



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.010.03.2019

Magdalena Kołodziejczak
Wójt Gminy Pruszcz Gdański
Urząd Gminy Pruszcz Gdański
ul. Wojska Polskiego 30
83-000 Pruszcz Gdański

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/077 – Zapobieganie rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Pruszcz Gdański, 83-000 Pruszcz Gdański, ul. Wojska Polskiego 30 (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Kołodziejczak, Wójt Gminy Pruszcz Gdański od 14 listopada 2002 r. (dalej: „Wójt”).
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość i skuteczność zwalczania barszczy kaukaskich.
Okres objęty kontrolą	Lata 2013-2019 (do 9 sierpnia).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku.
Kontrolerzy	1. Monika Stępka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/94/2019 z 24 czerwca 2019 r. 2. Katarzyna Juchniewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/101/2019 z 12 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie w okresie objętym kontrolą prowadzono działania w zakresie zwalczania barszczy kaukaskich³ (barszczu Sosnowskiego). Gromadzono informacje o miejscach występowania barszczu i podejmowano działania w celu jego zwalczenia w każdym z tych miejsc. Zabiegi likwidacyjne przeprowadzono, przynajmniej raz, na 42 z 86 stanowisk występowania tej rośliny na terenie Gminy Pruszcz Gdański (dalej: „Gmina”). Zabiegi, prowadzone na terenach gminnych i prywatnych, przyczyniły się do ograniczenia liczby i liczebności stanowisk barszczu. Do właścicieli terenów prywatnych, nieobjętych zwalczaniem, kierowano pisma wnosząc o usunięcie tej rośliny. Objęte badaniem postępowania, w wyniku których wybrano w latach 2018-2019 wykonawców usług zwalczania barszczu, przeprowadzono zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi w zakresie zamówień publicznych, jednak w umowie na świadczenie ww. usług w 2019 r. zmieniono (w porównaniu do określonych w dokumentacji zamówienia) jej przedmiot oraz wysokość kar umownych. W Urzędzie prowadzono działania edukacyjne i informacyjne, dotyczące zagrożenia kontaktem z barszczami kaukaskimi. Pomimo podejmowanych działań, na terenie Gminy w dalszym ciągu występuje barszcz. Powoduje to konieczność kontynuacji przez Urząd działań, również na terenach prywatnych, w objętym kontrolą zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Prawidłowość i skuteczność zwalczania barszczy kaukaskich

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zadania dotyczące barszczy kaukaskich realizował, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁴, Referat Gospodarki

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dla celów kontroli określenie to obejmuje barszcz Sosnowskiego i barszcz Mantegazziego.

⁴ Zarządzenia Wójta w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu: nr 18b/2012 z 23 marca 2012 r. (ze zm.) i nr 41/2017 z 3 kwietnia 2017 r. (ze zm.).

Komunalnej (dalej: „Referat”) w ramach prowadzenia spraw ochrony i kształtowania środowiska, w tym ochrony flory, a także tworzenia i utrzymania terenów zielonych.
(akta kontroli str. 6-13)

Zadania dotyczące barszczy kaukaskich realizowane były:

- do 19 kwietnia 2016 r. przez inspektora ds. ochrony środowiska,
- od 20 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. przez inspektora ds. ochrony środowiska oraz podinspektora ds. eksploatacji obiektów i terenów gminnych,
- od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. przez podinspektora ds. eksploatacji obiektów i terenów gminnych,
- od 1 lipca 2017 r. do 31 lipca 2017 r. przez inspektora ds. ochrony środowiska,
- od 1 sierpnia 2017 r. przez inspektora ds. eksploatacji obiektów i terenów gminnych,

w ramach przypisanych im na ww. stanowiskach obowiązków służbowych.

Inspektor ds. ochrony środowiska oraz podinspektor ds. eksploatacji obiektów i terenów gminnych posiadali wykształcenie wyższe w zakresie kształtowania i ochrony środowiska, a inspektor ds. eksploatacji obiektów i terenów gminnych – wykształcenie średnie w innym niż ochrona środowiska zakresie.

W 2015 r. inspektor ds. ochrony środowiska wziął udział w spotkaniu organizowanym przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „Fundusz”), dotyczącym działań związanych z eliminacją barszczu Sosnowskiego, w tym możliwości pozyskania środków na ten cel.

Kierownik Referatu wyjaśniła, że pozostali ww. pracownicy nie brali udziału w szkoleniach dotyczących barszczy kaukaskich, ponieważ w okresie wykonywania przez nich ww. zadań nie przeprowadzono szkoleń w tym zakresie.

(akta kontroli str. 14-31, 288-294, 297-308)

W Urzędzie nie obowiązywały pisemne procedury zwalczania barszczy kaukaskich. W Referacie wypracowano jednak praktykę postępowania w przypadku uzyskania (na podstawie zgłoszeń lub własnych obserwacji) informacji o miejscach występowania tych roślin. Najpierw potwierdzano, że przypadek dotyczy barszczy kaukaskich, następnie ustalano działkę, na której roślina występuje i jej właściciela. Zwalczanie barszczy na terenach gminnych, a w latach 2013-2017 także na ogólnodostępnych terenach (parkach, rondach) innych podmiotów, zlecano wykonawcy nienależącemu do Gminy. Do właścicieli lub podmiotów zarządzających nieruchomościami kierowano pisma informujące o występowaniu barszczy na ich terenie, zagrożeniach z nimi związanych i metodach ich zwalczania.

(akta kontroli str. 288-297, 310-317)

W okresie objętym kontrolą w Gminie nie obowiązywały uchwały lub zarządzenia porządkujące sposób zwalczania barszczy kaukaskich.

Z wyjaśnień Kierownik Referatu wynika, że w rozstrzygnięciach nadzorczych z 2015 r. Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność uchwał rad gmin, dotyczących zwalczania barszczu Sosnowskiego z powodu braku podstaw prawnych do nałożenia na właścicieli nieruchomości aktem prawa miejscowego obowiązku likwidacji tej rośliny.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie zawierała porozumień z sąsiednimi gminami w sprawach zwalczania barszczy. Współpracowano jednak z Gminami Trąbki Wielkie, Pruszcz Gdański – Gmina Miejska i Gdańsk, przekazując im informacje o występowaniu barszczy na ich terenie (skierowano po jednej takiej informacji do Gmin Trąbki Wielkie i Gdańsk, a dwie – do Gminy Miejskiej Pruszcz Gdański).

(akta kontroli str. 33-36, 245-247, 288-297)

W Urzędzie nie opracowano pisemnych zasad dotyczących inwentaryzacji barszczu. Posiadano jednak wiedzę o miejscach występowania barszczu Sosnowskiego, uzyskaną w wyniku realizacji w 2013 r. umowy zlecenia⁵, obejmującej zwalczanie tego barszczu w siedmiu sołectwach i sporządzenie mapy miejsc występowania tej rośliny, a także obserwacji terenowych pracowników Referatu oraz zgłoszeń mieszkańców, Straży Gminnej i innych podmiotów.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zgromadzono informacje o 86 miejscach występowania barszczu Sosnowskiego⁶ (11 – na nieruchomościach należących do Gminy, 33 – do osób fizycznych i 42 – do innych podmiotów, m.in. Skarbu Państwa).

W 2013 r. w Urzędzie posiadano informacje o stanowiskach ww. barszczu w 19 miejscach na terenie siedmiu sołectw. W następnych latach uzyskano informacje o kolejnych miejscach występowania tej rośliny (14 w 2014 r., 31 w 2015 r., 10 w 2016 r., pięciu w 2017 r., czterech w 2018 r. i trzech w 2019 r.).

W 2015 r. i w 2018 r., w odpowiedzi na pisma Starosty Gdańskiego, pracownicy Urzędu sporządzili i przekazali Staroście wykazy – odpowiednio – 50 i 40 miejsc występowania barszczu Sosnowskiego na terenie Gminy (w tym odpowiednio: 22 i 16 miejsc na nieruchomościach należących do osób fizycznych oraz pięciu i czterech miejsc na nieruchomościach należących do Gminy). Zgodnie z wykazami, w 2018 r. roślina ta nadal występowała w 35 miejscach, w których występowała w 2015 r. Dane zgromadzone w Urzędzie w latach 2014-2015 obejmowały również przybliżoną liczbę roślin na 18 stanowiskach (od dwóch do 200 roślin). W Urzędzie nie posiadano informacji o powierzchni zajętej przez barszcz.

Gmina w okresie objętym kontrolą nie występowała i nie uzyskała dofinansowania działań w zakresie inwentaryzacji barszczu kaukaskich.

Kierownik Referatu wyjaśniła, że było to spowodowane zbyt wysoką minimalną wartością projektu w konkursie ogłoszonym w 2015 r. przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (300 tys. zł) oraz brakiem możliwości pozyskania środków z Funduszu, ponieważ zwalczanie barszczu nie mieściło się w zakresie tematycznym ogłoszonych w latach 2016-2017 przez Fundusz konkursów, dotyczących ochrony przyrody.

(akta kontroli str. 32, 37-42, 45-49, 51, 58, 245-247, 288-296, 310-318, 322-332)

NIK zauważyła, że uzyskanie dofinansowania zwalczania barszczu z Funduszu możliwe było w ramach konkursów ogłoszonych w 2016 r. (dotyczył m.in. czynnej ochrony siedlisk i gatunków) i w 2017 r. (dotyczył m.in. zwalczania inwazyjnych gatunków obcych). Potwierdzają to rozstrzygnięcia konkursów ogłoszonych w 2015 r. (w takim samym przedmiocie jak konkurs z 2016 r.) i w 2017 r., w których Fundusz zakwalifikował do dofinansowania zwalczanie barszczu przez – odpowiednio – dwie gminy oraz przez sześć gmin i jedną organizację pozarządową.

(akta kontroli str. 288-296, 337-348)

Wartość zamówienia, w wyniku którego podpisano w 2013 r. ww. umowę zlecenia, wynosiła 1,8 tys. zł. W czasie jego udzielenia w Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne uregulowania w zakresie udzielania zamówień publicznych. Umowę zawarto z podmiotem, który złożył jedyną ofertę w tej sprawie.

(akta kontroli str. 41-42, 44, 182-183)

⁵ Nr GK.2150.2.2013/188 z 5 sierpnia 2013 r.

⁶ W tym w 83 przypadkach informacje obejmowały numer działki i miejscowość..

2. W okresie objętym kontrolą zwalczanie barszczu Sosnowskiego realizowano w Gminie na podstawie ośmiu umów⁷. W umowie z 2013 r. wskazano sołectwa, a w kolejnych latach – konkretne nieruchomości, na których należy przeprowadzić prace. W umowach nie określano powierzchni zajętej barszczem. W umowach zawartych w latach 2014-2015 podano przybliżoną liczbę (od dwóch do 200) roślin na stanowiskach barszczu. W umowach zawartych w latach 2016-2019 zobowiązano wykonawcę do prowadzenia zabiegów likwidacyjnych w przypadku stwierdzenia pojawienia się barszczu również na terenach gminnych, nieujętych w umowie. Zwalczanie barszczu prowadzono łącznie na terenie 42 stanowisk (na poszczególnych stanowiskach w okresie od jednego roku do siedmiu lat).

Zwalczaniem objęto wszystkie zinwentaryzowane stanowiska barszczu na terenach należących do Gminy i część stanowisk na terenach należących do innych podmiotów. Zwalczanie przeprowadzono na podstawie:

- umowy z 2013 r. na terenie 19 stanowisk, w tym siedmiu na nieruchomościach należących do osób fizycznych, a jednego – do spółki z o. o.,
- dwóch umów z 2014 r. na terenie 17 stanowisk, w tym czterech na nieruchomościach należących do osób fizycznych, a pięciu – do ww. spółki,
- umowy z 2015 r. na terenie 11 stanowisk, w tym jednego na nieruchomości należącej do ww. spółki,
- umowy z 2016 r. na terenie siedmiu stanowisk, w tym dwóch na nieruchomościach należących do ww. spółki,
- umowy z 2017 r. na terenie ośmiu stanowisk, w tym dwóch na nieruchomościach należących do ww. spółki,
- umowy z 2018 r. na terenie 10 stanowisk (ośmiu na nieruchomościach należących do Gminy i dwóch użytkowanych przez Gminę),
- umowy z 2019 r. na terenie dziewięciu stanowisk (ośmiu na nieruchomościach należących do Gminy i jednego użytkowanego przez Gminę).

Za realizację usług objętych ww. umowami Gmina zapłaciła 29,6 tys. zł, z tego: w 2013 r. – 1,8 tys. zł, w 2014 r. – 3,2 tys. zł, w 2015 r. – 5,2 tys. zł, w 2016 r. – 4,5 tys. zł, w 2017 r. – 5,3 tys. zł, w 2018 r. – 6,4 tys. zł i do 7 sierpnia 2019 r. – 3,2 tys. zł (umowę zawarto na kwotę 8,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 37-39, 41-155, 211-244, 318)

Z wyjaśnień Kierownik Referatu wynika, że:

- zwalczaniem obejmowano barszcz na działkach nienależących do Gminy, jeżeli rośliny mogły stwarzać realne zagrożenie dla ludzi (rosły w miejscach ogólnodostępnych, nieogrodzonych i uczęszczanych przez mieszkańców, np. parki, ronda), a ich właściciele nie podejmowali działań w celu ich likwidacji lub działania te nie były skuteczne;
- dążono do likwidacji barszczu ze środków budżetu Gminy tylko na działkach należących do Gminy z powodu uznania za niewystarczające uregulowań prawnych w zakresie wydatkowania środków publicznych na likwidację barszczu na terenach prywatnych, a także uznania, że Wójt nie może władczo rozstrzygać o prawach i obowiązkach posiadaczy kaukaskich barszczy.

(akta kontroli str. 288-294)

⁷ GK.2150.2.2013/188 z 5 sierpnia 2013 r., GK-OŚ.7031.3.8.2014 z 6 czerwca 2014 r., GK-OŚ.7031.3.12.2014 z 1 lipca 2014 r., GK-OŚ.7031.3.7.2015 z 27 maja 2015 r., GK.2150.3.2016/135 z 1 czerwca 2016 r., GK.2151.4.2017/145 z 21 kwietnia 2017 r., GK.2151/2/2018/150 z 8 maja 2018 r., GK.032.2.23.2019.EO/174 z 6 maja 2019 r.

NIK zauważa, że:

- zwalczanie barszczy mieści się w zakresie zadań własnych gminy, do których, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym⁸, należy ochrona przyrody. Zgodnie z art. 91 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody⁹ wójt jest organem ochrony przyrody, do którego obowiązków, określonych w art. 4 tej ustawy, należy m.in. dbałość o przyrodę. Celem ochrony przyrody jest, zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, zachowanie różnorodności biologicznej. Barszcze kaukaskie zostały ujęte w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2011 r. w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym¹⁰, a także w rozporządzeniach wykonawczych Komisji (UE) w sprawie wykazu inwazyjnych gatunków obcych uznanych za stwarzające zagrożenie dla Unii¹¹. Tym samym wójt gminy, jako organ ochrony przyrody zobowiązany jest do podejmowania działań w celu zwalczania barszczy również na terenach prywatnych (za zgodą ich właścicieli);
- wydatkowanie środków z budżetu gminy na zwalczanie barszczy na terenach prywatnych możliwe jest również w ramach realizacji zadań własnych gminy w zakresie ochrony zdrowia, wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, z uwagi na zagrożenie dla zdrowia, jakie stwarzają te rośliny poprzez możliwość spowodowania dotkliwych oparzeń;
- w związku z dużą liczbą nasion wytwarzanych przez barszcze i łatwością ich rozprzestrzeniania się, zaniechanie prowadzenia zabiegów likwidacyjnych na terenach prywatnych obniża efektywność działań Urzędu. Nie służy to uzyskaniu najlepszych efektów z danych nakładów, do czego zobowiązuje art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych¹².

Kierownik Referatu wyjaśniła, że każdorazowo przy likwidacji barszczy na terenach prywatnych uzyskiwano ustną zgodę właściciela terenu na przeprowadzenie tego zabiegu. Do Urzędu nie wpłynęły skargi lub inne pisma dotyczące likwidacji przez Urząd barszczy na terenach prywatnych.

(akta kontroli str. 288-294, 297-308, 310-317)

W latach 2013-2019 (do 3 lipca) pracownicy Urzędu skierowali 78 pism (w tym pięć pocztą elektroniczną), m.in. do osób fizycznych i podmiotów publicznych¹³, będących właścicielami albo zarządcami 62 nieruchomości na terenie Gminy, na których stwierdzono występowanie barszczy. W pismach wnoszono o usunięcie barszczy, informowano o zagrożeniach, które stwarza, a także wskazywano sposoby i terminy jego usuwania¹⁴. Pisma dotyczące usunięcia barszczy z 28 nieruchomości skierowano do ich właścicieli więcej niż raz. W odpowiedzi uzyskano informacje o podjęciu działań w celu likwidacji barszczy

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.).

¹⁰ Dz. U. Nr 210, poz. 1260.

¹¹ Rozporządzenia wykonawcze Komisji (UE): 2016/1141 z dnia 13 lipca 2016 r. przyjmujące wykaz inwazyjnych gatunków obcych uznanych za stwarzające zagrożenie dla Unii zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 (Dz. U. UE. 2016 L 189, s. 4 ze zm.) oraz 2017/1263 z dnia 12 lipca 2017 r. aktualizujące wykaz inwazyjnych gatunków obcych uznanych za stwarzające zagrożenie dla Unii ustanowiony w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2016/1141 na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 (Dz. U. UE. 2017 L 182, s. 37).

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).

¹³ M.in. Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Gdańsku, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku.

¹⁴ Mechanicznie (ręcznie w rękawicach przy pomocy motyk albo specjalistycznego sprzętu, przed owocowaniem, a najkorzystniej tuż przed lub w trakcie kwitnienia) lub chemicznie (za pomocą preparatów zawierających glifosat, w dawce od 4,5 do 8 l/ha, dawki niższe stosuje się wiosną, późnym latem i jesienią na rośliny w fazie silnie rozrośniętych rozet).

na 19 nieruchomościach¹⁵, natomiast przedstawiciel Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku Zarządu Zlewni Żuław i Rzek Przymorza Wschodniego z siedzibą w Tczewie dwukrotnie poinformował, że podjęcie ww. działań tylko na działce będącej w jego zarządzie nie przyniesie oczekiwanego rezultatu, ponieważ barszcz występował również na działkach sąsiadujących¹⁶.

(akta kontroli str. 245-266)

Gmina określiła w opisanych wyżej ośmiu umowach sposoby zwalczania barszczu. W 2013 r. zlecono jednokrotne ścięcie roślin i spryskanie środkiem chwastobójczym, a w miejscach trudno dostępnych tylko spryskanie tym środkiem, w 2014 r. – jednokrotne spryskanie środkiem chwastobójczym, a w razie potrzeby mechaniczne usunięcie roślin, w 2015 r. – dwukrotne wykoszenie roślin i podcięcie korzeni dużych egzemplarzy, a po skoszeniu oprysk środkiem chemicznym, spalenie ściętych roślin i posypanie wapnem. W latach 2016-2019 zlecono dwukrotne zabiegi likwidacyjne polegające na eliminowaniu roślin przez wprowadzenie do ich wnętrza substancji chemicznej¹⁷, wykopanie barszczu o małych rozmiarach i jego utylizację przez głębokie zakopanie, a także podcinanie szyjki korzeniowej roślin, do których dostęp był ograniczony i ich oprysk środkiem chemicznym¹⁸.

Kierownik Referatu wyjaśniła, że określając w umowie sposób postępowania kierowano się aktualnie dostępną wiedzą dotyczącą skuteczności likwidacji barszczu, od 2015 r. opartą na Wytycznych dotyczących zwalczania barszczu Sosnowskiego (*Heracleum sosnowskyi*) i barszczu Mantegazziego (*Heracleum mantegazzianum*) na terenie Polski, opracowanych na zlecenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej: „wytyczne GDOŚ”).

(akta kontroli str. 41-42, 50, 52, 57, 65-66, 79, 81, 107-110, 146-149, 297-308)

Monitoring skuteczności działań w zakresie likwidacji barszczu polegał na weryfikacji przez pracowników Urzędu wykonania usługi. Nie prowadzono analiz liczebności populacji barszczu na terenie Gminy na przestrzeni lat.

Z wyjaśnień Kierownik Referatu wynika, że:

- metody zwalczania barszczu modyfikowano na podstawie ww. monitoringu, analiz skuteczności podejmowanych działań i wytycznych GDOŚ;
- w Urzędzie nie weryfikowano, czy właściciele nieruchomości zajętych barszczem, do których skierowano pisma, podjęli działania w celu usunięcia roślin, z powodu braku przepisu nakazującego utrzymanie nieruchomości w stanie wolnym od barszczu. Gmina nie miała podstaw do kontrolowania, czy właściciel nieruchomości pozwalał na rozprzestrzenianie się tej rośliny, ani egzekwowania w drodze przymusu administracyjnego jej likwidacji. Pozyskiwano jednak informacje o działaniach podjętych w celu likwidacji barszczu z odpowiedzi na ww. pisma, udzielonych przez podmioty publiczne i ww. spółkę, a także informacji telefonicznych od osób fizycznych.

Realizacja opisanych wyżej ośmiu umów przyczyniła się do ograniczenia ilości i liczebności zinwentaryzowanych stanowisk barszczu, np.:

- na działkach nr 945/2 w Rotmance, 339/28 w Juszkowie oraz 236 w Rokitnicy, na których zwalczanie prowadzono od dwóch do pięciu lat, według stanu na 22 lipca 2019 r. nie występował barszcz,
- w 2014 r. na działkach nr 41/4 w Juszkowie i 165/2 w Świńcu występowało, odpowiednio, 10 i 30 roślin, natomiast według stanu na 22 lipca 2019 r.

¹⁵ M.in. przez Agencję Nieruchomości Rolnych (Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku.

¹⁶ Pisma nr TZRW/51/11-04/1/2016/SA z 19 lipca 2016 r. i TZRW/51/11-01/1/2017/SA z 4 lipca 2017 r.

¹⁷ Metoda i technika PASTWA.

¹⁸ W latach 2013-2019 stosowano Roundup 360, w tym w 2014 r. z dodatkiem siarczanu amonu.

odpowiednio – jedna roślina i nieliczne egzemplarze w fazie rozety bez kwiatostanów.

(akta kontroli str. 43, 45, 51, 59, 68-70, 84, 87, 90, 92, 95, 113, 117, 121, 123, 154, 245-247, 275-277, 297-308, 310-317, 325, 328)

Gmina w okresie objętym kontrolą nie wnioskowała i nie uzyskała dofinansowania zwalczania barszczy kaukaskich.

Z wyjaśnień Kierownik Referatu wynika, że przyczyną tego stanu były: niewielkie potrzeby finansowe Gminy w ww. zakresie, niezgłaszanie zapotrzebowania na środki na zwalczanie tych roślin przez inne podmioty, a także powody niewnioskowania o dofinansowanie działań w zakresie inwentaryzacji barszczy, opisane (wraz ze stanowiskiem NIK w tej sprawie) w punkcie 1 wystąpienia.

(akta kontroli str. 37-39, 288-294)

W 2013 r. w Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne uregulowania dotyczące udzielania zamówień publicznych, w przypadkach, w których nie miało zastosowania Prawo zamówień publicznych¹⁹.

Zgodnie z przyjętymi od 2014 r. w Regulaminach udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 EURO zasadami, postanowień Regulaminów nie stosowano do zamówień, których wartość szacunkowa nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty: 6,0 tys. euro w latach 2014-2015, 5,0 tys. euro w latach 2016-2017²⁰ i 1,0 tys. euro w latach 2018-2019²¹.

Analiza prawidłowości wyboru wykonawców usług zwalczania barszczy na terenie Gminy, z którymi zawarto umowy na świadczenie takich usług w latach 2018-2019, wykazała, że wybrano ich zgodnie z postanowieniami Regulaminu, jednak w umowie na świadczenie usług w 2019 r., zmieniono (w porównaniu do określonych w dokumentacji zamówienia) jej przedmiot oraz wysokość kar umownych za odstąpienie od umowy i jej nieterminową realizację.

(akta kontroli str. 41-182)

Gmina nie określiła w opisanych wyżej ośmiu umowach efektów działań, jakie powinny zostać uzyskane w wyniku ich realizacji. W umowach określono jednak działania, jakie należy wykonać i miejsca, w których należy prowadzić prace, a zgodność z umową wykonanych w wyniku jej realizacji działań była weryfikowana przez pracowników Urzędu.

Kierownik Referatu wyjaśniła, że efekty zwalczania barszczy nie były w ww. umowach określone, ponieważ skuteczna likwidacja tej rośliny jest zabiegiem rozłożonym na kilka lat. Zdarzały się przypadki uodpornienia barszczy na zabiegi likwidacyjne, np. po wcześniejszym wykaszaniu lub stosowaniu środków chemicznych. Dlatego wykonawców zobowiązywano do realizacji zadań określonych w umowach, a nie do osiągnięcia konkretnych efektów.

(akta kontroli str. 41-43, 50-59, 65-70, 79-81, 84-97, 107-110, 113, 117, 121, 123, 146-149, 154, 297-308)

Wykonawcy zrealizowali opisane wyżej osiem umów zgodnie z ich zakresem przedmiotowym. Zgodność z umową wykonanych w wyniku jej realizacji działań była

¹⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).

²⁰ Obowiązujące w latach 2014-2017 zarządzenia Wójta w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 EURO: nr 29/2014 z 5 maja 2014 r. i nr 153/2015 z 16 listopada 2015 r.

²¹ Obowiązujące w latach 2018-2019 zarządzenie Wójta nr 29/2018 z 3 kwietnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 EURO.

weryfikowana przez pracowników Urzędu po wykonaniu umowy, a od 2017 r. również po upływie każdego miesiąca jej obowiązywania.

(akta kontroli str. 41-43, 50-59, 65-70, 79-81, 84-97, 107-110, 113, 117, 121, 123, 146-149, 154, 297-308)

W trzech z ośmiu opisanych wyżej umów (jednej z 2013 r. i dwóch z 2014 r.) Gmina nie określiła sposobu utylizacji barszczu. Sposób ten określono w pozostałych pięciu umowach, przy czym w umowie z 2015 r. zobowiązano wykonawcę do utylizacji usuniętych roślin przez ich spalanie i posypanie wapnem, a w umowach z lat 2016-2019 – przez głębokie zakopanie wykopanego barszczu.

Z wyjaśnień Kierownik Referatu wynika, że:

- określając w umowach sposób utylizacji barszczu kierowano się przekonaniem o jego słuszności i najmniej negatywnym wpływie na środowisko;
- Urząd nie posiada informacji, czy i w jaki sposób usunięte w ramach realizacji umów z 2013 r. i 2014 r. rośliny zutilizowano. Do tej pory nie opracowano zaleceń dotyczących sposobu utylizacji barszczu kaukaskich.

(akta kontroli str. 57, 65-66, 79-81, 107-110, 146-149, 297-308, 310-317)

W latach 2013-2019 Gmina nie była kontrolowana przez instytucje zewnętrzne w zakresie działań podejmowanych w celu zwalczania barszczu kaukaskich.

(akta kontroli str. 288-294)

Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Wicestarosty Gdańskiego wynika, że Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim nie posiada aktualnych informacji o miejscach występowania barszczu na terenie Powiatu Gdańskiego. Działania Starostwa w zakresie zwalczania tych roślin w latach 2013-2019 polegały na kontroli terenów należących do Powiatu i niszczeniu występujących na nich roślin. Ponadto w 2015 r., w związku z pismami z Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, Starosta dwukrotnie wystąpił do gmin Powiatu o podanie miejsc występowania tych roślin, w celu opracowania, a następnie aktualizacji mapy ich występowania w województwie. W 2018 r. Starosta skierował do gmin kolejne pismo wnosząc o podanie miejsc występowania barszczu i ich monitorowanie. Na wszystkie ww. pisma Gmina udzieliła odpowiedzi.

(akta kontroli str. 319-321)

Ogłędziny dziesięciu działek²² (dziewięciu należących do Gminy i jednej przez nią użytkowanej), na których w badanym okresie występował barszcz wykazały, że:

- na sześciu działkach nie występowały rośliny barszczu,
- nieliczne rośliny w fazie rozety albo siewki, bez pędów kwiatostanowych występowały na trzech działkach (na terenie jednej z nich, na której znajdował się park, miejsca występowania barszczu ogrodzono taśmą ostrzegawczą z informacją o tej roślinie i związanych z nią zagrożeniach),
- na jednej działce rosły cztery dojrzałe rośliny barszczu, w tym trzy o wykształconych kwiatostanach oraz nieliczne egzemplarze barszczu w fazie rozety albo siewki, bez pędów kwiatostanowych,
- ponadto na dwóch z opisanych wyżej działek stwierdzono występowanie uschniętych albo wysychających wykopanych pojedynczych egzemplarzy barszczu lub korzeni, a w sąsiedztwie innych dwóch działek (nr 95 i 9 w Juszkowie) występowanie roślin barszczu, w tym na jednej z nich – zwartych łanów w fazie kwitnienia lub w pełni owocowania.

²² Działki nr 344/4 w Wojanowie obręb Juszkowo, 236 w Rokitnicy obręb Rokitnica, 41/1, 95 i 9 w Juszkowie, obręb Juszkowo, 339/28 i 343/30 w Wojanowie, obręb Juszkowo, 165/2 w Świńcu obręb Jagatowo, 945/2 w Rotmance, obręb Straszyn, 354/35 w Będzieszynie, obręb Juszkowo.

Ponadto w trakcie przejazdu między obiektami poddanymi oględzinom, od wjazdu na obwodnicę przy ul. Zastawnej w Pruszczu Gdańskim do zjazdu w miejscowości Rotmanka, stwierdzono występowanie łanowo barszczu w fazie kwitnienia lub dojrzewania nasion na powierzchni około 500-800 m².

(akta kontroli str. 275-277)

W trakcie kontroli NIK w Urzędzie skierowano do właścicieli pięciu działek sąsiadujących z działkami objętymi oględzinami oraz do spółki gminnej, do zadań której należało m.in. utrzymanie jednej z działek objętych oględzinami pisma, w których wniesiono o usunięcie barszczu.

(akta kontroli str. 278-287)

3. W okresie objętym kontrolą Gmina prowadziła działania edukacyjne skierowane do mieszkańców, polegające na informowaniu o występowaniu barszczu na jej terenie, zagrożeniach wynikających z jego obecności i konieczności likwidacji. Informacje te podano w artykułach opublikowanych 14 lipca 2015 r. i 7 czerwca 2019 r. na stronie internetowej www.pruszczgdański.pl i na portalu facebook, a także w opisanych wyżej pismach, kierowanych do właścicieli nieruchomości, na których stwierdzono występowanie barszczu.

Kierownik Referatu wyjaśniła, że corocznie w maju lub czerwcu informowano sołtysów o sposobie postępowania z barszczem i działaniach podejmowanych przez Gminę w ww. zakresie oraz o konieczności zgłaszania miejsc ich występowania. Ponadto zgodnie z postanowieniami opisanych wyżej umów z lat 2016-2019, wykonawca zobowiązany był do zabezpieczenia obszarów lub odcinków prac taśmą ostrzegawczą.

(akta kontroli str. 65-66, 79-81, 107-110, 146-149, 248-262, 267-277, 288-294)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W umowie nr GK.032.2.23.2019.EO/174 z 6 maja 2019 r. zmieniono (w porównaniu do przedmiotu zamówienia i istotnych warunków umowy określonych w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia „Zwalczanie roślin z gatunku barszcz Sosnowskiego na terenie Gminy Pruszcz Gdański”²³) jej przedmiot oraz wysokość kar umownych za odstąpienie od umowy i jej nieterminową realizację.

W umowie zobowiązano wykonawcę do wykonania następujących prac, których nie obejmowało zapytanie ofertowe: zagospodarowanie i przekazanie odpadów powstałych przy wykonywaniu umowy, zabezpieczenie poszczególnych komponentów środowiska narażonych na zniszczenie i zanieczyszczenie, utrzymanie terenu prac w należyтым porządku, uporządkowanie terenu, na którym prowadzone były roboty. Określona w umowie kwota kar umownych była natomiast wyższa o 100 zł za każdy dzień zwłoki i o 1,0 tys. zł za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy – w porównaniu do wysokości tych kar, określonych, jako istotne warunki umowy, w jej wzorze.

W umowie określono, że wynagrodzenie za jej wykonanie wyniesie 8,0 tys. zł (zgodnie ze złożoną ofertą). Do 7 sierpnia 2019 r. wypłacono wykonawcy z tytułu jej realizacji 3,2 tys. zł.

Zgodnie z § 3 pkt 5 obowiązującego w Urzędzie w trakcie postępowania o udzielenie ww. zamówienia Regulaminu udzielania zamówień publicznych obowiązkiem odpowiedzialnego za realizację zamówienia było m.in. staranne rozeznanie, zakwalifikowanie oraz przygotowanie i przeprowadzenie postępowania.

(akta kontroli str. 146-151, 156-181)

²³ Szacunkowa wartość zamówienia wynosiła 5,7 tys. zł, co stanowi równowartość 1,3 tys. euro.

Kierownik Referatu wyjaśniła, że zmiany dotyczące zakresu usługi były wynikiem uwag zgłoszonych przez wykonawcę po rozstrzygnięciu postępowania i stanowiły uszczegółowienie przedmiotu zamówienia, określonego w zapytaniu ofertowym. Nie wprowadzono ich w ogłoszeniu, gdyż zamawiający uważał, że obowiązki te były oczywiste do wykonania w ramach realizacji usługi. Zmiany były korzystne dla zamawiającego, miały charakter nieistotny i wprowadzone zostały za zgodą wykonawcy. Wzór umowy należy natomiast traktować, jako przykładową umowę.

(akta kontroli str. 297-309)

W ocenie NIK określenie na etapie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia takiego zakresu usługi, jaki określono w umowie zawartej z wykonawcą, mogłoby wpłynąć na uzyskanie innego wyniku tego postępowania. Potencjalni wykonawcy, mając wiedzę o większym zakresie usługi, mogliby bowiem złożyć inne oferty cenowe. Wprowadzonych zmian w zakresie wysokości kar umownych, nie można natomiast uznać za nieistotne, ponieważ w zapytaniu ofertowym wskazano, że istotne warunki umowy znajdują się w załączniku nr 2 (we wzorze umowy), w którym określona była wysokość tych kar.

IV. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków nierzetelnego prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. 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
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Gdańsk, 18 września 2019 r.

Kontroler
Monika Stępka
Specjalista kp.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Teresa Sawicka

