



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

LKR. 411.009.01.2019

Henryk Kowalczyk
Minister Środowiska
Ministerstwo Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 75/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 19 lutego 2019 r.

P/19/077 – Zapobieganie rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce¹

¹ Poprzez barszcze kaukaskie rozumie się barszcz Sosnowskiego (Heracleum Sosnovskyi) i barszcz Mantegazziego (Heracleum mantegazzianum Sommier et Levier).

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska ² , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska ³ , od 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jan Szyszko, Minister Środowiska, od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. Maciej Grabowski, Minister Środowiska, od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. Marcin Korolec, Minister Środowiska, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Opracowanie rozwiązań prawnych, strategii i programów państwowych dotyczących zwalczania barszczy kaukaskich i finansowania tych działań 2. Sprawowanie nadzoru nad działaniami dotyczącymi zwalczania barszczy kaukaskich
Okres objęty kontrolą	Lata 2013-2019 ⁴
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Stanisław Dziwisz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKR/96/2019 z 10 czerwca 2019 r. 2. Dariusz Jankowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/97/2019 z 10 czerwca 2019 r. 3. Andrzej Salwiński, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/98/2019 z 10 czerwca 2019 r. 4. Dominika Stępień, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/99/2019 z 10 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str.1-8,32)

² Dalej: Ministerstwo.

³ Dalej: Minister.

⁴ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. 11 września 2019 r.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁶

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, Minister Środowiska niewystarczająco i przewlekłe realizował zadania mające na celu zwalczanie barszczy kaukaskich. Dotyczyło to przede wszystkim przygotowania niezbędnych rozwiązań prawnych.

Zadaniem Ministra było przede wszystkim opracowanie projektu ustawy o *gatunkach obcych*, mającego na celu między innymi ustanowienie systemu nadzoru nad inwazyjnymi gatunkami obcymi (w tym barszczami Sosnowskiego i Mantegazziego) oraz wdrożenie planów działania wobec gatunków inwazyjnych (w tym barszczu Sosnowskiego)⁷. Do dnia zakończenia kontroli prace nad projektem ustawy nie zostały zakończone, pomimo że stosownie do art. 14 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych⁸, system nadzoru nad inwazyjnymi gatunkami obcymi powinien zostać ustanowiony do 14 stycznia 2018 r.⁹ Zgodnie z uchwalonym w 2015 r. przez Radę Ministrów *Programem ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015-2020*¹⁰, Ministerstwo Środowiska jest instytucją wiodącą w realizacji zadań dotyczących dostosowania polskiego ustawodawstwa do przepisów UE oraz przygotowania i wdrożenia odpowiednich rozwiązań organizacyjno-finansowych, które umożliwią wdrożenie rozporządzenia UE. Również ma za zadanie ustanowić systemu nadzoru i monitorowania obejmujący obce gatunki inwazyjne.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak ustanowienia w polskim systemie prawnym wskazanych instrumentów (systemu nadzoru oraz planu działania) przy jednoczesnym braku spójnego i całościowego systemu finansowania utrudnia skuteczne i efektywne zwalczanie barszczy kaukaskich.

NIK zauważa, że w ramach projektu pn. *Opracowanie zasad kontroli i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych wraz z przeprowadzeniem pilotażowych działań i edukacją społeczną*¹¹, realizowanego przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska¹², powstały opracowania zawierające plany działania w celu rozwiązania kwestii priorytetowych dróg przenoszenia barszczu Sosnowskiego i barszczu Mantegazziego. W ramach tego Projektu ma być badana m.in. skuteczność metod zwalczania barszczy kaukaskich. Realizacja Projektu IGO powinna się zakończyć do 30 czerwca 2022 r.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2014-2017 nie sporządzano rocznych ocen działalności GDOŚ, a w latach 2013-2015 nie było takich ocen dotyczących NFOŚiGW, co było niezgodne z częścią 2.9 Polityki nadzorczej Ministra Środowiska, stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z dnia

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Plan działania lub zestaw planów działania w celu rozwiązania kwestii priorytetowych dróg przenoszenia zidentyfikowanych inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej.

⁸ Dz. U. UE. 2014 L. 317, s. 35, dalej: rozporządzenie UE.

⁹ Zgodnie z rozporządzeniem UE system nadzoru powinien zostać ustanowiony w terminie 18 miesięcy od przyjęcia wykazu unijnego. Rozporządzenie 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 ogłoszono w Dzienniku Urzędowym UE 14 lipca 2016 r. (rozporządzenie weszło w życie 3 sierpnia 2016 r.).

¹⁰ Uchwała nr 213 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020 (M.P. poz. 1207). Dalej: Program ochrony.

¹¹ Dalej: Projekt IGO.

¹² Dalej: GDOŚ lub Generalna Dyrekcja.

10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska¹³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności¹⁴

OBSZAR	1. Opracowanie rozwiązań prawnych, strategii i programów państwowych dotyczących zwalczania barszczy kaukaskich i finansowania tych działań
Opis stanu faktycznego	Minister Środowiska przygotował projekt <i>Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015-2020</i>. Program ochrony został zatwierdzony uchwałą nr 213 Rady Ministrów z 6 listopada 2015 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wskazała, że kluczowymi wyznacznikami opracowania <i>Programu ochrony</i> była nowa globalna strategia różnorodności biologicznej na lata 2011-2020, z wizją do 2050 r., przyjęta podczas obrad Dziesiątego Posiedzenia Konferencji Stron o różnorodności biologicznej w 2010 r. w Japonii, oraz unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej do 2020 r., transponująca globalną strategię i cele Aichi¹⁵. (akta kontroli str. 9-18,30-31,35-41) Program ochrony przewidywał, w celu F.II: <i>Ograniczanie presji ze strony obcych gatunków inwazyjnych</i>, realizację trzech zadań polegających na: 1) dostosowaniu polskiego ustawodawstwa oraz opracowaniu i wdrożeniu odpowiednich rozwiązań organizacyjno-finansowych, które umożliwią wdrożenie rozporządzenia UE, 2) wdrożeniu programów zwalczania inwazyjnych gatunków obcych, 3) ustanowieniu systemu nadzoru i monitorowania obejmującego obce gatunki inwazyjne. Ministerstwo zostało wskazane w <i>Programie ochrony</i> jako instytucja wiodąca dla realizacji zadania nr 1 i nr 3, a dla realizacji zadania nr 2 wskazano GDOŚ. <i>Program ochrony</i> nie zawierał szczegółowego harmonogramu działań, a do dnia zakończenia kontroli, tj. 11 września 2019 r. żadne z trzech wymienionych zadań nie zostało zakończone. Wskaźnikami realizacji zadań przypisanych Ministerstwu (zadania nr 1 i nr 3) była nowelizacja prawa dotyczącego systemu zapobiegania pojawiania się i rozprzestrzeniania obcych gatunków inwazyjnych oraz uruchomienie monitoringu tych gatunków. Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody¹⁶ wskazała także, iż zadania miały być realizowane również przez GDOŚ w ramach Projektu IGO.

¹³ Dz. Urz. Ministra Środowiska z 2015 r., poz. 79.

¹⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Na Dziesiątej Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej, przyjęto Plan strategiczny na rzecz różnorodności biologicznej na lata 2011-2020 obejmujący 20 celów z Aichi na 2020 r., które zobowiązują strony Konwencji do podejmowania działań w celu ochrony różnorodności biologicznej. Zgodnie z celem 9, poświęconym inwazyjnym gatunkom obcym, do 2020 r. *inwazyjne gatunki obce i ich drogi rozprzestrzeniania się zostaną zidentyfikowane i zostaną nadane im priorytety, gatunki priorytetowe będą kontrolowane lub usunięte, drogi rozprzestrzeniania będą zarządzane, tak aby zapobiec wprowadzaniu i aklimatyzacji nowych inwazyjnych gatunków obcych*.

¹⁶ Dalej: Dyrektor DOP.

Dyrektor DOP dodała, że istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo ich realizacji w perspektywie czasowej obowiązującego *Programu ochrony*. Wskazała również, że na podstawie dotychczasowych postępów oraz oddawania poszczególnych etapów projektu IGO, można przyjąć, iż jego realizacja wraz z końcem 2020 r. będzie dawała realne efekty.

(akta kontroli str. 9-18,30-31,35-41,73-81)

Ministerstwo nie opracowało ani nie zlecało opracowania ogólnopolskiej strategii obejmującej zwalczanie barszczy kaukaskich. Dyrektor DOP wskazała, że *istnieje wiele podmiotów, których zakres kompetencyjny może dotyczyć barszczy kaukaskich. Na poziomie centralnym są to trzy resorty: środowiska – wpływ na środowisko przyrodnicze na obszarach form ochrony przyrody; rolnictwa – usuwanie barszczy w ramach gospodarki rolnej, zdrowia – wpływ na zdrowie człowieka*. Podkreśliła, że resort środowiska jest zdania, iż działania związane z eliminacją barszczy kaukaskich mogą i powinny być obecnie podejmowane przez władze gminne. Dodała, że *w obowiązującym porządku prawnym ani w dokumentach strategicznych nie istnieje zapis, który nakładałby na jakiegokolwiek z organów opracowanie strategii zwalczania barszczy kaukaskich*.

Zdaniem NIK, przyjęcie ogólnopolskiej strategii pozwoli na zintegrowanie i skoordynowanie działań różnych podmiotów, co przyczyni się do skuteczniejszego i efektywniejszego zwalczania barszczy kaukaskich.

(akta kontroli str. 73-81)

Minister nie zlecał i nie finansował badań dotyczących skuteczności stosowanych metod zwalczania barszczy kaukaskich i ich wpływu na środowisko. Dyrektor DOP wskazała, że badanie skuteczności metod ich zwalczania będzie realizowane w ramach Projektu IGO. Dodała, że realizacja tego projektu ma dostarczyć obszernej wiedzy o barszczu Sosnowskiego i Mantegazziego, w tym o najlepszych, najskuteczniejszych i optymalnych dla danych warunków terenowych metodach ich zwalczania.

(akta kontroli str. 73-81)

Opracowywane co roku plany działalności Ministra Środowiska nie uwzględniały zadań dotyczących zwalczania barszczy kaukaskich. Plan działalności na rok 2014 przewidywał jedynie opracowanie *Programu ochrony*, a plan działalności na 2019 r. – opracowanie projektu ustawy o *gatunkach obcych*.

(akta kontroli str. 182-184)

W okresie objętym kontrolą nie stworzono spójnego i całościowego systemu finansowania, uwzględniającego określone potrzeby w skali kraju dotyczące zwalczania barszczy kaukaskich, ich monitorowania oraz prowadzenia badań nad nimi. Dyrektor DOP wskazała, że pomimo braku wyodrębnionego systemu finansowania zwalczania barszczy kaukaskich, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁷ oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹⁸ realizowały zadania zgodnie z potrzebami, które określiły w ramach swoich kompetencji.

Dyrektor Generalny poinformował, że poszczególne WFOŚiGW przyjęły odmienne systemy wsparcia walki z barszczami kaukaskimi poprzez: utworzenie oddzielnych programów wsparcia poświęconych ich zwalczaniu; wsparcie w ramach ogólnych naborów z dziedziny ochrony przyrody i ochrony różnorodności biologicznej; pozakonkursowo w ramach dofinansowania zadania danej gminy. Zapotrzebowanie

¹⁷ Dalej: NFOŚiGW.

¹⁸ Dalej: WFOŚiGW.

na środki określone przez WFOŚiGW, w oparciu o liczbę złożonych wniosków w danym roku lub w oparciu o średnie koszty realizacji zadań w roku poprzedzającym nabór wniosków, a także na podstawie konsultacji z przedstawicielami gmin z terenu danego województwa.

Ministerstwo miało dane, zgodnie z którymi w latach 2013-2019 wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej przeznaczyły na zadania dotyczące zwalczania barszczy kaukaskich środki finansowe w łącznej wysokości 10 039 tys. zł¹⁹, z czego 5 547,7 tys. zł (55%) zostało wykorzystane przez beneficjentów.

(akta kontroli str. 9-29,73-81)

Dyrektor Generalny wskazał również, iż NFOŚiGW wspierał finansowo realizację przedsięwzięć dotyczących powstrzymania procesu utraty różnorodności biologicznej i krajobrazowej, między innymi poprzez realizację programu priorytetowego *Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej Część 1) Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo*. W ramach dostępnych środków pomocy bezzwrotnej oraz zwrotnej, NFOŚiGW ogłaszał nabory wniosków o dofinansowanie zgodnie z zakresem, jak i alokacją środków ujętą w programie. Dyrektor Generalny dodał, że przy określaniu naborów NFOŚiGW kierował się przede wszystkim priorytetami Ministerstwa Środowiska, jak i zgłoszonym przez innych potencjalnych wnioskodawców zapotrzebowaniem, mieszczącym się w programie priorytetowym. Wielkość alokacji środków finansowych na poszczególne nabory wynikała z zapisów budżetu Programu. Podkreślił, że przy określaniu zapotrzebowania na środki finansowe w ramach poszczególnych priorytetów (rodzajów przedsięwzięć) obok budżetu programu, NFOŚiGW kierował się zapisami dokumentów strategicznych Ministerstwa Środowiska z danego obszaru. Dyrektor Generalny zwrócił również uwagę, że aktualnie trwają negocjacje pomiędzy stroną polską i państwami darczyńcami, dotyczące ustalenia ostatecznego kształtu planowanych do dofinansowania obszarów wsparcia i potencjalnych beneficjentów w ramach III edycji Mechanizmu Finansowego EOG (MF EOG 2014-2021). Ministerstwo Środowiska przy udziale NFOŚiGW pełni rolę Operatora Programu dla Programu Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu. W ramach tego Programu planowana jest alokacja środków z przeznaczeniem na projekty dotyczące zwalczania inwazyjnych gatunków obcych, w tym również barszczy kaukaskich.

NIK zwraca uwagę, że zwalczanie barszczy kaukaskich nie było priorytetem w przyznawaniu środków finansowych przez NFOŚiGW. W latach 2013-2019 NFOŚiGW realizował trzy programy dotyczące zwalczania barszczy kaukaskich, w tym dwa obejmujące środki europejskie, w których NFOŚiGW był odpowiednio: operatorem programu (wspólnie z Ministerstwem Środowiska)²⁰ lub instytucją wdrażającą²¹, oraz jeden program priorytetowy²², obejmujący środki krajowe, w którym NFOŚiGW był jednostką przyznającą dotacje z własnych środków statutowych. NIK zauważa, że w 2014 r. w ramach programu priorytetowego zrealizowano tylko jedno zadanie związane ze zwalczaniem barszczu

¹⁹ Przy czym środki w wysokości 2 165,4 tys. zł zostały przeznaczone na programy lub projekty, które były w trakcie realizacji.

²⁰ Program Operacyjny (PL02) *Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów* w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014.

²¹ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (POIS), II oś priorytetowa, działanie 2.4: Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna Typ projektu 2.4.4: Wsparcie procesu wdrażania instrumentów zarządczych w ochronie przyrody Podtyp projektu 2.4.4a: Opracowanie zasad kontroli i zwalczania w środowisku przyrodniczym gatunków obcych.

²² Program priorytetowy NFOŚiGW *Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo* (2014 r.).

Sosnowskiego²³, a w 2015 r., pomimo ogłoszenia przez NFOŚiGW naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć związanych ze zwalczaniem barszczu Sosnowskiego, Zarząd NFOŚiGW podjął decyzję o jego unieważnieniu. W toku kontroli NIK przeprowadzonej w NFOŚiGW, p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wskazał, iż: *Zarząd uznał, że finansowanie zwalczania barszczu Sosnowskiego przez NFOŚiGW powinno być poprzedzone opracowaniem przez właściwe instytucje, systemowych rozwiązań w tym zakresie, umożliwiających skuteczne, kompleksowe rozwiązanie problemu barszczu Sosnowskiego na poziomie krajowym.*

(akta kontroli str. 9-18,73-81,222-224)

Dyrektor DOP wyjaśniła, że oszacowanie nakładów finansowych niezbędnych dla skutecznego zwalczania barszczu kaukaskich lub zahamowania dalszej ekspansji, a w dalszej kolejności ewentualne stworzenie w oparciu lub przy udziale NFOŚiGW oraz WFOŚiGW wyodrębnionego i kompleksowego systemu finansowania działań zapobiegających rozprzestrzenianiu się barszczu, jest uwarunkowane sporządzeniem całościowej diagnozy zagrożenia barszczami i określeniem/zdefiniowaniem niezbędnych działań z tym związanych oraz podmiotów za nie odpowiedzialnych. Podkreśliła, że zostanie to osiągnięte poprzez realizację Projektu IGO oraz prace nad projektem ustawy o *gatunkach obcych*. W „Ocenie Skutków Regulacji” projektowanej ustawy wskazano, że trudno jest oszacować wydatki gmin w związku z wejściem w życie projektowanej ustawy, z uwagi na brak danych odnośnie powierzchni i liczby gatunków, które będą podlegały działaniom zaradczym.

(akta kontroli str. 73-81,87)

Zgodnie z *Programem ochrony*, Minister zobowiązany był podjąć prace w celu dostosowania polskiego ustawodawstwa i wdrożenia przepisów rozporządzenia UE.

Stosownie do art. 14 ust. 1 rozporządzenia UE, system nadzoru obejmujący inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla Unii powinien zostać ustanowiony w terminie 18 miesięcy od przyjęcia wykazu inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii, tj. do 14 stycznia 2018 r. w odniesieniu do gatunków objętych pierwszym wykazem inwazyjnych gatunków obcych²⁴ oraz do 13 stycznia 2019 r. w zakresie gatunków ujętych w poszerzonym wykazie²⁵.

System nadzoru, zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia UE, powinien obejmować swoim zasięgiem terytorium państw członkowskich, w tym morskie wody terytorialne. Powinien być wystarczająco dynamiczny, aby szybko wykryć pojawienie się w środowisku inwazyjnego gatunku obcego stwarzającego zagrożenie dla Unii, o którego obecności wcześniej nie wiadano. Powinien opierać się na stosownych przepisach dotyczących oceny i monitorowania oraz, na ile to możliwe, uwzględniać odpowiednie oddziaływanie i cechy transgraniczne.

Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 11 września 2019 r., taki system nadzoru wraz z odpowiednimi narzędziami umożliwiającymi skuteczny monitoring nie został

²³ Beneficjentem był Bieszczadzki Park Narodowy, a na zwalczanie barszczu Sosnowskiego wykorzystano kwotę 23,8 tys. zł.

²⁴ Pierwszy wykaz inwazyjnych gatunków obcych zagrażających Unii został ustanowiony rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 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*. Wykaz ten obejmował 37 gatunków, w tym m.in. barszcz Sosnowskiego. Dalej: wykaz unijny.

²⁵ Na mocy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 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, wykaz został rozszerzony o 12 kolejnych gatunków, w tym m.in. o barszcz Mantegazziego.

ustanowiony (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 73-81)

W związku z koniecznością wdrożenia do krajowego porządku prawnego wymogów wynikających z rozporządzenia UE w sprawie działań zapobiegawczych, GDOŚ przekazał w 2015 r. Ministrowi Środowiska projekt założeń do zmian w ustawie o ochronie przyrody, w zakresie dotyczącym inwazyjnych gatunków obcych. Jednak z uwagi na rozległość tej nowelizacji zdecydowano o przygotowaniu odrębnego aktu prawnego. Projekt ustawy przygotowany przez GDOŚ został przekazany Ministrowi 31 sierpnia 2016 r. Minister, po dokonaniu zmian w otrzymanym projekcie ustawy skierował go do uzgodnień międzyresortowych i opiniowania 20 sierpnia 2018 r., a do konsultacji publicznych 21 sierpnia 2018 r. Ostatnią wersją projektu przygotowaną przez Ministerstwo był projekt z 11 lipca 2019 r.²⁶ Do dnia zakończenia kontroli, tj. 11 września 2019 r., prace nad projektem ustawy nie zostały zakończone i znajdowały się na etapie Komisji Prawniczej RCL²⁷.

(akta kontroli str. 30-31,35-41,60,82,190-201,227-239)

W przygotowanym projekcie ustawy o *gatunkach obcych* ujęto kwestie systemu nadzoru obejmującego inwazyjne gatunki obce oraz monitoringu. Dyrektor DOP wskazała, że podstawowym narzędziem monitorowania zarówno obecności jak i skuteczności działań zaradczych związanych z występowaniem w środowisku inwazyjnych gatunków obcych, przewidzianym w ustawie o *gatunkach obcych*, miał być centralny rejestr danych. Jako instytucję odpowiedzialną za jego prowadzenie wskazano Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 35-41,73-81)

W przedstawionym projekcie ustawy o *gatunkach obcych* Rada Ministrów zobowiązana została do wydania rozporządzenia, w którym dokona rozróżnienia gatunków stwarzających zagrożenie dla UE na podlegające obowiązkowi eliminacji oraz rozprzestrzenione na szeroką skalę. Barszcze kaukaskie, zgodnie z przekazanym kontrolerom NIK projektem rozporządzenia w *sprawie listy inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii i listy inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski oraz działań zaradczych*, zostały zakwalifikowane jako gatunki obce stwarzające zagrożenia dla Unii, rozprzestrzenione na szeroką skalę. Zgodnie z załącznikiem nr 3 do projektu tego rozporządzenia, na obszarach gmin, na terenie których mogą się pojawić gatunki barszczy kaukaskich - już po wejściu w życie rozporządzenia, wymagane będzie podjęcie środków eliminacji²⁸, a tam gdzie już występowały – podjęcie środków kontroli²⁹.

(akta kontroli str. 60,101-119,126-173)

Projekt ustawy przypisywał obowiązek przeprowadzania działań zaradczych w stosunku do gatunków obcych rozprzestrzenionych na szeroką skalę, przede wszystkim według kryterium władztwa nad nieruchomością. Również władającym nieruchomościami będącymi osobami fizycznymi, niepaństwowymi osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi, które nie mają osobowości prawnej przypisano obowiązek zwalczania barszczy. Projekt ustawy przewidywał możliwość

²⁶ Stan na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 11 września 2019 r., dalej: Projekt ustawy.

²⁷ Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315105> [dostęp: 17 września 2019 r.].

²⁸ Jako środki eliminacji (zgodnie z projektem rozporządzenia) należy rozumieć usuwanie roślin wraz z częściami zdolnymi do przeżycia u rozmnażania, przez ich wykopywanie, wrywanie, koszenie lub wycinanie, zaorywanie, wypas zwierząt, spuszczenie wody ze zbiornika, usuwanie osadów dennych oraz środki chemiczne.

²⁹ Jako środki kontroli należy rozumieć usuwanie roślin przez ich wykopywanie, wrywanie wraz z częściami zdolnymi do przeżycia i rozmnażania, koszenia lub wycinanie, zaorywanie, wypas zwierząt, spuszczenie wody ze zbiornika, usuwanie osadów dennych oraz środki chemiczne.

zwrócenia się przez te podmioty do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z wnioskiem o zwolnienie z obowiązku przeprowadzenia takich działań, przy równoczesnym wykazaniu braku możliwości ich samodzielnego przeprowadzenia. W przypadku niezwrócenia się z takim wnioskiem oraz nieprzeprowadzenia działań zaradczych w terminie roku od podjęcia wiedzy o obecności na nieruchomości gatunku obcego, wójt (burmistrz, prezydent miasta) mógł przeprowadzić takie działania zaradcze na danej nieruchomości.

(akta kontroli str. 73-81,126-173)

Dyrektor DOP wskazała, że pozostawienie w projekcie ustawy wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) takiej możliwości, a nie obowiązku, miało na celu motywowanie podmiotów władających do podejmowania działań zaradczych.

(akta kontroli str. 73-81)

W przypadku nieruchomości, co do których nie można byłoby ustalić osoby władającej, projekt ustawy, datowany na 11 lipca 2019 r.³⁰, przewidywał prawo wstępu na takie nieruchomości dla organu przeprowadzającego działania zaradcze tylko w przypadku inwazyjnych gatunków obcych podlegających szybkiej eliminacji. Barszcze kaukaskie, zgodnie z zapisami projektu rozporządzenia wykonawczego do projektu ustawy, nie należały do tej grupy. Dyrektor DOP wskazała, że nie było intencją ograniczenie właściwemu organowi takiego prawa względem szeroko rozpowszechnionych inwazyjnych gatunków obcych (takich jak barszcze kaukaskie). Dodała, że zapis ten został już skorygowany w taki sposób, że organ przeprowadzający działania zaradcze również względem inwazyjnych gatunków obcych szeroko rozprzestrzenionych (np. barszczy kaukaskich) będzie miał możliwość wstępu na te nieruchomości.

(akta kontroli str. 73-81)

W obowiązującym, w okresie objętym kontrolą, stanie prawnym kwestie związane z gatunkami obcymi reguluje art. 120 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*³¹ oraz rozporządzenie 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 przyrodniczym*³². Wśród roślin ujętych na wskazanej liście znajdowały się m.in. barszcze kaukaskie. Gatunki te tym samym zostały objęte zakazami zawartymi w art. 120 ust. 1 i 2 wskazanej ustawy, tj. wprowadzania do środowiska przyrodniczego, przemieszczania w tym środowisku, sprowadzania do kraju, przetrzymywania (nie dotyczyło to dalszego przetrzymywania, bez zmiany lokalizacji, okazów przetrzymywanych w dniu wejścia w życie rozporządzenia), prowadzenia hodowli, rozmnażania i sprzedaży na terenie kraju. Przepisy te nie odnosiły się jednak do sposobu postępowania z osobnikami znajdującymi się już w środowisku przyrodniczym.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wskazała, że choć ustawa o ochronie przyrody nie zawiera nakazu niszczenia barszczy kaukaskich w środowisku, to również nie zabraniała podejmowania takich działań. Dodała, że zdaniem resortu środowiska *działania związane z eliminacją barszczy kaukaskich mogą i powinny być obecnie podejmowane przez władze gminy*.

³⁰ W projekcie ustawy *o gatunkach obcych*, datowanym na 1 sierpnia 2018 r., zawarto zapis, zgodnie z którym właściwy organ miałby prawo wstępu na nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym albo na nieruchomość, której właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono postępowania spadkowego, w celu weryfikacji obecności, szybkiej eliminacji lub wprowadzenia środków zaradczych w stosunku do inwazyjnego gatunku obcego (zarówno gatunków rozprzestrzenionych na szeroką skalę jak i podlegających obowiązkowi szybkiej eliminacji).

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm., dalej: ustawa o ochronie przyrody.

³² Dz. U. Nr 1260, poz. 210.

W rozporządzeniu uregulowano, iż zakaz przetrzymywania barszczy kaukaskich nie dotyczy ich *dalszego przetrzymywania, bez zmiany lokalizacji, okazów przetrzymywanych w dniu wejścia w życie rozporządzenia*. Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że taki zapis miał na celu zapobieżenie sytuacji, w której właściciele gatunków roślin wymienionych w rozporządzeniu, z dniem wejścia w życie tego dokumentu mogli przetrzymywać je nielegalnie. Dodała, iż *dotyczył on jednak tylko tych okazów, które były przetrzymywane przed wejściem w życie rozporządzenia*. *Mało tego: zakaz wprowadzania do środowiska, zagrożony odpowiednią sankcją karną pośrednio wymusza na właścicielach terenów z rosnącym barszczem ich usunięcie. W przeciwnym razie musieliby oni udowodnić, że barszcze na ich działkach nie zostały wprowadzone przez nich lub że wprowadzenie to miało miejsce przed wejściem w życie ww. rozporządzenia*.

(akta kontroli str. 9-18,35-41)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ustalenia z kontroli NIK przeprowadzonych w gminach wskazują, że osoby fizyczne, będące właścicielami nieruchomości chętnie udostępniają swoje nieruchomości w celu zwalczania barszczy kaukaskich, ale nie chcą prowadzić tego samodzielnie, a co za tym idzie ponosić kosztów z tym związanych.

NIK zwraca uwagę, że w orzecznictwie wskazane jest, iż jednostka samorządu terytorialnego powinna wywiązywać się z zadań nałożonych przez ustawodawcę w celu ochrony zbiorowych potrzeb, w tym zwalczania barszczu Sosnowskiego, i nie powinna przerzucać całości tych obowiązków na członków wspólnoty. Podkreślić należy, że z uwagi na niebezpieczeństwo szkodliwego dla człowieka działania barszczu Sosnowskiego, zwalczanie tych roślin przez właścicieli nieruchomości może powodować skutki wręcz odwrotne niż zamierzone³³.

W okresie objętym kontrolą, w ramach trzech programów realizowane były zadania związane ze zwalczaniem barszczy kaukaskich, tj.:

1. 2013 r. – Program Operacyjny (PL02) *Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów* w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014, w którym Minister Środowiska wraz z NFOŚiGW pełnił funkcję Operatora programu. W ramach tego Programu przewidziano na realizację rezultatu pn. *Wzrost odporności rodzimych ekosystemów na presję inwazyjnych gatunków obcych* środki w wysokości 5 625,1 tys. zł³⁴. Beneficjentami tego Programu, którzy realizowali zadania związane ze zwalczaniem barszczy kaukaskich byli Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie (wysokość środków wykorzystanych na działania związane ze zwalczaniem barszczy – 2 178,6 tys. zł) oraz Powiat Sanocki (851,9 tys. zł).
2. 2014 r. – Program priorytetowy NFOŚiGW *Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo*, w ramach którego na zadanie dotyczące likwidacji barszczu Sosnowskiego Bieszczadzki Park Narodowy wykorzystał środki w wysokości 23,8 tys. zł.
3. 2016 r. – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (POIŚ), II oś priorytetowa, w którym Ministerstwo pełniło funkcję Instytucji Pośredniczącej. W ramach działania 2.4: *Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna* Typ projektu 2.4.4: *Wsparcie procesu wdrażania instrumentów zarządczych w ochronie przyrody* Podtyp projektu 2.4.4a: *Opracowanie zasad kontroli i zwalczania w środowisku przyrodniczym gatunków obcych*, przyznano GDOŚ środki w wysokości 20 mln zł na Projekt IGO. W trakcie trwania tego

³³ Przykładowo: Wyrok WSA w Opolu z 14 stycznia 2016, sygn. II SA/Op 538/15.

³⁴ 1 360 065 EUR x 4,1359 zł (kurs z naboru).

projektu planowane jest przeprowadzenie działań pilotażowych zwalczania barszczy kaukaskich na stanowiskach o powierzchni nieprzekraczającej łącznie 150 ha rozmieszczonych na terenie całego kraju. Planowany termin zakończenia projektu to 30 czerwca 2022 r.

W 2015 r., w ramach Programu priorytetowego Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej Część 1) Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo, NFOŚiGW ogłosił konkurs (II nabór) o dofinansowanie przedsięwzięć polegających także na zwalczaniu barszczy Sosnowskiego. Kwota alokacji dla dofinansowania w formie dotacji wyniosła 11,1 mln zł (z czego na przedsięwzięcia dotyczące zwalczania barszczy Sosnowskiego – 4 mln zł) oraz 1,2 mln zł w formie pożyczki. Zarząd NFOŚiGW unieważnił wskazany nabór wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć³⁵.

(akta kontroli str. 9-18,222-223)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ministerstwo przewlekłe prowadziło prace związane z opracowaniem przepisów ustawowych, mających na celu wdrożenie wymagań wynikających z rozporządzenia UE. Ministerstwo przekazało projekt ustawy o *gatunkach obcych* do uzgodnień wewnątrzresortowych 2 listopada 2017 r., tj. po ponad 14 miesiącach od momentu otrzymania projektu od GDOŚ (31 sierpnia 2016 r.), a do opiniowania i do konsultacji publicznych odpowiednio 20 sierpnia i 21 sierpnia 2018 r., tj. po ponad 23 miesiącach od jego otrzymania. Skutkiem nieprzygotowania projektu ustawy było nieustanowienie systemu nadzoru obejmującego inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenia dla Unii oraz brak ustanowienia i wdrożenia planu działania w celu rozwiązania kwestii priorytetowych dróg przenoszenia w terminach określonych w rozporządzeniu UE.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia UE, system nadzoru obejmujący inwazyjne gatunki obce stwarzające zagrożenie dla Unii powinien zostać ustanowiony w terminie 18 miesięcy od przyjęcia wykazu unijnego (tj. do 14 stycznia 2018 r. w odniesieniu do gatunków objętych pierwszym wykazem unijnym oraz do 13 stycznia 2019 r. w przypadku gatunków ujętych w poszerzonym wykazie). Na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia UE, termin na ustanowienie i wdrożenie planu działania lub zestawu planów działania w celu rozwiązania kwestii priorytetowych dróg przenoszenia (rozprzestrzeniania się) gatunków objętych pierwszym wykazem unijnym (obejmującym barszcz Sosnowskiego) upłynął 14 lipca 2019 r.

Ministerstwo zostało wskazane w Programie ochrony, jako instytucja wiodąca do realizacji zadań mających dostosować polskie ustawodawstwo do wytycznych UE oraz do opracowania i wprowadzenia odpowiednich rozwiązań organizacyjno-finansowych, które umożliwią wdrożenie rozporządzenia UE oraz ustanowieniu systemu nadzoru i monitorowania obejmującego obce gatunki inwazyjne.

Dyrektor DOP wskazała, że prace nad projektowaną ustawą nałożyły się na szereg zmian kadrowych w Departamencie Ochrony Przyrody, obejmujących osoby bezpośrednio zaangażowane w to zadanie, co mogło mieć wpływ na tempo prac nad przedmiotową ustawą. Poinformowała, że przewidywany termin wejścia w życie ustawy o *gatunkach obcych* to 1 stycznia 2020 r. Dodała, iż GDOŚ przekazał Ministerstwu już opracowane plany działań, jednak ich zatwierdzenie i wdrożenie będzie możliwe dopiero po wejściu w życie projektowanej ustawy. Z wyjaśnień Dyrektora DOP wynika, że prace nad ustawą przedłużają się głównie z uwagi na jej

³⁵ Uchwała nr B/17/2016 z 20 kwietnia 2016 r.

kompleksowość oraz regulowanie kwestii do tej pory niezdefiniowanych w polskim prawie, skutkujące potrzebą przeprowadzenia wielokrotnych konsultacji i spotkań. Podkreśliła, że o złożoności zagadnienia świadczy liczba uwag przedłożonych do projektu – ponad 100 w trakcie uzgodnień międzyresortowych oraz ponad 140 w trakcie konsultacji publicznych.

NIK, nie negując złożoności tematyki objętej przedmiotową ustawą zwraca uwagę, że zakres koniecznych zmian w celu dostosowania polskich uregulowań prawnych do wymagań przewidzianych w rozporządzeniu UE był znany od momentu publikacji rozporządzenia, tj. 4 listopada 2014 r. NIK podkreśla, że projekt ustawy o *gatunkach obcych* został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych dopiero 2 listopada 2017 r. tj. trzy lata po publikacji rozporządzenia UE.

(akta kontroli str.35-41,60,73-81)

Sekretarz Stanu wskazała, iż termin skierowania projektu ustawy do Sejmu był trudny do przewidzenia. Dodała, że nie były znane terminy kolejnych posiedzeń Rady Ministrów, jednak Ministerstwo miało podejmować działania, aby po zamknięciu Komisji Prawniczej przekazanie projektu ustawy do Sejmu nastąpiło możliwie szybko.

(akta kontroli str. 35-41)

Zdaniem NIK, częstotliwość posiedzeń Rady Ministrów nie stanowi przeszkody w możliwie szybkim przekazaniu projektu ustawy o *gatunkach obcych* pod jej obrady, zwłaszcza mając na uwadze, że w 2019 r. takie posiedzenia odbywały się zazwyczaj co tydzień.

NIK zwraca także uwagę, iż uwzględniając proces legislacyjny w Sejmie, dotrzymanie planowanego terminu wejścia w życie tej ustawy, tj. 1 stycznia 2020 r., może być zagrożone. Do dnia zakończenia kontroli projekt ustawy wciąż był na etapie Komisji Prawniczej. Niewdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów, wymaganych dla prawidłowej realizacji rozporządzenia UE, osłabia skuteczność działań dotyczących zwalczania inwazyjnych gatunków obcych.

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo Środowiska podejmowało działania zmierzające do wdrożenia w polskim systemie prawnym wymogów wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych, jednak były one niewystarczające. NIK negatywnie ocenia fakt, że w Ministerstwie nie przygotowano projektu zmian ustawowych pozwalających, zgodnie z terminami wskazanymi w art. 14 ust. 1 i art. 13 ust. 2 rozporządzenia UE, na ustanowienie systemu nadzoru nad inwazyjnymi gatunkami obcymi roślin i zwierząt (w tym barszczami Sosnowskiego i Mantegazziego) oraz na ustanowienie i wdrożenie planu działania wobec gatunków inwazyjnych (w tym barszczu Sosnowskiego)³⁶. NIK podkreśla, że pierwszy z tych terminów upłynął już 14 stycznia 2018 r.

OBSZAR

2. Sprawowanie nadzoru nad działaniami dotyczącymi zwalczania barszczy kaukaskich

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo nie zbierało i nie agregowało informacji na temat występowania barszczy kaukaskich w Polsce. Dyrektor DOP poinformowała, że dane dotyczące występowania barszczy kaukaskich przez wiele lat nie były gromadzone w sposób urzędowy. Wskazała, że badania dotyczące ich lokalizacji prowadziła od 2001 r.

³⁶ Plan działania lub zestaw planów działania w celu rozwiązania kwestii priorytetowych dróg przenoszenia zidentyfikowanych inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej.

Pracownia Stosowanej Ekologii Roślin Wyższej Szkoły Ekologii i Zarządzania w Warszawie³⁷, których efektem było opublikowanie na stronie www.barszcz.edu.pl mapy występowania barszczy kaukaskich w Polsce. Podkreśliła także, iż wraz z realizacją Projektu IGO, w serwisie internetowym GDOŚ zamieszczono zarówno dane przestrzenne, jak i opisowe na temat rozmieszczenia inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii oraz inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski.

(akta kontroli str. 73-81)

W okresie objętym kontrolą, Minister Środowiska sprawował nadzór nad Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska. Zadania związane z nadzorem znalazły uszczegółowienie w aktach wewnętrznych Ministerstwa Środowiska, jednak nie były w pełni realizowane. Nie sporządzono w Ministerstwie rocznych ocen działalności NFOŚiGW za lata 2013-2015 oraz rocznych ocen działalności GDOŚ za lata 2014-2017 (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy Ekologicznych wskazał, że podstawowym narzędziem nadzoru Ministra nad działalnością NFOŚiGW była kontrola zgodności z prawem uchwał Rady Nadzorczej, jednak w latach 2013-2019 zagadnienia dotyczące zwalczania barszczy kaukaskich nie były przedmiotem takich uchwał. Podkreślił również, że Plany Działalności Ministra Środowiska (PDMS), z którymi powinny korespondować Plany działalności NFOŚiGW, również nie zawierały celów bezpośrednio dotyczących walki z barszczami kaukaskimi.

(akta kontroli str. 42-44)

Minister sprawował nadzór nad Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska dotyczący realizacji zadań związanych ze zwalczaniem barszczy kaukaskich delegując/wyznaczając do tego swoich dwóch przedstawicieli do Komitetu Sterującego Projektu IGO. Jak wskazała Sekretarz Stanu w Ministerstwie, przedstawiciel Ministra wziął udział w posiedzeniu Komitetu, które odbyło się 30 listopada 2018 r., jak również był odbiorcą wiadomości przesyłanych przez Zespół Projektowy do członków Komitetu Sterującego, a dotyczących ustalenia regulaminu Komitetu, opublikowania wyników analiz, czy też przystąpienia do dialogu technicznego z potencjalnym wykonawcą zadania dotyczącego opracowania metod zwalczania inwazyjnych gatunków obcych.

Dyrektor DOP poinformowała, że z informacji przekazanych przez przedstawiciela Departamentu Ochrony Przyrody, biorącego udział w posiedzeniu Komitetu 30 listopada 2018 r., realizacja projektu na dzień posiedzenia przebiegała w sposób niestwarzający zagrożenia do realizacji zamierzonych celów, tj. w sposób niewymagający interwencji.

(akta kontroli str. 35-41,45-59,73-81,174-178)

W latach 2011-2019, w jednym przypadku Minister zwrócił się do innych instytucji o przekazanie informacji zebranych w ramach prowadzenia działań eliminacji barszczy kaukaskich. W lipcu 2018 r. zwrócił się do wszystkich WFOŚiGW z prośbą o informacje na temat zaangażowania tych jednostek w zwalczanie barszczu Sosnowskiego. Wynik tych zapytań znalazł swoje odzwierciedlenie w odpowiedziach na interpelacje jednego z posłów w sprawie działań podejmowanych przez Ministra w walce z rozprzestrzenianiem się barszczu Sosnowskiego. Dyrektor DOP

³⁷ Mapy dotyczące występowania barszczy kaukaskich zostały umieszczone na stronie internetowej poświęconej tym gatunkom: www.barszcz.edu.pl.

wskazała, że nie prowadzono działań, innych niż legislacyjne, związanych ze zwalczaniem barszczy kaukaskich w Polsce.

(akta kontroli str. 61-64)

Działania edukacyjne dotyczące barszczy kaukaskich, podejmowane w Ministerstwie ograniczyły się do zorganizowania w 2015 r. konkursu pn. *Sposób na barszcz*, finansowanego ze środków NFOŚiGW. Głównym celem konkursu było podniesienie poziomu wiedzy społeczeństwa na temat barszczu Sosnowskiego oraz zagrożeń, które ze sobą niesie.

W 2016 r. Główny Konserwator Przyrody, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wystąpił do Ministra Zdrowia o przeprowadzenie kampanii informacyjnej w ośrodkach zdrowia i przychodniach rodzinnych dotyczącej objawów i przebiegu poparzenia barszczem Sosnowskiego.

Dyrektor Generalny wskazał, że działania edukacyjne dotyczące zagrożeń związanych z barszczami kaukaskimi przewidywane były do realizacji przez GDOŚ w ramach Projektu IGO. Podkreślił, że do zadań tego projektu należało także podniesienie poziomu świadomości społeczeństwa na temat zagrożeń, jakie stwarzają inwazyjne gatunki obce dla człowieka, środowiska naturalnego i gospodarki oraz sposobów walki z nimi. Działania o charakterze informacyjno-edukacyjnym np. kampanie informacyjne, szkolenia, współpraca z mediami), skierowane miały być do społeczeństwa oraz do podmiotów, które będą w przyszłości wdrażały opracowane zasady np. samorządy, zarządcy obszarów chronionych, zarządcy nieruchomości).

(akta kontroli str. 35-41,61-68,202-205)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ministerstwo nie sporządziło rocznych ocen działalności: NFOŚiGW za lata 2013-2015 oraz GDOŚ za lata 2014-2017, co było niezgodne z częścią 2.9 Polityki nadzorczej Ministra Środowiska, stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska.

Zgodnie z dokumentem pn. *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, ocena działalności NFOŚiGW powinna być przeprowadzana w cyklach rocznych. Taka ocena winna być dokonana w szczególności na podstawie przekazywanego do dnia 30 kwietnia każdego roku rocznego sprawozdania z działalności, sprawozdania z wykonania planu działalności NFOŚiGW, z uwzględnieniem wyników kontroli zgodności działalności NFOŚiGW z prawem, kontroli NIK, w tym kontroli wykonania planu finansowego, oraz kontroli innych organów dotyczących funkcjonowania Narodowego Funduszu. Zbiorczą ocenę działalności przygotować powinien Departament Funduszy Ekologicznych i przedstawić ją właściwemu członkowi ścisłego kierownictwa Ministerstwa Środowiska, wykonującemu zadania Ministra Środowiska związane z nadzorem nad działalnością NFOŚiGW.

Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy Ekologicznych wyjaśnił, że w latach 2014-2015 członkiem Rady Nadzorczej NFOŚiGW był m.in. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, sprawujący funkcję Przewodniczącego Rady Nadzorczej. Ze względu na związany z tym bezpośredni wgląd przedstawiciela Ministra Środowiska w działalność NFOŚiGW oraz możliwość dokonywania przez niego oceny tej działalności w ramach sprawowanej funkcji w Radzie Nadzorczej, odstąpiono od sporządzenia w Ministerstwie Środowiska dodatkowej, sformalizowanej i wyodrębnionej w osobny dokument oceny funkcjonowania NFOŚiGW za lata 2013-2015.

NIK zwraca uwagę, że stosownie do dokumentu określającego *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, Departament Funduszy Ekologicznych zobowiązany był do dokonania całościowej analizy uwzględniającej także NFOŚiGW, z uwzględnieniem wyników kontroli przeprowadzonych w NFOŚiGW. Fakt, iż Podsekretarz Stanu był członkiem Rady Nadzorczej nie oznacza, że ocena była dokonywana w pełnym zakresie.

W odniesieniu do rocznych ocen GDOŚ, w dokumencie pn. *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska* określono, że ocena okresowa powinna być sporządzona za okres jednego roku kalendarzowego, w terminie do 31 marca roku następnego po roku, który podlega ocenie. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska, sprawy związane z nadzorem Ministra nad Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska przypisane są do Departamentu Ochrony Przyrody.

Sekretarz Stanu nie była w stanie wskazać przyczyn niesporządzenia ocen GDOŚ za lata 2014-2017.

(akta kontroli str. 42-44,209-212,214-215)

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo nie zbierało informacji na temat występowania barszczy kaukaskich, jednak w ramach Projektu IGO realizowanego przez GDOŚ informacje takie zostały zebrane i udostępnione na stronach Generalnej Dyrekcji.

Ministerstwo sprawowało nadzór nad działalnością zarówno GDOŚ jak i NFOŚiGW. NIK zwraca jednak uwagę, że zadania związane z nadzorem nad tymi jednostkami nie były w pełni realizowane. W latach 2014-2017 w odniesieniu do GDOŚ i w latach 2013-2015 w odniesieniu do NFOŚiGW nie sporządzono rocznych ocen ich działalności, co było niezgodne z Polityką nadzorczą Ministra Środowiska, stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nieprzygotowanie przepisów ustawowych pozwalających na terminowe wdrożenie wymagań wynikających z rozporządzenia UE skutkuje nieustanowieniem, a tym samym niewdrożeniem zarówno systemu nadzoru jak i planu działania w celu rozwiązania kwestii priorytetowych dróg przenoszenia inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski i dla Unii. Brak wskazanych instrumentów przy jednoczesnym braku spójnego i całościowego systemu finansowania utrudnia skuteczną i efektywną realizację zadań zmierzających do zapobiegania rozprzestrzenianiu się inwazyjnych gatunków obcych, w tym barszczy kaukaskich.

Wniosek

Zintensyfikowanie działań mających na celu wdrożenie postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i 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.

Warszawa,

Mieczysław Łuczak

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli