



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marek Zająkła**

Warszawa, dnia 29 stycznia 2010 r.

**Pan  
Maciej Nowicki  
Minister Środowiska**

KSR-410-18-01/2009  
P/09/112

#### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Środowiska, zwanym dalej „Ministerstwem”, kontrolę w zakresie zapewnienia społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 11 grudnia 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości, działania Ministra Środowiska w zakresie zapewnienia społeczeństwu możliwości udziału w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska.**

W kontrolowanym okresie, w Ministerstwie Środowiska zostały opracowane trzy dokumenty strategiczne:

- *Polityka ekologiczna Państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014* – przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 grudnia 2006 r., która nie została uchwalona przez Sejm w związku ze skróceniem kadencji, zwana dalej „Polityką ekologiczną z 2006 r.”;
- *Krajowy plan gospodarki odpadami 2010* – przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 233 w dniu 29 grudnia 2006 r.<sup>1</sup>, zwany dalej „KPGO”;
- *Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016* – przyjęta uchwałą Sejmu w dniu 22 maja 2009 r.<sup>2</sup>, zwana dalej „Polityką ekologiczną z 2009 r.”

---

<sup>1</sup> M.P. Nr 90, poz. 946.

<sup>2</sup> M.P. Nr 34, poz. 501.

Ponadto wydano 6 decyzji zezwalających na uwolnienie do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych, zwanych dalej „GMO” oraz 274 decyzje zezwalające na zamknięte użycie GMO. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*<sup>3</sup>, zwanej dalej „POŚ”, ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*<sup>4</sup>, zwanej dalej „ustawą o udostępnianiu informacji” oraz ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. *o organizmach genetycznie zmodyfikowanych*<sup>5</sup>, zwanej dalej „ustawą o GMO”, w ramach powyższych postępowań powinna zostać zapewniona możliwość udziału społeczeństwa.

W toku kontroli zbadano procedurę dotyczącą opracowania wszystkich ww. dokumentów strategicznych oraz wydania 40 decyzji dotyczących GMO (38 zezwalających na zamknięte użycie GMO i 2 zezwalających na uwolnienie GMO do środowiska).

Stwierdzono, że określone przepisami procedury mające zapewnić społeczeństwu dostęp do informacji oraz możliwość udziału w postępowaniach nie były w pełni stosowane.

1. W zakresie podawania do publicznej wiadomości informacji o toczących się postępowaniach stwierdzono, że:

Informacje o przygotowaniu projektów dokumentów strategicznych, możliwości zapoznania się z ich treścią oraz składania uwag podawane były do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie tych dokumentów na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska, ze wskazaniem terminu, do którego mogą być wnoszone uwagi. W odniesieniu do Polityki ekologicznej z 2006 i 2009 r. informacja była zamieszczona w zakładce: Prawo, Inne dokumenty, a w przypadku KPGO - na stronie tematycznej dotyczącej odpadów. Informacja o Polityce z 2009 r. została także zamieszczona na stronie BIP.

Informacje o możliwości składania uwag do projektów ww. dokumentów nie były jednak ogłaszane poprzez zamieszczenie informacji w siedzibie organu, ani ogłaszane w prasie, czym naruszono przepis art. 34 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 19 POŚ.

W odniesieniu do Polityki ekologicznej z 2009 r., termin wyznaczony na składanie uwag i wniosków wynosił 14 dni, nie zaś co najmniej 21 dni. Było to niezgodne z przepisem art. 34 ust. 1 POŚ, a od 15 listopada 2008 r. z art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy o udostępnianiu informacji.

Ogłaszając termin na składanie uwag do projektów dokumentów, podawano jedynie adres e-mail.

W ocenie NIK były to działania nierzetelne i nielegalne, które ograniczały krąg odbiorców zawiadomienia oraz liczbę potencjalnych uczestników postępowania.

Informacje o wnioskach w sprawie wydania decyzji dotyczących GMO zamieszczane były w rejestrach, prowadzonych zgodnie z art. 34 i 40 ustawy o GMO, dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska. Ponadto na stronie głównej bazy GMO informowano o możliwości składania opinii na adres pocztowy oraz adres

<sup>3</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm. Ustawa ta obowiązuje od dnia 15 listopada 2008 r.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233 z późn. zm.

e-mail. Nie informowano jednak o 21-dniowym terminie na składanie uwag, co zostało skorygowane w toku kontroli.

W odniesieniu do wniosków dotyczących zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska, informacje ogłaszano także na tablicy informacyjnej w Ministerstwie Środowiska oraz powiadamiano właściwy miejscowo urząd gminy z prośbą o udostępnienie informacji lokalnej społeczności w sposób zwyczajowo przyjęty. Na tablicy informacyjnej nie wywieszano ogłoszeń o wszczęciu postępowania o wydanie zgody na zamknięte użycie GMO, gdyż - jak stwierdziła Dyrektorka Departamentu Ochrony Przyrody - „ustawa o GMO nie nakłada na Ministra Środowiska takiego obowiązku”. NIK nie może podzielić takiego stanowiska, gdyż zgodnie z art. 29 ustawy o GMO, udział społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie zgody na zamknięte użycie GMO, regulują przepisy o udziale społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska. Przepisy art. 32 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 19 POŚ oraz art. 33 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy o udostępnianiu informacji, zobowiązywały, aby podanie do publicznej wiadomości informacji o wniosku nastąpiło także poprzez ogłoszenie w siedzibie organu.

Ponadto, w przypadku 14 z 40 badanych decyzji dotyczących GMO, z powodu awarii systemu, na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska nie zostały udostępnione opinie Komisji ds. GMO, organu opiniodawczo-doradczego Ministra Środowiska, pozostałe 26 opinii było dostępnych w osobnej „zakładce” poza rejestrem GMO, co było niezgodne z art. 34 ust. 2 ustawy o GMO. W toku kontroli awaria systemu została usunięta, a opinie Komisji udostępnione zostały również poprzez rejestr GMO.

2. W zakresie wykorzystania złożonych uwag i sposobu poinformowania o tym fakcie stwierdzono, że:

Do projektu Polityki ekologicznej z 2006 r. wpłynęło łącznie 129 uwag, które w większości nie zostały uwzględnione. Zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu Instrumentów Środowiskowych uwagi: „w ogromnej większości miały charakter bądź bardzo ogólnych rozważań bądź dotyczyły zbyt szczegółowych kwestii. Uznano, że większość z nich nie stanowiła wartości dodanej projektu dokumentu.”

Do projektu KPGO wpłynęło łącznie 312 uwag, z których 79 zostało uwzględnionych, a 77 częściowo uwzględnionych.

Do projektu Polityki ekologicznej z 2009 r. wpłynęło łącznie 105 uwag, z których uwzględniono 19.

Uwagi, które wpłynęły po wyznaczonym terminie do projektów KPGO oraz Polityki ekologicznej z 2009 r., były również rozpatrywane, co zdaniem NIK służąc realizacji zasady prawdy obiektywnej, wynikającej z art. 7 kpa oraz zgodnie z art. 8 kpa, powinno pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa.

Kontrola wykazała jednak, że do projektu Polityki ekologicznej z 2006 r. nie sporządzono informacji o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania, czym naruszono przepis art. 34 ust. 2 POŚ.

Informacja o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania, stanowiąca załącznik do Polityki ekologicznej z 2009 r., zawierała nierzetelne dane. Podano w niej bowiem, że do projektu dokumentu wpłynęło łącznie 36 uwag, nie zaś 105

jak wykazano w toku kontroli. NIK nie może przyjąć złożonych w tej sprawie wyjaśnień Dyrektora Biura Ministra, według których w ww. informacji: „*ujęto jedynie uwagi o charakterze merytorycznym*”, przepis art. 34 ust. 2 POŚ, nie wyłączał z zakresu omawianej informacji jakichkolwiek uwag czy wniosków.

Informacja o uwagach i wnioskach zgłoszonych do projektu KPGO oraz sposobie ich wykorzystania zawierała kompletne dane, nie została jednak załączona do projektu ww. dokumentu. Wyniki konsultacji społecznych zostały upublicznione na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska wraz z treścią przyjętego dokumentu.

W odniesieniu do 40 analizowanych wniosków w sprawie wydania decyzji dotyczących GMO uwagi nie wpłynęły.

3. W zakresie prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku stwierdzono, że:

Ww. wykaz prowadzony przez Centrum Informacji o Środowisku, zwane dalej „CIOŚ”, na mocy zarządzenia Nr 9 Ministra Środowiska z dnia 30 maja 2001 r.<sup>6</sup>, nie ujmował informacji o projektach badanych dokumentów oraz przyjętych dokumentach, jak również danych o rejestrach GMO, co było niezgodne z art. 19 ust. 6 POŚ, a od 15 listopada 2008 r. z art. 21 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji. Informacja o Polityce ekologicznej państwa z 2009 r. została zamieszczona w ww. wykazie dopiero w trakcie kontroli NIK. Według złożonych wyjaśnień, w odniesieniu do dokumentów strategicznych - informacji nie zamieszczono w publicznie dostępnym wykazie z powodu niedopatrzenia pracowników, a w odniesieniu do rejestrów GMO - spowodowane było to faktem, iż w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie określenia wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie<sup>7</sup> oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie<sup>8</sup> „*nie zawarto wzoru umożliwiającego udostępnienie informacji o rejestrach GMO*”.

Ponadto kontrola wykazała, że:

- Nie zostały zakończone prace związane z wdrożeniem system informacyjnego umożliwiającego lepszy dostęp do informacji o środowisku w zakresie organizmów genetycznie zmodyfikowanych, który przygotowywany był w ramach projektu Transition Facility „Wzmocnienie systemu informacji o środowisku w szczególności z zakresu bezpieczeństwa biologicznego”. Zakończenie prac nad systemem planowano na 2008 r. Jak wyjaśniono *system prawdopodobnie zostanie wdrożony do połowy 2010 roku*.
- Nieskuteczne były działania podejmowane przez Ministra Środowiska w celu realizacji jednego z wniosków sformułowanych w 2006 r. przez NIK w „*Informacji o wynikach kontroli gromadzenia i udostępniania informacji o środowisku w latach 2004-2005*”. Wniosek ten dotyczył zapewnienia integracji i koordynacji działań informacyjnych prowadzonych przez komórki organizacyjne Ministerstwa oraz CIOŚ z zasobami informacyjnymi innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra

<sup>6</sup> W sprawie utworzenia Centrum Informacji o Środowisku.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 110, poz. 1058.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 827.

Środowiska. W dniu 3 lipca 2007 r. Minister Środowiska wydał zarządzenie Nr 34, zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Centrum Informacji o Środowisku, mające na celu usprawnienie realizacji przez CIOŚ ustawowych zadań Ministra Środowiska w zakresie publicznego dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie. W myśl art. 10 ustawy o udostępnianiu informacji, w Ministerstwie Środowiska wyznaczono osoby odpowiedzialne za udostępnianie informacji o środowisku. W regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Środowiska zawarto zapisy zobowiązujące pracowników Ministerstwa do wprowadzania danych, do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, zamieszczonym na stronie internetowej CIOŚ. Pomimo powyższych działań, dane o analizowanych w toku kontroli dokumentach nie były do publicznie dostępnego wykazu wprowadzane.

- Opracowanie Polityki ekologicznej państwa z 2006 r. oraz z 2009 r. nie zostało poprzedzone postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, zwanej dalej „OOS”. Według udzielonych wyjaśnień, kierownictwo Ministerstwa Środowiska reprezentowało stanowisko, że skoro art. 40 ust. 1 POŚ oraz art. 46 ustawy o udostępnianiu informacji nie wymieniają literalnie polityki ekologicznej wśród dokumentów wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie OOS, a ponadto dokument ten nie wyznacza ram dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, to sporządzenie OOS nie jest wymagane.

NIK nie podziela tego punktu widzenia. Polityka ekologiczna państwa określa bowiem zarówno systemowe kierunki działań, jak i działania w odniesieniu do poszczególnych komponentów środowiska. Odnosi się ona do takich dziedzin jak gospodarka wodna, leśnictwo, gospodarka odpadami czy wykorzystanie terenu np. w zakresie gospodarowania zasobami geologicznymi, tj. odnosi się do dziedzin wymienionych w przytoczonych powyżej przepisach, dla których opracowanie projektu polityki wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie OOS. Ponadto, zgodnie z art. 17 w związku z art. 14 POŚ, polityka ekologiczna państwa stanowi podstawę opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska, które z kolei ustalają ramy dla późniejszych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać i których uchwalenie powinno zostać poprzedzone postępowaniem w sprawie OOS.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o spowodowanie:

1. Zapewnienia podawania do publicznej wiadomości informacji o wszczętych postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, w każdej z przewidzianych przepisami prawa form.
2. Wylimitowania przypadków wyznaczania krótszego, niż co najmniej 21-dniowego, terminu na składanie uwag i wniosków do projektów dokumentów wymagających udziału społeczeństwa.
3. Ujmowania w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, informacji o projektach oraz o przyjętych dokumentach strategicznych opracowywanych przez Ministerstwo Środowiska.

4. Doprecyzowania zasad ujmowania danych o rejestrach GMO w publicznie dostępnym wykazie danych i spowodowanie wprowadzenia takich informacji do wykazu.
5. Dokończenia prac nad systemem informatycznym realizowanym w ramach projektu Transition Facility „Wzmocnienie systemu informacji o środowisku w szczególności z zakresu bezpieczeństwa biologicznego”.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.