktualizacji powyższego materiału w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko;
- od 2013 r. Generalny Dyrektor corocznie (w dniu 22 marca 2013 r., 3 stycznia i 25 marca 2014 r., 7 stycznia 2015 r.) w pismach kierowanych do jst przypominał o upływającym, z dniem 31 marca, terminie realizacji obowiązku przedkładania informacji. Każdorazowo podkreślano, że baza umożliwia także tworzenie rocznych zestawień w celu realizacji obowiązku sprawozdawczego, a organy, które nie skorzystają z możliwości wygenerowania zestawienia przy pomocy bazy ooś mogą również zrealizować obowiązek sprawozdawczy wypełniając materiał pomocniczy dostępny na stronie internetowej GDOŚ.

²⁰ Następowo to dwutorowo. Po pierwsze osoba odpowiedzialna za import informacji analizowała dane przesłane celem złożenia rocznej informacji do GDOŚ pod kątem ich kompletności oraz w możliwym zakresie poprawności merytorycznej. W razie pojawienia się niejasności kontaktowano się z organem w celu ich wyjaśnienia i poprawy. Dodatkowo w Systemie przewidziano mechanizm kontrolny podczas importu przedmiotowych informacji, który uniemożliwia wprowadzenie danych do bazy ooś z błędnie wypełnionym formularzem.

²¹ W Regulaminie użytkownika systemu Baza danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, Procedurze zgłaszania użytkownika do bazy ooś, zaktualizowanym Projekcie funkcjonalnym i prototypów interfejsów komunikacji systemu z użytkownikiem oraz w umowach zawieranych z zewnętrznymi wykonawcami.

W pismach z dnia 25 marca 2014 r. i 1 kwietnia 2014 r. Generalny Dyrektor wystąpił o przedłożenie informacji za 2013 r. i lata poprzednie oraz poinformowanie o braku prowadzonych postępowań w danym roku sprawozdawczym (jeżeli miało to miejsce); wskazywał w jaki sposób uzyskać dostęp do bazy; zachęcał do udziału w bezpłatnych, jednodniowych szkoleniach z zakresu obsługi bazy dla pracowników organów administracji publicznej z całej Polski (szczegółowe informacje nt. lokalizacji i terminów szkoleń w 2014 r. zamieszczono na podanej w piśmie stronie internetowej);

- Generalny Dyrektor zorganizował, w latach 2013–2014, jednodniowe szkolenia z zakresu bazy dla pracowników administracji publicznej na terenie całej Polski. W szkoleniach tych uczestniczyło 2.408 osób – pracowników regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, starostw powiatowych, urzędów gmin. Na ogółem 2.958 urzędów administracji publicznej udział w szkoleniu wzięli przedstawiciele 1.554 organów (52,5%). Całkowity koszt tych szkoleń wyniósł 621,6 tys. zł.

W ramach prac nad projektem ustawy *o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw* w rządowym projekcie z dnia 5 grudnia 2014 r. zaproponowano zmianę art. 129 polegającą na nałożeniu na organy właściwe do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oraz ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, obowiązku wprowadzania do bazy danych, informacji niezbędnych do jej prowadzenia oraz rozszerzeniu delegacji dla ministra właściwego do spraw środowiska o określenie w rozporządzeniu szczegółowych obowiązków organów w zakresie wprowadzania informacji do bazy danych²². Do dnia zakończenia kontroli trwały prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy oraz rozporządzenia²³.

(dowód: akta kontroli str. 673-731, 749)

W celu zwiększania liczby użytkowników oraz ilości informacji zawartych w bazie, pracownicy GDOŚ przeprowadzili w 2013 r. trzy szkolenia (łącznie dla 50 osób), przygotowujące przedstawicieli rdoś do przeprowadzenia spotkań informacyjnych dotyczących bazy. W latach 2013–2014 r. pracownicy rdoś przeprowadzili szkolenia informacyjne dotyczące bazy dla 1.844 przedstawicieli organów administracji publicznej. Ponadto, w piśmie z dnia 30 czerwca 2014 r. Generalny Dyrektor zachęcił regionalnych dyrektorów ochrony środowiska do bieżącego wprowadzania informacji do bazy, wskazując na przydatność tego narzędzia w pracy rdoś.

Zgodnie z art. 131 ust. 1 pkt 7 uuios, do zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska należy przekazywanie danych do bazy danych ooś. W sprawie sposobu realizacji tego obowiązku, Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: „*W nawiązaniu do art. 131 ust. 1 pkt 7 należy wyjaśnić, iż przepis ten (podobnie jak art. 129 ust. 1) nie nakłada obowiązku wprowadzania informacji bezpośrednio do bazy danych ooś. Dla rdoś przyjęto więc tę samą zasadę przedkładania informacji, jaka obowiązuje dla innych organów zgodnie z art. 129 ust. 1. Podjęto również dodatkowe działania skierowane do rdoś, polegające na przedstawieniu korzyści dla rdoś, wynikających z posiadania wszystkich danych o prowadzonych przez te jednostki postępowaniach w jednym systemie teleinformatycznym i zachęceniu regionalnych dyrektorów do wprowadzania danych bezpośrednio do bazy danych ooś. Podkreślić należy dodatkowo, że rdoś nie wprowadzają informacji w zakresie strategicznych ocen*

²² <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/266607/266610/266611/dokument141560.pdf>

²³ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//515/8959/8961/8962/dokument5534.pdf>

oddziaływania na środowisko do bazy danych (robią to organy właściwe w zakresie opracowania projektów dokumentów, o których mowa w art. 46 ustawy ooś), stąd nie wydaje się właściwe odnoszenie danych przekazanych przez GDOŚ, dotyczących strategicznych ooś (...) do działań w ramach bazy danych ooś prowadzonych przez rdoś”.

(dowód: akta kontroli str. 463-496, 673-731)

W czerwcu 2011 r. Generalny Dyrektor przedłożył projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw²⁴, w którym zaproponował m.in. rozszerzenie obowiązku podawania do publicznej wiadomości informacji o odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko planów i programów wymienionych w art. 46 pkt 1. W uzasadnieniu zaproponowanej zmiany wskazano m.in., że „wyłączenie z obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny dla dokumentów planistycznych nie znajduje żadnego uzasadnienia”. Zaproponowana przez Generalnego Dyrektora zmiana nie została jednak uwzględniona w obecnie procedowanym projekcie ustawy o zmianie ww. ustawy²⁵. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wyjaśnił, że „(...) przyczyną nieuwzględnienia w obecnie procedowanym projekcie ustawy (...) zmiany art. 48 ust. 4 ustawy (...) (polegającej na dodaniu odesłania do art. 46 ust. 1 ustawy ooś) było powiązanie przedmiotowego projektu ustawy zasadniczo z wdrożeniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. UE L 26. Z 28.1.2012, s. 1), zwana dalej „dyrektywą ooś”, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz. Urz. UE. L 124 z 25.4.2014, s. 1-18). Nadanie takiego kształtu ustawie wynikało również z konieczności zachowania terminu implementacji, tj. 16 maj 2017 r. (zgodnie z art. 2 ust. 1 Dyrektywy zmieniającej) i skierowania projektu ustawy przed końcem obecnej kadencji Sejmu. Z tego powodu zasadnicze pominięcie spraw związanych ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko, które nie były wymagane dyrektywą ooś, w tym zmiany art. 48 ust. 4 ustawy ooś, było niezbędne dla terminowej i prawidłowej implementacji dyrektywy ooś”.

(dowód: akta kontroli str. 206-214, 461-462)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Działania Generalnego Dyrektora w zakresie opracowania projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego zakresu informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko były długotrwałe i niezgodne z zasadami legislacji.
Generalny Dyrektor trzykrotnie²⁶ przedstawiał do uzgodnień wewnątrzresortowych projekt ww. rozporządzenia, który wykaczał poza delegację ustawową, na co każdorazowo wskazywał Departament Prawny Ministerstwa Środowiska²⁷. Projekt rozporządzenia, zgodny z uprawnieniami

²⁴ http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_07/dc2efa299136db8a9209c3ac965c702a.pdf

²⁵ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/266607/266610/266611/dokument141560.pdf>

²⁶ Tj. w dniach 18.03.2010 r., 29.03.2011 r., 14.06.2011 r.

²⁷ Pisma z dnia: 24.04.2010 r., 5.04.2011 r., 24.06.2011 r.

wynikającymi z ustawy, został przekazany przez GDOŚ do Ministerstwa Środowiska dopiero w dniu 7 lipca 2011 r.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: „(...) równolegle do prac nad rozporządzeniem (...) podejmowane były działania na rzecz wprowadzenia zmian w treści art. 129 ust. 2 ustawy ooŚ. Kilkakrotne przedkładanie projektu rozporządzenia do uzgodnień wewnątrzresortowych (...), dotyczącego nie tylko zakresu informacji, ale również sposobu i trybu ich wprowadzania do bazy (...) wynikało z przeświadczenia, że ww. konsultacje pozwolą wypracować optymalną treść rozporządzenia odpowiadającą potrzebie monitorowania (...) strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, a projekt rozporządzenia będzie mógł być procedowany wraz ze zmianą ustawy. Wobec braku postulowanych zmian w ustawie procedowany był projekt rozporządzenia z dnia 7 lipca 2011 r.”.

Zgodnie z § 116 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁸, w rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Trzykrotne przedkładanie do uzgodnień resortowych projektu rozporządzenia wykraczającego poza delegację ustawową spowodowało późne wejście w życie ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 410-431, 758-803)

2. W trzech umowach zawartych na świadczenie usług konsultacyjnych, doradczych oraz wsparcia, w ramach etapu budowy i wdrożenia bazy, nie określono zasad odbioru przedmiotu umowy i nie uzależniono wypłaty wynagrodzenia od jakości, terminowości wykonanych prac oraz ich zgodności z umową.

Łączna wysokość środków rozliczonych w ramach umów wyniosła 20,0 tys. zł.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że w ramach umów zlecenia świadczone były usługi konsultacyjne, opiniowanie materiałów przygotowanych w ramach dyskusji wewnętrznej nt. bazy, udział w spotkaniach roboczych itp. Opinie i uwagi były zgłaszane w trybie roboczym. Zakres umów nie definiował powstania efektu rzeczowego.

(dowód: akta kontroli str. 432-460, 497-507, 732-739)

W ocenie NIK, umowa, niezależnie od rodzaju usług, powinna określać tryb ich odbioru i warunki rozliczenia. Brak takich zapisów i dokonywanie płatności jedynie na podstawie rachunku, który nie odnosi się do sposobu realizacji przedmiotu umowy, może budzić wątpliwości nie tylko do rzetelności rozliczenia ale nawet faktycznego wykonania.

3. W niżej wymienionych pięciu z 23 umów, zawartych w ramach budowy, uruchomienia oraz utrzymania i administrowania bazą danych sooŚ, w wyniku realizacji których powstały dzieła stanowiące utwór w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych²⁹, nie zawarto zapisów o przeniesieniu praw autorskich do utworów wytworzonych w ramach realizacji tych umów:

- 1) umowa nr DOOŚ.IWOŚ.262.011.2011 zawarta w dniu 19 września 2011 r. (Dopiero pismem z dnia 16 lipca 2012 r. Dyrektor Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko GDOŚ zwrócił się do wykonawcy o zgodę na

²⁸ Dz.U. Nr 100, poz. 908.

²⁹ Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.

wykorzystanie utworów, tj. powielanie za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych dokumentacji oraz opracowań Projektu Wykonawczego oraz Projektu Powykonawczego. Zgoda została wyrażona pismem z dnia 18 lipca 2012 r.);

- 2) umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.004.2012 zawarta w dniu 1 lutego 2012 r., która dotyczyła m.in. przygotowania dokumentacji technicznej na potrzeby prowadzonych postępowań;
- 3) umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.008.2013 zawarta w dniu 9 lipca 2013 r., która dotyczyła m.in. opracowania koncepcji rozwoju i utrzymania systemu informatycznego ooś;
- 4) umowa nr DOOŚ-IWOŚ.262.003.2013 zawarta w dniu 23 stycznia 2013 r. m.in. na opracowanie koncepcji rozwoju i utrzymania systemu informatycznego, przygotowanie dokumentacji technicznej na potrzeby prowadzonych postępowań (umowa została wypowiedziana przez GDOŚ);
- 5) umowa nr 14/GDOŚ/2014 zawarta w dniu 11 lutego 2014 r. polegająca m.in. na przedstawieniu opinii eksperckich, ocenie i formułowaniu wniosków oraz rekomendacji w odniesieniu do produktów bazy danych ooś.

Generalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że: „Brak zapisów o przeniesieniu autorskich praw majątkowych w umowach (...) związany jest z tym, że przedmiotami umów były usługi wsparcia w realizacji zadań związanych z budową i rozwojem bazy danych ooś rozumiane jako usługi doradcze. Podstawowym przedmiotem zamówienia z firmą S. była natomiast dostawa sprzętu i oprogramowania na potrzeby bazy danych ooś. W związku z powyższym nie trafnie założono, że tak sformułowane przedmioty umów nie będą wymagały zapisów dotyczących przeniesienia praw autorskich. Biorąc pod uwagę, że w wyniku realizacji umów powstały jednak materiały, które stanowią utwór w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (...) GDOŚ wystąpi do wykonawców z wnioskiem o bezkosztowe uregulowanie spraw dotyczących wykorzystywania powstałych utworów”.

(dowód: akta kontroli str. 410-431, 497-510)

Niezawarcie w umowach postanowień o przeniesieniu na GDOŚ autorskich praw majątkowych do wytworzonych utworów było postępowaniem nierzetelnym, mogącym skutkować koniecznością poniesienia przez Skarb Państwa dodatkowych kosztów związanych z korzystaniem z tych praw.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, iż nie zostały wykonane dwie z dziesięciu rekomendacji dotyczących zagrożeń i podatności o wysokim charakterze, wynikających z wykonanego w 2013 r. audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji systemu informatycznego bazy danych ooś. Nie wdrożono działań rekomendowanych dla ryzyk związanych z brakiem rozwiązania zapewniającego ciągłość działania (brakiem możliwości odtworzenia aplikacji i bazy w sytuacji kiedy serwerownia podstawowa zostanie uszkodzona w stopniu uniemożliwiającym jej poprawne działanie lub zniszczona), a także hasłem do bazy w postaci jawnej.

Jak wyjaśnił Generalny Dyrektor, niewykonanie powyższych rekomendacji wynikało z tego, że GDOŚ nie posiada lokalizacji zapasowej dla elementów systemu oraz że serwer aplikacyjny Tomcat nie udostępnia możliwości szyfrowania haseł data source zawartych w plikach konfiguracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 432-439)

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Generalny Dyrektor nie wykorzystał, w ramach sprawowanego nadzoru, możliwości pozyskiwania danych do bazy sooś poprzez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, uzgadniających zakres i szczegółowość prognoz oddziaływania na środowisko, opiniujących projekty dokumentów oraz uzgadniających odstępianie od sooś lub konieczność ich przeprowadzenia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

2. Prowadzenie bazy danych w zakresie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z prowadzeniem bazy realizowane były w GDOŚ przez Departament Ocen Oddziaływania na Środowisko (Wydział ds. Instrumentów Wsparcia Ocen Oddziaływania na Środowisko) oraz Biuro Administracyjno-Kadrowe (Wydział Informatyki).

W Departamencie Ocen Oddziaływania na Środowisko prowadzono analizy związane z utrzymaniem i rozwojem bazy, a Wydział Informatyki Biura Administracyjno-Kadrowego realizował prace w zakresie zarządzania i administrowania bazą. Zadania ww. komórek organizacyjnych GDOŚ zaangażowanych w prowadzenie bazy zostały im przypisane w regulaminach organizacyjnych GDOŚ oraz w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych tych jednostek.

Zadania związane z prowadzeniem bazy, w poszczególnych latach wykonywało w: 2013 r. – pięć osób, 2014 r. – osiem osób (w tym dwóch wykonawców zewnętrznych) oraz w 2015 r. – sześć osób (w tym jeden wykonawca zewnętrzny).

(dowód: akta kontroli str. 497-507, 740-744)

W ramach utrzymania i rozwoju bazy Generalny Dyrektor zawarł w badanym okresie 19 umów, w tym: osiem umów na dostawę licencji oprogramowania, zakup asysty technicznej dla licencji (łącznie koszt tych umów wyniósł 343,4 tys. zł); trzy umowy na dostawę serwera, usług gwarancyjnych, macierzy dyskowej i dostawę przełączników sieciowych (na łączną kwotę 232,4 tys. zł); jedną umowę na świadczenie usług wsparcia merytorycznego i technicznego prac związanych z rozwojem i utrzymaniem bazy (na kwotę 48 tys. zł); dwie umowy na świadczenie usług asysty technicznej, usługi serwisowe (na łączną kwotę 570,5 tys. zł³⁰); pięć umów na świadczenie usług wsparcia administracyjnego, usług typu help desk dla użytkowników bazy danych ooś (na łączną kwotę 205,6 tys. zł³¹).

Stwierdzono, że przedmioty umów zostały odebrane z należytą starannością. W przypadku każdej z umów powołano komisję odbioru, która dokonywała odbioru na podstawie protokołu odnoszącego się do zakresu, jakości i terminowości wykonanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 497-510)

W latach 2013–2015 Generalny Dyrektor zawarł m.in. dziewięć umów, których przedmiotem było świadczenie usług asysty technicznej mającej na celu budowę, utrzymanie i rozwój bazy; usługi wsparcia administracyjnego oraz świadczenie usług

³⁰ W tym jedna umowa została rozliczona na kwotę 387,8 tys. zł, a w ramach drugiej umowy – podpisanej na kwotę 182,7 tys. zł nie dokonywano płatności (wg stanu na dzień 15 czerwca 2015 r.).

³¹ W tym jedna umowa na maksymalną kwotę brutto 141,8 tys. zł brutto (podpisana na okres od 10 kwietnia 2015 r. do dnia 28 listopada 2017 r.) nie została rozliczona.

typu help desk. Umowy te opiewały na łączną kwotę 1.041,5 tys. zł, a stan ich rozliczenia na dzień 30.06.2015 r. wynosił 682,4 tys. zł.

W GDOŚ zadania w ramach utrzymania i rozwoju bazy wykonywał trzyosobowy zespół informatyków oraz dwie osoby z Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko.

Generalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że „Wykonywanie zadań asysty technicznej oraz wsparcia ma na celu zapewnienie bieżącego utrzymania systemu oraz jego rozwój. (...) w chwili obecnej: 1. GDOŚ nie posiada środków na wzrost zatrudnienia z tytułu realizacji zadań, związanych z utrzymaniem bazy. GDOŚ wystąpił o dodatkowe środki z budżetu państwa w 2014 r., na realizację zadania ustawowego jakim jest prowadzenie bazy w 2015 r., ale ich nie otrzymał. 2. GDOŚ posiada środki na zlecenie usług podmiotom zewnętrznym dzięki umowie zawartej z NFOŚiGW na lata 2015 – 17. Umowa ta nie przewiduje możliwości finansowania zatrudniania pracowników na umowę o pracę, stąd zmniejszenie zaangażowania zewnętrznych podmiotów na rzecz pracowników etatowych nie jest obecnie możliwe.

W GDOŚ prowadzona jest natomiast obecnie dyskusja nad sposobem utrzymania bazy od 2018 r.”.

W ocenie Generalnego Dyrektora zasoby informatyczne GDOŚ (rozumiane jako pracownicy zatrudnieni w GDOŚ na umowę o pracę) nie są wystarczające dla zapewnienia utrzymania bazy i wybranych zadań w zakresie jej rozwoju. W związku z tym, jak wyjaśnił Generalny Dyrektor, podejmowane były działania na rzecz pozyskania środków na finansowanie realizacji zadań, związanych z bazą. Zapewniły one finansowanie budowy, wdrożenia, utrzymania i rozwoju bazy na lata 2011–2017 również w zakresie zapewnienia odpowiednich zasobów osobowych (wykonawcy zewnętrzni). Generalny Dyrektor stwierdził, że w GDOŚ prowadzona jest dyskusja nad sposobem utrzymania bazy od 2018 r. W przypadku braku finansowania ze źródeł zewnętrznych od 2018 r., zasoby informatyczne GDOŚ nie będą wystarczające do przejęcia zadań, związanych z utrzymaniem bazy (pracownicy zatrudnieni w oparciu o umowę o pracę nie będą w stanie realizować jednocześnie obecnego zakresu obowiązków oraz obowiązków przejętych od wykonawców zewnętrznych). W ocenie Generalnego Dyrektora obecnie największym zagrożeniem dla realizacji obowiązku ustawowego – prowadzenia bazy danych ooś – jest brak zapewnionego finansowania utrzymania bazy od 2018 r. oraz możliwości jego zagwarantowania w taki sposób, aby możliwe było planowanie działań w perspektywie długoterminowej.

(dowód: akta kontroli str. 410-431, 463-496, 497-510, 732-739)

Z dniem 19 września 2013 r. baza danych ooś została udostępniona w BIP GDOŚ, o czym Generalny Dyrektor poinformował jst w dniu 3 stycznia 2014 r.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „(...) informacja przekazana 3 stycznia 2014 r. nie była jedyną formą informowania o uruchomieniu bazy danych ooś. Należy przypomnieć, że GDOŚ rozpoczął akcję rozpowszechniania wiedzy nt. bazy od trzech spotkań z przedstawicielami rdoś, które odbyły się w Warszawie w lipcu i sierpniu 2013 r. Ww. przedstawiciele rdoś zorganizowali łącznie 25 spotkań informacyjnych nt. bazy danych ooś na terenie całej Polski, z których pierwsze odbyło się w dniu 16 września 2013 r. Również w dniu 16 września 2013 r. rozpoczęły się szkolenia przedstawicieli organów administracji publicznej z całego kraju, prowadzone przez zewnętrznego wykonawcę. Poprzedzone zostały one szeroką akcją rekrutacyjną z wykorzystaniem kilku kanałów dystrybucji, w trakcie której informowano organy o bazie w kontekście jej planowanego udostępnienia. Akcja ta rozpoczęła się 4 września 2013 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 189-205, 410-431, 463-471, 668-672, 692-693)

Stan wypełnienia bazy sooś był następujący:

- 1) liczba zarejestrowanych użytkowników bazy danych ooś wynosiła: 1083 (na dzień 30 czerwca 2015 r.); 811 (na koniec 2014 r.); 99 (na koniec 2013 r.),
- 2) liczba zarejestrowanych sooś prowadzonych przez organy jst wynosiła: 395 (na dzień 30 czerwca 2015 r.), 302 (na koniec 2014 r.), 186 (na koniec 2013 r.), 95 (na koniec 2012 r.), 53 (na koniec 2011 r.), 24 (na dzień 1.01.2011 r.),
- 3) liczba organów jst, które zarejestrowały sooś wynosiła: 101 (na dzień 30 czerwca 2015 r.), 99 (na koniec 2014 r.), 66 (na koniec 2013 r.), 24 (na koniec 2012 r.), 14 (na koniec 2011 r.), 9 (na dzień 1 stycznia 2011 r.), wobec łącznej liczby 2.875 organów jst,
- 4) liczba zarejestrowanych dokumentów (rekordów) w ramach sooś: 1.534 (na dzień 30 czerwca 2015 r.), 1.516 (na koniec 2014 r.), 1.227 (na koniec 2013 r.), 677 (na koniec 2012 r.), 367 (na koniec 2011 r.), 174 (na dzień 1 stycznia 2011 r.),
- 5) liczba przedłożonych informacji o prowadzonych sooś: 4.098 (na dzień 30 czerwca 2015 r.), 3.057 (na koniec 2014 r.), 1.812 (na koniec 2013 r.), 805 (na koniec 2012 r.), 14 (na koniec 2011 r.), 0 (na dzień 1 stycznia 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 745)

W okresie od 10 marca 2015 r. do 8 czerwca 2015 r. baza sooś była niedostępna z powodu awarii. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „(...) *diagnostyka błędów, przeprowadzona przez wykonawcę zewnętrznego na zlecenie GDOŚ, wskazała, że przyczyną awarii było niepoprawne uruchomienie środowisk bazy danych ooś po wyłączeniu maszyn wirtualnych oraz ich ponownym włączeniu. Z ustaleń przeprowadzonych w GDOŚ wynika, że do wyłączenia bazy danych ooś doszło na skutek okoliczności niezależnych od GDOŚ (awaria sieci elektrycznej). Zidentyfikowaną przyczyną niepoprawnego uruchomienia systemu były błędy ludzkie popełnione w administracji warstwą wirtualizacyjną systemu podczas włączania środowisk bazy danych ooś. Aby przeciwdziałać ponownej długotrwałej niedostępności bazy danych, w sytuacjach podobnych do zaistniałej w marcu br., zlecono wykonawcy zewnętrznemu przygotowanie Raportu, zawierającego rekomendacje dotyczące sposobu usunięcia błędów oraz uniknięcia ich w przyszłości³².*

Ponadto, Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „(...) w okresie pomiędzy rozliczeniem umowy zawartej z NFOŚiGW na utrzymanie i rozwój bazy na lata 2013–2014, a uruchomieniem środków w ramach umowy na lata 2015–2017 GDOŚ nie posiadał źródeł finansowania zadań, związanych z bazą danych ooś. Niezwłocznie po otrzymaniu informacji o uruchomieniu środków GDOŚ przystąpił do działań, mających na celu zapewnienie realizacji zadań asysty technicznej, jednak procedowanie zamówienia uzupełniającego i umowy, diagnostyka błędów przez wykonawcę oraz naprawa bazy, a także trwające na ostatnim etapie prace w zakresie sieci elektrycznej w budynku spowodowały, że baza danych ooś została przywrócona do sprawności dopiero w dniu 8 czerwca 2015 r. Z powyższego opisu sytuacji wynika, że kluczowym zadaniem mającym na celu uniknięcie długotrwałej niedostępności jest zapewnienie ciągłości w finansowaniu działań co najmniej w zakresie naprawy systemu w przypadku wystąpienia awarii. W wyniku podpisania umowy na świadczenie usług asysty technicznej z wykonawcą zewnętrznym doszło

³² Raport został opracowany na podstawie umowy zawartej na okres 30.04.2015 r. – 25.11.2015 r., na świadczenie usług asysty technicznej polegających na wykonaniu zadań mających na celu rozwój, modyfikację i rozszerzenie funkcjonalności Bazy danych ooś, a także wybranych czynności utrzymaniowych oraz usuwaniu błędów. Umowa została zawarta na kwotę 182,7 tys. zł (maksymalna kwota brutto).

do zniwelowania ryzyka długotrwałej niedostępności bazy co najmniej do listopada br. Jednocześnie należy zauważyć, że do końca 2017 r. GDOŚ posiada środki finansowe z umowy nr 929 nie tylko na niezbędne naprawy w razie wystąpienia awarii systemu, ale również na zlecenie wykonawcom zewnętrznym tych wybranych prac w zakresie utrzymania systemu, których wykonanie przekroczyłoby możliwości kompetencyjne pracowników GDOŚ. Planowane wystąpienie o zapewnienie finansowania na lata 2016–2017 pozwoli uniknąć przerw w finansowaniu działań do końca 2017 r. Problemem, który musi być rozwiązany jest natomiast podjęcie decyzji o finansowaniu bazy od 2018 r. i wybór sposobu jej utrzymania. Dyskusja na ten temat jest w GDOŚ prowadzona i uwzględnia ona przesłanki z awarii, która wystąpiła w marcu br.”.

(dowód: akta kontroli str. 206-214, 463-496)

Odnośnie działań Generalnego Dyrektora mających na celu identyfikację przypadków przyjęcia przez organy jst dokumentów wymienionych w art. 46 i 47 uuioś, dla których nie przeprowadzono sooś i nie posiadano równocześnie zgody na odstąpienie od sooś w oparciu o art. 48 uuioś, Zastępca Generalnego Dyrektora stwierdził, że (...) nie dysponuje wiedzą na temat częstości występowania przywołanych w pytaniu nieprawidłowości. Postępowanie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest częścią procedury opracowywania projektu dokumentu strategicznego. Organem odpowiedzialnym za przebieg tej procedury jest organ opracowujący projekt dokumentu. Organy środowiskowe (RDOŚ i GDOŚ), w myśl przepisów polskiego prawa, pełnią w postępowaniu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wyłącznie rolę organów opiniująco-uzgadniających. Nie sprawują natomiast roli organów nadzoru i nie posiadają kompetencji do kontrolowania prawidłowości przebiegu tej procedury. (...) Jeżeli organ opracowujący nie wystąpi do organu środowiskowego o ww. uzgodnienie, przyjęcie dokumentu, wymagającego odstąpienia od sooś, będzie naruszeniem prawa. Podobnie naruszeniem prawa będzie przyjęcie dokumentu w przypadku, w którym zwrócono się o ww. uzgodnienie i go nie uzyskano. Przyjęcie dokumentu nastąpi w obu przypadkach bez wiedzy organu środowiskowego, o ile nie zostanie on o nim powiadomiony. W myśl zapisu art. 55 ust 4 ww. ustawy, organ opracowujący jest zobowiązany do przekazania przyjętego dokumentu organowi środowiskowemu i organowi inspekcji sanitarnej wyłącznie w przypadku, gdy jest prowadzona ocena strategiczna. (...).

(dowód: akta kontroli str. 206-214)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że baza danych ooś jest utrzymywana i rozwijana przez GDOŚ przy niskim wykorzystaniu własnych zasobów kadrowych. Działania te, w tym również charakterystyczne dla administratora systemu (nadawanie uprawnień do modułów bazy danych ooś, usuwanie błędnych rekordów, zarządzanie kontami użytkowników) zostały powierzone podmiotom zewnętrznym. Niezapewnienie własnych kadr zdolnych do utrzymania i rozwoju bazy danych ooś, przy równoczesnym braku źródeł finansowania bazy od 2018 r., może stwarzać ryzyko prawidłowości dalszego jej funkcjonowania.

Ponadto wzrastająca ale wciąż niska liczba użytkowników, a tym samym informacji w bazie sooś, dowodzi niskiej skuteczności działań mających na celu zorganizowanie i wdrożenie systemu przekazywania, przez organy przeprowadzające sooś i organy w nich uczestniczące, informacji niezbędnych do prowadzenia bazy sooś.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Organizacja i realizacja działań w zakresie prowadzenia przez Generalnego Dyrektora publicznie dostępnego wykazu danych zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, w szczególności dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie administrowanie, prowadzenie, zarządzanie i rozwój publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (zwanym dalej „PDWD”) należało do zadań Wydziału Zarządzania Systemem Informacji o Środowisku i Promocji Departamentu Informacji o Środowisku (od dnia 28 stycznia 2014 r.), zaś wcześniej do Zespołu ds. Promocji i Informacji o Środowisku. Zadanie w tym zakresie przypisano wyznaczonym pracownikom.

(dowód: akta kontroli str. 129-188, 309-310)

W kolejnych latach okresu 2011–2014 ww. zadaniami zajmowało się równocześnie odpowiednio: pięć, cztery, trzy oraz cztery osoby.

(dowód: akta kontroli str. 129-134)

W 2012 r. w GDOŚ podjęto prace, zmierzające do wprowadzenia w 2015 r. zarządzenia w sprawie procedury udostępniania informacji, mającego regulować m.in.:

- odpowiedzialność, kompetencje i zasady komunikacji między komórkami organizacyjnymi w procesie udostępniania informacji,
- zasady udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, będących w posiadaniu GDOŚ oraz zasady udostępniania informacji publicznej będącej w posiadaniu GDOŚ, w tym szczególnie:
 - udostępnianie informacji w trybie wnioskowym i bezwnioskowym,
 - opłaty za udostępnienie informacji,
 - odmowę dostępu do informacji,
 - terminy;
- zasady publikowania informacji w PDWD.

Do czasu zakończenia kontroli NIK w żadnym dokumencie, regulującym w GDOŚ sporządzanie kart informacyjnych, nie wskazano terminów w jakich powinny zostać zrealizowane poszczególne zadania/procesy. Z-ca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że „funkcjonujące w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska zasady były wystarczające i gwarantowały sprawną organizację procesu udostępniania informacji.”

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Zarządzania Systemem Informacji o Środowisku i Promocji, w 2014 r. opracowano formularze wniosków o udostępnienie informacji publicznej, o ponowne wykorzystanie informacji publicznej, o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie oraz o udostępnienie danych z rejestrów publicznych. Ponadto, w latach 2013–2015 opracowano enumeratywną listę dokumentów, o których informacje zgodnie

z art. 21 ust. 2 i 3 uoiu, powinny być zamieszczane w PDWD. W przygotowaniu jest instrukcja umożliwiająca eksport–import danych do aplikacji Wykaz2 służącej do administrowania, prowadzenia i zarządzania PDWD.

(dowód: akta kontroli str. 215-218, 318-320, 325-356)

Do prowadzenia PDWD w GDOŚ wykorzystywano od 2009 r. aplikację „Wykaz”, udostępnioną przez Ministerstwo Środowiska.

W latach 2011–2014 do GDOŚ wpłynęło 11 wniosków o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie, dotyczących sooś. Generalny Dyrektor nie wydał decyzji odmawiających udostępnienia informacji dotyczących sooś.

(dowód: akta kontroli str. 128, 189-214, 219-308, 311-313, 359-380)

W latach 2011–2014 Generalny Dyrektor otrzymał cztery informacje o stwierdzeniu możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko na skutek realizacji dokumentów, o których mowa w art. 46 i 47 uoiu, w tym trzy od jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z ww. informacjami, Generalny Dyrektor przekazał powiadomienia do państw, na których terytorium realizacja dokumentu mogła oddziaływać na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 5-60, 112, 189-214, 381-394, 438-439)

W kontrolowanym okresie sporządzono dwie karty informacyjne (po jednej w 2011 i 2012 r.) dotyczące powiadomień o możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, zgodnie z wzorem podanym w rozporządzeniu w sprawie PDWD³³. Karty te umieszczono w PDWD odpowiednio po upływie 21 i 399 dni od daty wytworzenia dokumentu. Ponadto, w dwóch przypadkach dotyczących powiadomień wytworzonych w 2013 r., do dnia 17 czerwca 2015 r. nie sporządzono kart informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-62, 112)

W GDOŚ, w każdym roku kontrolowanego okresu wytworzono odpowiednio: 29, 10, 34 oraz 26 dokumentów, zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, dotyczących sooś w formie uzgodnień lub opinii, wymienionych w art. 21 ust. 2 pkt 3–5 uoiu, wymagających zamieszczenia danych o nich w PDWD.

(dowód: akta kontroli str. 63-127, 189-214)

Dla ww. wytworzonych dokumentów sporządzono karty informacyjne zgodnie z wzorem podanym w rozporządzeniu w sprawie PDWD.

Karty informacyjne dla dziewięciu spośród 10 zbadanych dokumentów dotyczących uzgodnień i opinii w zakresie sooś, dokonanych w okresie od 25 lipca 2011 r. do dnia 24 stycznia 2014 r., wytworzono dopiero w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 63-127, 314-358)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Do dnia rozpoczęcia kontroli nie sporządzono i nie zamieszczono w PDWD kart informacyjnych dotyczących 11 – spośród 14 zbadanych – dokumentów, tj. dziewięciu dotyczących uzgodnień i opinii w zakresie sooś oraz dwóch dotyczących powiadomienia o możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko na skutek realizacji dokumentu poddanego strategicznej ocenie

³³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie – Dz.U. Nr 186, poz. 1249.

oddziaływania na środowisko. Dziewięć kart, odnoszących się do dokumentów dotyczących uzgodnień i opinii w zakresie sooś, sporządzono dopiero w trakcie kontroli NIK. Ponadto, dwie karty informacyjne – jedna dotycząca uzgodnienia odstąpienia od przeprowadzania sooś, a druga dotycząca powiadomienia o możliwości transgranicznego oddziaływania na środowisko dokumentów poddanych sooś, zostały zamieszczone w PDWD odpowiednio po 356 i 399 dniach od wytworzenia tych dokumentów, a dwie inne — nie zostały zamieszczone w PDWD.

Niezamieszczenie kart informacyjnych w PDWD stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 5 i pkt 19 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, a zamieszczenie kart po 399 i 356 dniach od wytworzenia dokumentu było postępowaniem nierzetelnym.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska³⁴ prowadzenie publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie należało do Departamentu Informacji o Środowisku (DIS). Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym DIS administrowanie, prowadzenie, zarządzanie i rozwój PDWD należało do Wydziału Zarządzania Systemem Informacji o Środowisku i Promocji. Naczelnik tego Wydziału wyjaśniła m.in.: *„Brak regulacji prawnych związanych z terminem w jakim organ zobowiązany jest utworzyć, wypełnić i opublikować informacje w publicznie dostępnym wykazie danych powoduje, że organ, publikując karty z informacjami o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie dopełnia obowiązku zapisanego w art. 21 ww. ustawy”*.

Ponadto Z-ca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wyjaśnił m.in.:

„W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz. U. z 2010 r. Nr 186, poz. 1249) określono wzór oraz zawartość i układ publicznie dostępnego wykazu, mając na uwadze zapewnienie przejrzystości wykazu i łatwości wyszukiwania zawartych w nim informacji oraz uwzględniając nazwy zamieszczonych w nim dokumentów, miejsca i daty ich wydania oraz miejsca ich przechowywania, a także zastrzeżenia dotyczące nieudostępniania informacji.

Dokument ten jednak nie precyzuje terminu w jakim organ zobowiązany jest utworzyć, wypełnić i opublikować informacje w publicznie dostępnym wykazie danych. Takiej regulacji nie ma także w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko ani w żadnym innym akcie prawnym. W związku z tym nie można stwierdzić, że organ, publikując dane z opóźnieniem, nawet znacznym, narusza jakiś konkretny przepis.” Z-ca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wyjaśnił również, że: *„Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska czyni bowiem wszelkie starania, aby rejestr jakim jest publicznie dostępny wykaz danych był prowadzony na bieżąco, a przygotowanie i publikacja kart informacyjnych odbywały się możliwie niezwłocznie po wydaniu przez organ dokumentu. Zdarza się jednak – tak jak w przypadku zbadanych dziesięciu przypadkach – że czas od wydania dokumentu do publikacji karty informacyjnej może wynosić od kilkudziesięciu do kilkuset i dłużej dni. Powody takiej sytuacji*

³⁴ Załączniki do zarządzeń Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 16 grudnia 2008 r. (ze zmianą z dnia 23 marca 2010 r.) oraz z dnia 2 stycznia 2014 r.

wynikają z merytorycznych przesłanek prowadzonych spraw w tym m.in. skomplikowania postępowań, wdrożenia trybu odwoławczego, trwającego postępowania przed sądami, długotrwałego prowadzenia spraw co wynika ze specyfiki jak w przypadku procesu oceny oddziaływania na środowisko, w tym długotrwałego przygotowywania informacji. Ponadto determinujące są także względy niemerytoryczne jak problemy techniczne związane z funkcjonowaniem aplikacji służącej do zarządzania rejestrem.

Do prowadzenia Publicznie dostępnego wykazu danych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wykorzystywana jest aplikacja Wykaz2, utrzymywana i administrowana przez Ministerstwo Środowiska. Tym samym z uwagi na niezależnego operatora narzędzia, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie ma wpływu na awarie systemu i czas ich naprawy, przekłada się na sprawne prowadzenie rejestru. Obecnie już od kilku miesięcy niemożliwe jest wykorzystywanie modułu eksportu – importu kart co skutkuje koniecznością ręcznego uzupełniania kart informacyjnych, znacznie opóźniając ich przygotowanie i publikację.”

(dowód: akta kontroli str. 63-127, 135-188, 215-218, 309-358, 381-394)

NIK nie może zgodzić się z wyjaśnieniami Zastępcy Generalnego Dyrektora, że organ publikując w dowolnym terminie dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie nie narusza przepisów. Przepisy działu II uuios jednoznacznie zobowiązują organy administracji do udostępnienia każdemu informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w ich posiadaniu – na pisemny wniosek w ciągu maksymalnie jednego lub dwóch miesięcy, a bez pisemnego wniosku informacji niewymagających wyszukiwania. Natomiast dokumenty, których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach, o których mowa w art. 21 ust. 1 uuios, udostępnia się w dniu złożenia wniosku (art. 14 ust. 3 uuios). Brak zamieszczenia danych o dokumentach (11 na 14 badanych w GDOŚ dokumentów, tj. 78,5%), albo późne, w stosunku do wytworzenia dokumentu, zamieszczenie danych o dokumentach w publicznie dostępnych wykazach, spowodowało niedopuszczalne ograniczenie w dostępie społeczeństwa do informacji o środowisku i jego ochronie. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, jako centralny organ administracji rządowej, powinien być przykładem prawidłowego działania w tym zakresie.

Wobec opisanych wyżej nieprawidłowości, NIK stwierdza, że wbrew wyjaśnieniom Zastępcy Generalnego Dyrektora, funkcjonujące w GDOŚ zasady dotyczące wprowadzania danych do PDWD nie były wystarczające i nie gwarantowały sprawnej organizacji procesu udostępniania informacji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, wnosi o:

- 1) uwzględnianie w zawieranych umowach zapisów o przeniesieniu praw autorskich do utworów wytworzonych w ramach realizacji umów oraz określanie warunków odbioru przedmiotu umowy;

³⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

- 2) podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do wpisania postanowień o przeniesieniu praw autorskich do czterech umów opisanych w nieprawidłowościach punktu III.1;
- 3) wprowadzanie do PDWD danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie bezzwłocznie po wytworzeniu tych dokumentów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 11 września 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Mieczysław Łuczak