



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

LKR. 410.009.02.2019

Andrzej Szweda – Lewandowski
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
w Warszawie
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie², ul. Wawelska 52/54,
00-922 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Andrzej Szweda – Lewandowski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska³,
od 15 listopada 2018 r. (od 1 czerwca 2018 r. do 14 listopada 2018 r. p.o.
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska)

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Krzysztof Lissowski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, od 1 września
2016 r. do 30 maja 2016 r. (od 15 lutego 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. p.o.
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska)

Jakub Dziubecki, p.o. Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, od 27 listopada
2015 r. do 14 lutego 2016 r.

Michał Kielsznia, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, od 23 stycznia 2009 r.
do 26 listopada 2015 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 2013-2019⁴

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Kontrolerzy

1. Stanisław Dziwisz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKR/100/2019 z 10 czerwca 2019 r.
2. Dariusz Jankowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/102/2019 z 10 czerwca 2019 r.
3. Dominika Stępień, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/104/2019 z 10 czerwca 2019 r.
4. Andrzej Salwiński, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/101/2019 z 10 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-8,459)

² Dalej: Generalna Dyrekcja lub GDOŚ.

³ Dalej: Dyrektor.

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

Podejmowane w okresie objętym kontrolą przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska działania związane ze zwalczaniem barszczy kaukaskich dotyczyły w szczególności projektu pn. *Opracowanie zasad kontroli i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych wraz z przeprowadzeniem pilotażowych działań i edukacją społeczną*⁷. NIK ocenia pozytywnie zrealizowane dotychczas w ramach tego projektu zadania⁸, którymi było: stworzenie systemu informatycznego, przygotowanie opracowania dotyczącego stopnia inwazyjności gatunków obcych w Polsce wraz z opracowaniem planów działania dla dróg priorytetowych oraz przygotowanie materiałów edukacyjnych i informacyjnych.

Jednym z głównych zadań w ramach Projektu IGO było przygotowanie *opracowania na temat metod zwalczania lub kontroli inwazyjnych gatunków obcych*⁹. Miało ono stanowić podstawę do prowadzenia pilotażowego testowania metod zwalczania inwazyjnych gatunków obcych w wybranych lokalizacjach. Jednak w związku z problemami dotyczącymi wyłonienia wykonawcy opracowanie to nie powstało¹⁰. Obecnie GDOŚ prowadzi dialog techniczny, by uzyskać niezbędne informacje do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację tego zadania.

W 2014 r. na zlecenie GDOŚ opracowano *Wytyczne dotyczące zwalczania barszczu Sosnowskiego (Heracleum sosnowskyi) i barszczu Mantegazziego (Heracleum mantegazzianum) na terenie Polski*¹¹, przy czym nie zawierały one części operacyjnej dotyczącej metod zwalczania. Takie elementy, zawierające m.in. szczegółowy opis działań związanych ze zwalczaniem barszczy, mają być ujęte w opracowaniu ws. metod, które ma zostać przygotowane w ramach Projektu IGO. Zdaniem NIK, powstanie takiego opracowania może wpłynąć pozytywnie na efekty zwalczania barszczy kaukaskich, jednak do skutecznego ich niszczenia konieczne jest wdrożenie instrumentów wskazanych w rozporządzeniu UE¹². Podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie przepisów ustawowych pozwalających na ich ustanowienie jest Minister Środowiska.

NIK zauważa, że na zlecenie GDOŚ powstały opracowania, które zawierają plany działania mające rozwiązać kwestie priorytetowych dróg przenoszenia barszczu Sosnowskiego i barszczu Mantegazziego. Z uwagi na fakt, że do dnia zakończenia kontroli, tj. 11 września 2019 r. projekt ustawy o *gatunkach obcych* nie został uchwalony, nie można było ustanowić takich planów.

W okresie objętym kontrolą Generalna Dyrekcja współpracowała z innymi podmiotami nad problemem barszczy kaukaskich. Współpraca z Ministerstwem Środowiska dotyczyła prac nad ustawą o gatunkach obcych, a z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹³, realizacji Projektu IGO. GDOŚ uczestniczyła też w pięciu konferencjach dotyczących inwazyjnych gatunków obcych, a pracownicy prowadzili wykłady dla pracowników innych instytucji na temat zagrożeń związanych z barszczami kaukaskim.

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

⁷ Dalej: Projekt IGO.

⁸ Stan na 30 lipca 2019 r.

⁹ Dalej: opracowanie ws. Metod.

¹⁰ Stan na 11 września 2019 r.

¹¹ Dalej: wytyczne.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz. Urz. UE L 317/35).

¹³ Dalej: NFOŚiGW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności¹⁴

OBSZAR

1. Opracowanie rozwiązań prawnych, strategii i programów państwowych dotyczących zwalczania barszczy kaukaskich i finansowania tych działań

Opis stanu faktycznego

GDOŚ w 2013 r. zawarła z NFOŚiGW umowę o dofinansowanie zadania pn. *Realizacja zadań wynikających z postanowień Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk sporządzonej w Bernie dnia 19 września 1979 r. (Dz. U. 58, poz. 263 z dnia 25 maja 1996 r.) – Konwencji Berneńskiej*¹⁵. W ramach realizacji tej umowy GDOŚ zleciła wykonanie trzech opracowań, w tym wytycznych dotyczących zwalczania barszczy kaukaskich. Przygotowane wytyczne zostały przekazane i odebrane przez GDOŚ 31 października 2014 r. Koszt tego opracowania wyniósł 30,8 tys. zł i został w całości sfinansowany przez NFOŚiGW. W wytycznych przedstawiono charakterystykę barszczy kaukaskich, w tym historię, stan i prognozę inwazji gatunku w Polsce oraz metody ich zwalczania, jak również analizę prawną wraz z propozycją rekomendowanych zmian. Jedną z proponowanych zmian była konieczność traktowania odpadów uzyskiwanych w wyniku zwalczania barszczy kaukaskich jako niebezpiecznych. W wytycznych zwrócono też uwagę na potrzebę przeprowadzenia badań, które pozwolą na wypracowanie zasad bezpiecznego dla środowiska utylizowania odpadów powstałych z omawianych gatunków oraz wskazano, że może istnieć potrzeba stworzenia prawnego obowiązku takiej utylizacji. NIK zwraca uwagę, że w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów¹⁶ nie nadano odpadom stanowiącym pozostałość barszczy kaukaskich odrębnego kodu, wobec czego mogą być one traktowane na równi z innym roślinami. W samych wytycznych podkreślono, że ze względu na zawartość substancji toksycznych barszcze Sosnowskiego i Mantegazziego nie mogą być spalane w niekontrolowanych warunkach ani kompostowane. Zwrócono również uwagę, że ścięte rośliny nie powinny być składowane w stosach, aby nie zniszczyć istniejącej pokrywy roślinnej i nie stworzyć warunków sprzyjających dalszemu rozsiewaniu się barszczy kaukaskich.

(akta kontroli str. 259-274,477-483,980-1017)

Dyrektor wyjaśnił, że do Generalnej Dyrekcji nie wpływały zapytania w kwestii utylizacji barszczy kaukaskich, tym samym nie było bezpośrednich sygnałów, co do potrzeb uregulowania tego zagadnienia. Dodał, że zgodnie z obowiązującymi (w owym czasie) przepisami zwalczanie barszczy należało do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie zaznaczył, że są plany, by sposoby utylizacji osobników inwazyjnych gatunków obcych ująć w aktach wykonawczych do projektowanej ustawy o gatunkach obcych, a sam sposób utylizacji pozostałości barszczy kaukaskich będzie określony w opracowaniu ws. metod. Dyrektor podkreślił, że wytyczne są dokumentem eksperckim, który nie ma rangi aktu prawnego, dokumentu strategicznego czy programu lub planu zwalczania barszczy kaukaskich.

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 Umowa nr 834/2013/Wn-50/NE-WM/D z 20 listopada 2013 r.

¹⁶ Dz. U. poz. 1923.

Wytyczne te zostały umieszczone na stronie internetowej GDOŚ na początku 2015 r., w zakładce poświęconej inwazyjnym gatunkom obcym.

(akta kontroli str. 478,487,1039-1055)

W Programie ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015-2020¹⁷ wyszczególniono cel F.II: Ograniczanie presji ze strony obcych gatunków inwazyjnych. W jego ramach przewidziano trzy zadania:

- 1) dostosowanie polskiego ustawodawstwa oraz opracowanie i wdrożenie odpowiednich rozwiązań organizacyjno-finansowych, które umożliwią wdrożenie rozporządzenia UE dot. obcych gatunków inwazyjnych,
- 2) wdrożenie programów zwalczania inwazyjnych gatunków obcych,
- 3) ustanowienie systemu nadzoru i monitorowania obejmującego obce gatunki inwazyjne.

GDOŚ została wskazana jako instytucja wiodąca do realizacji zadania dotyczącego wdrożenia programów zwalczania inwazyjnych gatunków obcych. Z tego powodu prowadziła projekt pn. *Opracowanie zasad kontroli i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych wraz z przeprowadzeniem pilotażowych działań i edukacją społeczną*. Projekt był realizowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (POIS), II osi priorytetowej, Działania 2.4 Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna. Umowa o dofinansowanie tego Projektu została zawarta między NFOŚiGW a Generalną Dyрекcją 29 grudnia 2016 r. Planowany całkowity koszt jego realizacji wynosił 20 mln zł, z czego 17 mln (85 %) stanowiło dofinansowanie z POIS. Przyznane dofinansowanie obejmowało 100% wydatków kwalifikowanych. Zgodnie z pierwotnym harmonogramem w ramach realizacji projektu zaplanowano następujące zadania:

- I etap: Stworzenie i utrzymanie kompleksowego systemu informacyjnego na temat inwazyjnych gatunków obcych – planowany koszt: 50 tys. zł,
- I etap: Przygotowanie opracowań niezbędnych do realizacji II etapu, dotyczących: stopnia inwazyjności gatunków obcych w Polsce wraz ze wskazaniem gatunków istotnie zagrażających rodzimej florze i faunie oraz propozycją działań strategicznych w zakresie możliwości ich zwalczania, dróg niezamierzonego wprowadzania lub rozprzestrzeniania się inwazyjnych gatunków obcych wraz z opracowaniem planów działania dla dróg priorytetowych oraz metod zwalczania lub kontroli inwazyjnych gatunków obcych - łącznie planowany koszt: 5 912,7 tys. zł;
- II etap: Działania pilotażowe w terenie na podstawie opracowań przygotowanych w I etapie – 11 699,1 tys. zł;
- III etap: Podsumowanie i ocena skuteczności realizacji działań w ramach projektu - ocena I i II etapu projektu (raport końcowy) – 35 tys. zł;
- przeprowadzenie szkoleń (łącznie min. 19 szkoleń) – 168 tys. zł;
- komunikacja i logistyka – 34 tys. zł;
- działania informacyjno-promocyjne¹⁸ – 750 tys. zł;

¹⁷ 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.

¹⁸W tym: konferencja otwierająca, utworzenie stanowisk informacyjnych GDOŚ podczas pięciu wydarzeń regionalnych, działania komunikacyjne i informacyjne w prasie i radiu, przygotowanie, produkcja i emisja

- zarządzanie projektem – 1 251,3 tys. zł;
- nieprzewidziane wydatki – 100 tys. zł.

Projekt zgodnie z umową o dofinansowanie miał być przeprowadzony w terminie od 29 grudnia 2016 r. do 30 czerwca 2021 r., ale jego realizacja została przedłużona do 30 czerwca 2022 r.¹⁹ Zastępca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska zwrócił się z prośbą do NFOŚiGW o wydłużenie terminu realizacji projektu²⁰, uzasadniając to koniecznością zapewnienia odpowiedniego czasu na przeprowadzenie jednego z kluczowych zadań w projekcie, tj. pilotażowego testowania opracowanych metod zwalczania inwazyjnych gatunków obcych w wybranych lokalizacjach.

(akta kontroli str. 132-161,168-190,538-545)

Umowa zawarta z NFOŚiGW na dofinansowanie Projektu IGO, zmieniona dwoma aneksami²¹, określała jeden wskaźnik produktu oraz dwa wskaźniki rezultatu bezpośredniego uznawane za efekt ekologiczny Projektu IGO. Wskaźnikiem produktu była liczba przeprowadzonych kampanii informacyjnych, gdzie wartością docelową było przeprowadzenie jednej kampanii. Wskaźnikami rezultatu bezpośredniego było powstanie wytycznych dotyczących walki z minimum 10 inwazyjnymi gatunkami obcymi oraz zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych i informacyjnych, które powinny dotrzeć do 200 000 odbiorców. Wymienione wskaźniki winny osiągnąć wartość docelową w 2022 r.

(akta kontroli str. 132-190)

Na etapie przygotowania Projektu IGO zakładano, że pilotaż będzie prowadzony w pierwszym rzędzie na obszarach chronionych należących do Skarbu Państwa, przede wszystkim z uwagi na skomplikowaną procedurę uzyskania pozwoleń od osób prywatnych, a także ograniczony budżet Projektu IGO i jego cele. Już w trakcie jego realizacji w opisie przedmiotu zamówienia dotyczącym przygotowania opracowania ws. metod wykluczono możliwość prowadzenia pilotażu na gruntach prywatnych, uzasadniając to założeniami Projektu IGO oraz wytycznymi dotyczącymi pomocy publicznej. Zamówienie ostatecznie zostało unieważnione, co zostało opisane w dalszej części tego Wystąpienia.

(akta kontroli str. 741,968-979)

Do 30 lipca 2019 r. w ramach Projektu IGO zrealizowano zadanie polegające na:

- stworzeniu systemu informatycznego (wydatkowano 22,8 tys. zł);
- przygotowaniu opracowania dotyczącego stopnia inwazyjności gatunków obcych w Polsce wraz z opracowaniem planów działania dla priorytetowych dróg ich rozprzestrzeniania się²² (5 238,3 tys. zł);
- zorganizowaniu konferencji otwierającej (3,1 tys. zł);
- przygotowaniu materiałów edukacyjnych i informacyjnych (46,7 tys. zł).

dwóch filmów nt. gatunków inwazyjnych, przygotowanie i produkcja materiałów informacyjnych i edukacyjnych, wydruk i dystrybucja ulotki dotyczącej realizacji projektu, gatunków inwazyjnych i działań pilotażowych w projekcie, skład, łamanie, wydruk i dystrybucja broszury podsumowującej wyniki projektu oraz opracowań, konferencja zamykająca projekt.

¹⁹ Aneks zawarty 25 marca 2019 r. nr POIS.02.04.00-00-0100/16-02.

²⁰ Pismo z 4 stycznia 2019 r. nr DRP-Z-IG POIŚ.082.3.1.2019.IS.NC.MS.1.

²¹ Aneks zawarty 22 września 2017 r. nr POIS.02.04.00-00-0100/16-01 oraz aneks zawarty 25 marca 2019 r. nr POIS.02.04.00-00-0100/16-02.

²² Opracowanie *Analiza stopnia inwazyjności gatunków obcych w Polsce wraz ze wskazaniem gatunków istotnie zagrażających rodzimej florze i faunie oraz propozycją działań strategicznych w zakresie możliwości ich zwalczania oraz analiza dróg niezamierzonego wprowadzania lub rozprzestrzeniania się inwazyjnych gatunków obcych wraz z opracowaniem planów działań dla dróg priorytetowych.*

Na inne wydatki, w tym przede wszystkim na zarządzanie projektem, wydano 661,4 tys. zł. Łącznie, do 30 lipca 2019 r., poniesiono wydatki w wysokości 5 972,3 tys. zł (29,9% wartości całego projektu).

(akta kontroli str. 507-515)

Pierwotny termin realizacji zadania polegającego na stworzeniu i utrzymaniu Systemu IAS zaplanowano na czerwiec 2021 r., a planowane wydatki z tym związane wynosiły 50 tys. zł. Zadanie zrealizowano w grudniu 2018 r., a koszt budowy systemu informatycznego wyniósł 22,8 tys. zł. System IAS miał obejmować cztery komponenty:

- istniejącą witrynę internetową, prezentującą listę gatunków obcych występujących w Polsce, ich charakterystykę oraz odnośnik do interaktywnej mapy prezentujących ich występowanie;
- bazę danych zawierającą dane przestrzenne i opisowe wraz z serwerem usług udostępnienia danych przestrzennych i ich metadanych;
- aplikację dla administratorów zbudowaną na potrzeby jej bieżącej obsługi zawierającą m.in. takie funkcjonalności jak dodawanie, usuwanie i edycja danych o gatunkach;
- istniejący portal mapowy Geoserwis rozbudowany o możliwości prezentowania danych zgromadzonych w ww. bazie danych.

System IAS wraz z Geoserwisem miały stanowić element systemu nadzoru nad gatunkami inwazyjnymi, w tym barszczami kaukaskimi, o których mowa w art. 14 rozporządzenia UE. Do dnia zakończenia kontroli, tj. 11 września 2019 r., nie ustanowiono systemu nadzoru. W Systemie IAS znajdowały się informacje o miejscach występowania i przetrzymywania roślin barszczy kaukaskich. W systemie uwzględniono wszystkie elementy, o których mowa w projekcie ustawy o *gatunkach obcych*²³, które dotyczyły miejsc występowania barszczy kaukaskich. Natomiast nie było w systemie możliwości wprowadzenia celu czynności objętych zezwoleniem²⁴, dotyczących miejsc przetrzymywania gatunków inwazyjnych ani kodu Nomenklatury Scalonej (CN).

(akta kontroli str. 496-501,516-570,788-792,802-829)

Dyrektor wyjaśnił, iż zapis w projekcie ustawy o gatunkach obcych, dotyczący zbierania danych na temat celu czynności objętych zezwoleniem oraz kodów Nomenklatury Scalonej (CN) został wprowadzony w lipcu 2019 r., a umowa na budowę systemu została zawarta 25 października 2018 r.

(akta kontroli str. 505)

W aplikacji administratora Systemu IAS zawarta była m.in. lista zgłoszonych miejsc występowania oraz ich liczebność. Aplikacja nie pozwalała na wyszukiwanie danych dotyczących stanowisk barszczy w poszczególnych gminach, jednak dane takie można było uzyskać posiłkując się np. darmowym programem QGIS²⁵ z możliwością filtrowania według określonego terytorium, przy wykorzystaniu danych pobranych np. ze strony Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

(akta kontroli str. 496-501,788-792)

Gwarancja udzielona przez wykonawcę na System IAS upływa 15 grudnia 2019 r., a pełne wykorzystanie jednego z elementów systemu tj. aplikacji administratora miało nastąpić dopiero po wejściu w życie ustawy o gatunkach obcych,

²³ Projekt ustawy – wersja z 11 lipca 2019 r.

²⁴ o którym mowa w art. 12 ust. 1 i 2 projektu ustawy.

²⁵ Wieloplatformowe, wolne i otwarte oprogramowanie geoinformacyjne.

przewidzianym na 1 stycznia 2019 r. W momencie podpisywania umowy z wykonawcą Systemu IAS taki był zapis ówczesnej wersji projektu ustawy²⁶. Dane, które zostały zaimplementowane do Systemu, zostały przekazane Generalnej Dyrekcji w kwietniu 2018 r. i od tego czasu nie były aktualizowane. NIK zwraca uwagę, że obecny projekt ustawy przewiduje, iż wejdzie ona w życie 1 stycznia 2020 r., zatem pełne wykorzystanie Systemu IAS nastąpi już po upływie gwarancji.

(akta kontroli str. 496-501,788-792,802-829)

Kolejnym zadaniem zrealizowanym w ramach Projektu IGO było przeprowadzenie analizy stopnia inwazyjności gatunków obcych w Polsce wraz ze wskazaniem gatunków istotnie zagrażających rodzimej florze i faunie wraz z propozycją działań strategicznych w zakresie możliwości ich zwalczania oraz analizą dróg niezamierzonego wprowadzania lub rozprzestrzeniania się inwazyjnych gatunków obcych wraz z opracowaniem planów działań dla dróg priorytetowych²⁷. Pierwotny harmonogram projektu przewidywał zakończenie tego zadania do końca 2017 r., ale był on kilkakrotnie aktualizowany. Kolejne etapy umowy były odbierane na podstawie protokołów odbioru, z których ostatni został podpisany 15 listopada 2018 r. Z uwagi na opóźnienia w realizacji zadania przez wykonawcę nałożono na niego kary umowne w łącznej wysokości 224 tys. zł²⁸. Na realizację tego zadania wydatkowano 5 238,3 tys. zł. W przypadku zadania dotyczącego barszczy kaukaskich powstały następujące opracowania:

1. zbiory informacji dotyczące dróg przenoszenia - osobno dla barszczu Sosnowskiego i Mantegazziego, zawierające m.in. wskazanie oddziaływania gatunków na środowisko i ich drogi przenoszenia;
2. karty informacyjne dla barszczu Sosnowskiego i Mantegazziego, zawierające np. opis inwazyjności, oddziaływania, dotychczasowych działań służących eliminacji, kontroli lub izolacji analizowanego gatunku oraz zalecanego sposobu postępowania;
3. ocena stopnia rozprzestrzenienia gatunku oraz mapy występowania i przetrzymywania gatunków w Polsce oraz mapę ich występowania w Europie;
4. wypełnioną ankietę procedury oceny ryzyka negatywnego oddziaływania inwazyjnych i potencjalnie inwazyjnych gatunków w Polsce – Harmonia^{PL}.

GDOŚ zorganizowała także konferencję otwierającą Projekt IGO²⁹ oraz przygotowała produkcję materiałów edukacyjnych³⁰ i informacyjnych³¹, na co łącznie wydatkowano 49,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 507-570,901-967,1056)

Do dnia zakończenia kontroli, tj. 11 września 2019 r. nie zrealizowano zadania, w ramach którego miało powstać opracowanie na temat metod zwalczania lub kontroli inwazyjnych gatunków obcych. Miało ono stanowić podstawę do

²⁶ Projekt ustawy o gatunkach obcych, wersja z 1 sierpnia 2018 r.

²⁷ Dalej: Analiza stopnia inwazyjności.

²⁸ Kary umowne zostały potrącone z wierzytelności wynikających z wystawionych przez wykonawcę faktur.

²⁹ Konferencja odbyła się w dniu 13 grudnia 2017 r. w siedzibie Ministerstwa Środowiska. Konferencja odbyła się jako wspólna dla dwóch projektów realizowanych przez GDOŚ, tj. dla projektu IGO oraz dla projektu nr POIS.02.04.00-00-0191/16 pn. *Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych*.

³⁰ Materiały edukacyjne obejmowały: 1000 notesów z długopisem, 1000 rękawic ogrodniczych, 50 zestawów ogrodniczych na nagrody, 50 kg cukierków. Materiały zostały odebrane na podstawie protokołów odbioru z: 10.12.2018 r., 11.12.2018 r., 17.12.2018 r.

³¹ Materiały informacyjne obejmowały: 1000 szt. gry karcianej „Czarny Piotruś/Memory”, 2000 szt. zakładek magnetycznych, 1000 szt. plakatów A3 (10 wzorów), 1000 szt. plakatów A0 (dwustronne). Przygotowano również dwa projekty graficzne do roll-upów, wydruk i wymianę grafik w posiadanych przez GDOŚ kasetach. Materiały zostały odebrane na podstawie protokołów odbioru z: 16.10.2018 r., 21.11.2018 r.

przeprowadzenia pilotażu, którego założonym celem było sprawdzenie zasad kontroli i zwalczania gatunków inwazyjnych. Zgodnie z pierwotnym harmonogramem opracowanie powinno było powstać do końca 2018 r., a pilotaż powinien się rozpocząć z początkiem 2019 r. i zakończyć we wrześniu 2020 r. Do dnia zakończenia kontroli, tj. 11 września 2019 r., takie opracowanie nie powstało i pilotaż się nie rozpoczął. Zaktualizowany harmonogram przewidywał wspólne rozpoczęcie realizacji tych zadań w październiku 2019 r. i zakończenie do końca 2021 r. Opóźnienie powstało wskutek niewyłonienia w trybie zamówienia publicznego wykonawcy, który miał przygotować opracowanie ws. metod. Jedyna złożona w ramach postępowania oferta znacznie przewyższała kwotę, jaką GDOŚ mogła przeznaczyć na zamówienie. W ramach przygotowania postępowania GDOŚ, na stronie internetowej opublikowała informacje o przewidywanych warunkach udzielenia planowanego zamówienia oraz skierowała zapytania do sześciu potencjalnych wykonawców i otrzymała dwie szacunkowe wyceny. Z uwagi na to, że przewidywane przez potencjalnych wykonawców koszty realizacji zadania znacząco przekraczały środki założone na realizację zamówienia (tańsza z dwóch wycen przekraczała założoną kwotę o 115,5 tys. zł tj. o 33%), przesłano dokumentację pozwalającą na oszacowanie zamówienia do 11 podmiotów, jednak nie otrzymano odpowiedzi we wskazanym terminie. Wobec tego GDOŚ zmodyfikowała opis przedmiotu zamówienia, by ograniczyć koszty jego realizacji i opublikowała informacje o przewidywanych warunkach udzielenia planowanego zamówienia na stronie internetowej oraz rozesłała informację drogą elektroniczną do 17 potencjalnie zainteresowanych podmiotów. W efekcie tych działań ponownie otrzymano dwie szacunkowe wyceny, przy czym tańsza z nich przekraczała założoną kwotę o 105,1 tys. zł (o 30%). W samym postępowaniu o udzielenie zamówienia podmiot przedkładający tańszą szacunkową wartość zamówienia nie złożył oferty, a jedyna złożona przekraczała kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na zamówienie o 518,5 tys. zł (o 148%).

(akta kontroli str. 507-570,683-787,793-801)

Dyrektor wyjaśnił, że nie można było zwiększyć środków przeznaczonych na realizację zamówienia do kwoty najkorzystniejszej oferty, tj. zwiększyć o 518,5 tys. zł, gdyż w Projekcie nie powstały oszczędności umożliwiające tak znaczne zwiększenie budżetu zadania.

(akta kontroli str. 463)

NIK zwraca uwagę, że Prawo zamówień publicznych przewiduje instrumenty do lepszego przygotowania i przeprowadzenia zamówienia publicznego³², takie jak dialog konkurencyjny, co może przyczynić się do sprawnego przeprowadzenia postępowania.

Z uwagi na ramy czasowe Projektu IGO oraz konieczność przeprowadzenia pilotażu testującego opracowane metody, założono połączenie realizacji dwóch zadań, tj. opracowanie metod zwalczania lub kontroli inwazyjnych gatunków obcych oraz przeprowadzenie pilotażu w terenie na podstawie przygotowanych opracowań. Po unieważnieniu postępowania na przygotowanie opracowania ws. metod, GDOŚ wszczęła dialog techniczny, by uzyskać informacje niezbędne do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, przede wszystkim do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia - SIWZ, określenia warunków umowy, kryteriów oceny ofert, warunków udziału w postępowaniu oraz oszacowania wartości zamówienia. Do dialogu technicznego przystąpiło sześć podmiotów.

(akta kontroli str. 530-532,750-787)

³² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018, poz. 1986, ze zm.).

Dyrektor wyjaśnił, iż przeprowadzenie dialogu technicznego powinno zwiększyć zainteresowanie potencjalnych wykonawców, co zazwyczaj wpływało na wartość złożonych ofert i pozwoli uniknąć konieczności ponownego unieważnienia postępowania. Pożądanym terminem zakończenia dialogu technicznego wskazanym w ogłoszeniu był 15 lipca 2019 r., jednak został on przedłużony. Dyrektor wyjaśnił, że powodem jego przedłużenia był fakt, że dotychczas przeprowadzone spotkania nie dały wyczerpujących odpowiedzi na wszystkie zagadnienia w tym dotyczące m.in. harmonogramu płatności oraz zakresu zamówienia, o który należy uszczegółowić opis przedmiotu zamówienia. Wyjaśnił również, iż zakończenie dialogu planowane jest na początek września i niezwłocznie po jego zakończeniu ma być wszczęte postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 463,750-786)

NIK zwraca uwagę, że ze względu na przedłużający się dialog techniczny istnieje ryzyko, że nie zostanie dotrzymany termin rozpoczęcia działań (październik 2019 r.), dotyczący opracowania ws. metod i przeprowadzenia pilotażu, który został wskazany w aktualnym harmonogramie realizacji projektu. Informacje zebrane w trakcie dialogu technicznego wskazywały, że pilotaż, który ma sprawdzić zasady kontroli i zwalczania barszczy kaukaskich powinien być prowadzony przez pięć lat. Natomiast przyjęty w harmonogramie dwuletni okres pilotażu może być niewystarczający dla wiarygodnej oceny zasad kontroli i zwalczania tych roślin.

(akta kontroli str. 516-570,766-785)

Dyrektor wyjaśnił, że z uwagi na ramy czasowe i ograniczenia *Wytucznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020* nie ma możliwości dotrzymania pięcioletniego okresu zwalczania barszczy w ramach czasowych projektów finansowanych ze środków unijnych. Dodał, iż ocena skuteczności nie jest jedynym elementem oceny danej metody, ale badane miały być także np. skutki uboczne zwalczania. Dyrektor zaznaczył, że w przypadku opóźnień przy realizacji tego zadania lub innych czynników istotnych dla realizacji Projektu IGO, możliwe jest dalsze wydłużenie jego realizacji do 31 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 477-483)

W ramach Projektu IGO zostały przeanalizowane drogi rozprzestrzeniania się także barszczy kaukaskich, ze wskazaniem dróg priorytetowych wraz z opracowaniem planów ich wdrożenia. Wykonawca przekazał GDOŚ opracowania zawierające informacje dotyczące dróg przenoszenia, kartę informacyjną gatunku, ocenę stopnia rozprzestrzenienia gatunku dotyczącą barszczy Sosnowskiego i Mantegazziego oraz plan zwalczania tych barszczy. Do dnia zakończenia kontroli, tj. 11 września 2019 r., nie wdrożono jednak tych planów. Nie dotrzymano tym samym terminu wynikającego z art. 13 ust. 2 rozporządzenia UE na opracowanie i wdrożenie planu działania lub planów działań, które miały rozwiązać kwestie priorytetowych dróg przenoszenia barszczy Sosnowskiego, który upłynął 14 lipca 2019 r. Generalna Dyrekcja była instytucją wiodącą wskazaną w *Programie ochrony* do wdrożenia planów zwalczania inwazyjnych gatunków obcych.

(akta kontroli str. 88-131,830-870,1057)

Dyrektor wyjaśnił, że GDOŚ przekazała informacje na temat opracowanych planów działania Ministerstwu Środowiska, jednak przystąpienie do procedury zatwierdzania i wdrożenia planu będzie możliwe dopiero po wejściu życie ustawy o gatunkach obcych.

(akta kontroli str. 491-495)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działania podejmowane przez Generalną Dyрекcyję dotyczące zwalczania barszczy kaukaskich polegały przede wszystkim na zleceniu opracowaniu wytycznych ws. zwalczania barszczy kaukaskich oraz na realizacji Projektu IGO. W ramach projektu IGO stworzono system informatyczny, przygotowano opracowanie dotyczące stopnia inwazyjności gatunków obcych w Polsce wraz z opracowaniem planów działania dla dróg priorytetowych oraz przygotowano materiały edukacyjne i informacyjne. Nie zostało wciąż zrealizowane jedno z głównych zadań w ramach Projektu, tj. przygotowanie *opracowania na temat metod zwalczania lub kontroli inwazyjnych gatunków obcych*.

Na zlecenie GDOŚ powstały opracowania zawierające plany działania, aby rozwiązać kwestie priorytetowych dróg przenoszenia barszczu Sosnowskiego i barszczu Mantegazziego, które zostały przekazane Ministerstwu Środowiska.

OBSZAR

2. Sprawowanie nadzoru nad działaniami dotyczącymi zwalczania barszczy kaukaskich

Opis stanu
faktycznego

Generalna Dyrekcja miała dane na temat występowania barszczy kaukaskich na terenie Polski. Część z nich została zawarta w wytycznych, a część uzyskana na etapie przygotowania do realizacji Projektu IGO od innych instytucji, takich jak regionalne dyrekcje ochrony środowiska oraz parki narodowe i krajobrazowe. GDOŚ zleciła też wykonawcy zebranie danych dotyczących rozmieszczenia inwazyjnych gatunków obcych oraz stworzenie *Analizy stopnia inwazyjności*. W ramach tej Analizy zebrano i przekazano GDOŚ dane dotyczące występowania barszczy kaukaskich w formie mapy z uzupełnioną tabelą atrybutów zawierającą m.in. liczebność barszczy w danym miejscu występowania. Dane dotyczące występowania gatunków inwazyjnych zostały upublicznione 17 maja 2019 r. na stronie internetowej GDOŚ, ze szczegółowymi informacjami na temat tych gatunków.

(akta kontroli str. 454-459, 679-682, 871-967, 1039-1056)

Dyrektor wyjaśnił, że wykonawca umowy w lutym 2018 r. zaktualizował dane, które wcześniej miała GDOŚ. Dodał, że dane pochodziły z publikacji, baz danych, materiałów niepublikowanych (np. inwentaryzacje przyrodnicze, dane własne ekspertów) i zostały zweryfikowane w GDOŚ pod kątem kompletności, spójności oraz wiarygodności. Dodał, że dane uzyskane z instytucji zajmujących się ochroną przyrody pochodziły ze zgłoszeń pracowników lub potwierdzonych zgłoszeń miejsc obserwacji. Jednocześnie zaznaczył, że z uwagi na brak inwentaryzacji gatunków inwazyjnych dane uzyskane z tych instytucji należy uznać za wiarygodne i najpełniejsze z dostępnych.

(akta kontroli str. 454-459)

Sporządzone w 2014 r. na zlecenie GDOŚ wytyczne zawierały informacje o metodach zwalczania barszczy kaukaskich wraz z oceną ich skuteczności. Dyrektor wyjaśnił, że w ramach realizacji Projektu IGO planowane jest stworzenie opracowania ws. metod, które będzie zawierało elementy nie ujęte w wytycznych - takie jak:

- szczegółowa charakterystyka aktualnych i potencjalnych metod zwalczania barszczy, które następnie będą sprawdzone w ramach pilotażu;
- szczegółowy opis działań, które należy przeprowadzić przed przystąpieniem do zwalczania barszczy;
- szczegółowy sposób przeprowadzania poszczególnych czynności składających się na metody zwalczania barszczy i harmonogramami ich prowadzenia;
- wskazanie terenów na których dana metoda jest najbardziej efektywna;
- informacje o możliwym niekorzystnym wpływie danej metody zwalczania barszczy na siedliska i gatunki niedocelowe;
- bardziej szczegółowy – w stosunku do wytycznych, sposób zapobiegania rozprzestrzenianiu się gatunku w terenie;
- wady i zalety metod zwalczania barszczy oraz ich porównanie w kontekście ekonomicznym i środowiskowym;
- opis celu i sposób prowadzenia monitoringu w miejscu zwalczania barszczy;
- sposób zagospodarowania lub utylizacji odpadów powstałych podczas zwalczania barszczy.

NIK zwraca jednak uwagę, że na terenie całego kraju różne podmioty, przede wszystkim gminy, podejmowały walkę z barszczami kaukaskimi, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zbierało informacje o występowaniu tych roślin na terenie kraju. Pomimo tego Generalna Dyrekcja nie zasięgała bezpośrednio w tych podmiotach informacji na temat występowania barszczy oraz nie zbierała od nich informacji i doświadczeń dotyczących skuteczności ich zwalczania. GDOŚ zleciła zebranie takich informacji twórcom wytycznych oraz zdobywała informacje w tej kwestii na etapie przygotowania Projektu IGO. W efekcie, zdaniem NIK, nie wykorzystano w pełni możliwości zdobywania wiedzy na temat zwalczania barszczy kaukaskich, którą miały różne instytucje.

(akta kontroli str. 259-270 679-682,1039-1055,1069-1072)

Dyrektor wyjaśnił, iż Departament Realizacji Projektów zwrócił się do parków narodowych i krajobrazowych oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska z prośbą o informacje dotyczące ich potrzeb oraz doświadczeń zebranych w ramach zwalczania gatunków inwazyjnych roślin, w tym barszczy kaukaskich. Dodał, że GDOŚ zleciła przygotowanie wytycznych, w których autor zebrał dotychczasowe doświadczenia dotyczące zwalczania barszczy przez różne podmioty. Dyrektor zaznaczył także, iż zebrane dane posłużyły do przygotowania założeń Projektu IGO, określenia potrzeb oraz do uwzględnienia terenów tych jednostek, które będą w przyszłości zainteresowane badaniami pilotażowymi. Wyjaśnił, że dane zostały przekazane wykonawcy przygotowującemu *Analizę stopnia inwazyjności*.

(akta kontroli str. 477-483,1039-1055)

Na etapie przygotowania Projektu IGO w 2016 r. szacowano, że koszt zwalczania barszczy kaukaskich na obszarze 1 ha wyniesie 16 tys. zł, przy czym zakładano zwalczanie barszczy na powierzchni nie większej niż 150 ha. W efekcie takich założeń przewidywano, że koszt zwalczania barszczy w ramach Projektu IGO może wynieść 2 400 tys. zł. Informacje o szacunkowym koszcie zwalczania uzyskano od firmy specjalizującej się w zwalczaniu barszczy kaukaskich w Polsce. W trakcie

dialogu technicznego prowadzonego w 2019 r. wskazywano, że koszt zwalczania barszczy, bez względu na zastosowaną metodę kształtuje się na poziomie ok. 20 tys. zł za 1 ha. Środki finansowe na pozostałe zadania realizowane w ramach Projektu IGO były szacowane na podstawie orientacyjnych wycen, bądź w oparciu o podobne zlecenia, realizowane poprzednio przez GDOŚ.

(akta kontroli str. 779,1039-1055)

Obszary, które należy objąć pilotażem mają być wytypowane na etapie sporządzania opracowania ws. metod. W ramach Projektu IGO, na zlecenie GDOŚ, powstało opracowanie pn. *Plan działań na rzecz zwalczania barszczu Sosnowskiego Heracleum sosnowskyi Manden. oraz barszczu Mantegazziego Heracleum mantegazzianum Sommier et Levier*³³. Wskazano w nim zakres niezbędnych działań oraz szacunkowe nakłady finansowe potrzebne do ich realizacji. Plan zwalczania barszczy przewidywał konieczność prowadzenia działań informacyjnych, edukacyjnych, pilotażowych oraz zmian w przepisach prawnych, wraz z harmonogramem tych zadań do roku 2030. Ostatnim etapem działań miało być *Opracowanie programu zarządzania populacjami kaukaskich barszczy na obszarach gmin*. Koszt działań możliwych do oszacowania wskazany w Planie zwalczania barszczy został skalkulowany na kwotę 6 041,5 tys. zł³⁴.

(akta kontroli str. 830-870,1039-1055)

Dyrektor zaznaczył, iż w ocenie GDOŚ trudno jest wyznaczyć regiony, które wymagają większego wsparcia finansowego przeznaczonego na zwalczanie barszczy kaukaskich, bowiem gatunki te zajmują teren całej Polski. Na chwilę obecną większe skupiska można spotkać w południowej oraz północnej Polsce jednak, aby zwalczanie barszczy przyniosło oczekiwany skutek należy podjąć działania na terenie całego kraju. W opinii Dyrektora wydaje się zasadne, aby w pierwszej kolejności podejmować działania wzdłuż cieków wodnych i szlaków komunikacyjnych, jako jednych z ważniejszych dróg rozprzestrzeniania się tego gatunku oraz w miejscach, gdzie mogą zagrażać zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi, a także w obrębie najcenniejszych przyrodniczo obszarach chronionych. Dokładne wskazanie takich obszarów będzie mogło nastąpić po przeprowadzeniu pilotażu w ramach Projektu IGO, gdy będą lepiej poznane metody zwalczania barszczy kaukaskich, ich skuteczność i koszty.

(akta kontroli str. 454-459)

GDOŚ współpracowała z Ministerstwem Środowiska przy tworzeniu koniecznych zmian ustawowych dotyczących inwazyjnych gatunków obcych. GDOŚ 25 września 2015 r. przekazała Ministerstwu Środowiska założenia do zmian ustawy o ochronie przyrody, dotyczące ochrony gatunkowej oraz inwazyjnych gatunków obcych, a także gotową propozycję zmian ustawowych dotyczących gatunków inwazyjnych.

(akta kontroli str. 589-666)

³³ Dalej: Plan zwalczania barszczy.

³⁴ Wskazana kwota obejmowała działania informacyjno-edukacyjne (105,9 tys. zł); wymianę doświadczeń z zakresu rozwoju inwazji gatunków barszczy, powodowanych przez nie szkód i kosztów związanych z obecnością tych gatunków (138 tys. zł); ograniczenie dalszego rozwoju inwazji poprzez eksperymentalne/pilotażowe zwalczanie kaukaskich barszczy na powierzchniach testowych (1 711,2 tys. zł); monitoring powierzchni objętych zwalczaniem i ewentualna doraźna odbudowa populacji rodzimych gatunków i ekosystemów na terenach cennych przyrodniczo (86,4 tys. zł); Opracowanie programu zarządzania populacjami kaukaskich barszczy na obszarach gmin (4 000 tys. zł).

W związku z wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2016/1141 z dnia 13 lipca 2016 r., które zawiera wykaz inwazyjnych gatunków obcych uznanych za stwarzające zagrożenie dla Unii, zgodnie z rozporządzeniem UE, Generalna Dyrekcja przygotowała projekt ustawy o inwazyjnych gatunkach obcych, który został przekazany Ministerstwu 31 sierpnia 2016 r.³⁵ GDOŚ zgłaszała uwagi również na etapie późniejszych prac nad projektem ustawy oraz brała udział w organizowanych przez Departament Ochrony Przyrody Ministerstwa spotkaniach roboczych.

(akta kontroli str. 11-17,667-678,1018-1024)

Generalna Dyrekcja 23 maja 2013 r. przekazała regionalnym dyrekcjom ochrony środowiska opracowanie pn. Wytyczne³⁶, którymi należy się kierować podczas rozpatrywania wniosków dotyczących realizacji czynności zakazanych w stosunku do gatunków obcych, zagrażających rodzimym gatunkom lub siedliskom przyrodniczym³⁷.

(akta kontroli str. 279-323)

Generalna Dyrekcja, przygotowując Projekt IGO, skierowała do wszystkich regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, dyrektorów parków narodowych oraz dyrektorów parków krajobrazowych pismo z 13 maja 2015 r., z prośbą o przesłanie informacji, które pozwolą wstępnie określić istniejące problemy oraz koszty zwalczania inwazyjnych gatunków obcych roślin i zwierząt na terenie kraju. Kolejne pismo w tej sprawie GDOŚ przekazała tym dyrektorom 3 lutego 2016 r. z prośbą o wskazanie obszarów możliwych do ujęcia w Projekcie IGO. Uzyskane w ten sposób dane stały się jednym z podstawowych źródeł informacji o rozmieszczeniu inwazyjnych gatunków obcych i wykorzystane zostały przy przygotowaniu *Analizy stopnia inwazyjności*.

(akta kontroli str. 454-459,679-682,1039-1055)

W związku z pytaniami kierowanymi do GDOŚ, dotyczącymi usuwania barszczy kaukaskich, w dniach 9-13 lipca 2015 r., ówczesny Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska skierował do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego pismo informujące o opracowaniu i umieszczeniu na stronie internetowej publikacji zawierającej wytyczne dotyczące zwalczania barszczy Sosnowskiego i Mantegazziego³⁸. Dyrektor wskazywał wówczas samorządom gminnym na ciążące na nich obowiązki dotyczące kontroli lokalnych populacji barszczy kaukaskich oraz na możliwość uzyskania funduszy na te działania. Jednocześnie wskazano samorządom na możliwość wykorzystania art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁹, w tym możliwość wydawania przepisów porządkowych dotyczących zwalczania barszczy kaukaskich na nieruchomościach prywatnych. W związku z pojawiającymi się wątpliwościami dotyczącymi stosowania art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, GDOŚ wystąpiła do Departamentu Prawnego Ministra Środowiska z prośbą o opinię prawną w tym zakresie, która została sporządzona 25 sierpnia 2015 r. Przedmiotowa opinia, potwierdzająca wcześniejsze

³⁵ Pismo nr GDOŚ.600.03.124.2016.ep.

³⁶ Pismo znak: DOP-oz.600.03.9.2013.km.

³⁷ Na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, wprowadzono zmiany w art. 120 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody zgodnie, z którymi zezwolenia na odstępstwa od zakazów przetrzymywania, hodowli, rozmnażania, oferowania do sprzedaży i zbywania gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym, od 1 października 2012 r. są wydawane przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (w poprzednim stanie prawnym były one wydawane przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska).

³⁸ Pismo znak: DZP-WG.600.03.27.2015al.

³⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 506.

stanowisko GDOŚ, została przekazana regionalnym dyrektorom ochrony środowiska⁴⁰ oraz wojewodom⁴¹.

(akta kontroli str. 217,324-374,396-400)

Dyrektor wyjaśnił, że mając na uwadze zgłaszane do GDOŚ przez wojewodów i jednostki samorządu terytorialnego zastrzeżenia natury prawnej do rekomendowanego sposobu postępowania, przystąpiono do opracowania projektu ustawy o inwazyjnych gatunkach obcych. Dodał, że projektowana ustawa wdroży do polskiego prawodawstwa przepisy UE oraz ureguje m.in. kwestię *własności w sytuacji obowiązku zwalczania inwazyjnych gatunków obcych na prywatnych nieruchomościach*.

(akta kontroli str. 477-483)

W okresie objętym kontrolą, GDOŚ zorganizowała trzy konferencje w trakcie, których poruszone zostały m.in. kwestie zagrożeń związanych z barszczami kaukaskimi:

1. Konferencja pn. *Nowe wyzwania w zakresie kontroli rozprzestrzeniania się inwazyjnych gatunków obcych w przyrodzie*, zorganizowana w dniach 13-14 października 2015 r., w trakcie której omówione zostały także zagadnienia zawarte w rozporządzeniu Unii Europejskiej, które dotyczy inwazyjnych gatunków obcych i wynikających z niego zadań do realizacji przez Polskę oraz przeciwdziałania gatunkom inwazyjnym;
2. Konferencja otwierająca dwa projekty realizowane przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska⁴², finansowane z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, zorganizowana 13 grudnia 2017 r.. Na tej konferencji zaprezentowano kwestie związane z inwazyjnymi gatunkami obcymi (metody i kryteria oceny, rozwiązania strategiczne, Prawo Unii Europejskiej dotyczące inwazyjnych gatunków obcych, dróg wprowadzania i rozprzestrzeniania się gatunków obcych, roli informacji i edukacji obejmującej kwestie inwazyjnych gatunków obcych na przykładzie projektów realizowanych przez Zaborski Park Krajobrazowy);
3. Konferencja pn. *Ochrona przyrody, powierzchni ziemi i krajobrazu w kontekście obowiązujących przepisów*, zorganizowana w dniach 10-12 czerwca 2019 r., na której przedstawiono wykład na temat gatunków inwazyjnych oraz sposobów ich zwalczania.

Pracownicy GDOŚ uczestniczyli także w dwóch konferencjach (w 2016 r. oraz w 2017 r.), na których przedstawili wykłady dotyczące zwalczania i kontroli gatunków obcych.

(akta kontroli str.: 11-17,409-451,507-515)

W 2015 r. pracownicy GDOŚ współprowadzili szkolenie, zorganizowane przez NFOŚiGW, przeznaczone dla potencjalnych wnioskodawców (jednostek samorządu terytorialnego i ich związków), aplikujących w programie priorytetowego *Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej*. Część 1) *Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo* dotyczące zwalczania barszczu Sosnowskiego⁴³. W 2017 r., podczas szkolenia przeznaczonego dla służby celnej, zaprezentowali wykład

⁴⁰ Pismo znak: DZP-WG.600.03.20.2015.al z 5 września 2015 r.

⁴¹ Pismo znak: DZP-WG.600.03.38.2015.al z 4 września 2015 r.

⁴² Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych oraz Opracowanie zasad kontroli i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych wraz z przeprowadzeniem pilotażowych działań i edukacją społeczną.

⁴³ NFOŚiGW podjął 20 kwietnia 2016 r. decyzję w sprawie unieważnienia naboru wniosków w ramach ww. programu.

nt. *Lista inwazyjnych gatunków roślin, których wwóz do Polski jest zakazany oraz nt. Rozporządzenia UE nr 1143/2014 – zasady postępowania z inwazyjnymi gatunkami obcymi.*

(akta kontroli str. 409-451,507-515)

W ramach Projektu IGO zaplanowano szkolenia informacyjne i edukacyjne, dotyczące inwazyjnych gatunków obcych oraz zarządzania drogami przedostawiania się⁴⁴. Uczestnictwo GDOŚ przewidywano w pięciu wydarzeniach regionalnych⁴⁵. Podjęte działania ma wspierać komunikacja na stronie internetowej Projektu IGO oraz promocja w prasie i radiu regionalnym⁴⁶. W ramach działań promocyjnych planuje się również wyprodukowanie i wyemitowanie dwóch filmów w telewizji nt. inwazyjnych gatunków obcych⁴⁷. W projekcie założono dotarcie do ok. 200 000 osób.

(akta kontroli str. 516-570, 571-588,1039-1055)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Generalna Dyrekcja zdobywała informacje o miejscach występowania barszczy kaukaskich oraz sposobach jego zwalczania, jednak nie wykorzystywała w pełni możliwości uzyskania takich informacji od podmiotów zajmujących się zwalczaniem barszczy kaukaskich. GDOŚ realizowała Projekt IGO z opóźnieniami w stosunku do pierwotnie przyjętego harmonogramu m.in. z powodu trudności w wyborze wykonawców zadania dotyczącego metod zwalczania lub kontroli inwazyjnych gatunków obcych. Powstałe opóźnienie, zdaniem NIK, powoduje ryzyko, że niedotrzymany zostanie termin rozpoczęcia przygotowania opracowania ws. metod zwalczania barszczy i pilotażu.

W okresie objętym kontrolą współpraca GDOŚ z innymi podmiotami, zaangażowanymi w zwalczanie barszczy kaukaskich nie miała charakteru formalnego, nie było spisanych porozumień ani umów. W okresie objętym kontrolą pracownicy GDOŚ prowadzili wykłady w trakcie konferencji i szkoleń dotyczących kwestii barszczy kaukaskich.

⁴⁴ W ramach projektu zaplanowano minimum 16 szkoleń dla pracowników służb ochrony przyrody oraz minimum 3 szkolenia dla pracowników służb celnych, fitosanitarnych, weterynaryjnych, organów ścigania, przedstawicieli handlu i rybołówstwa. Szkolenia planowane są do realizacji w terminie od czerwca 2020 r. do grudnia 2021 r.

⁴⁵ W wyniku przeprowadzonego postępowania w dniu 26 czerwca 2019 r. zawarto umowę z wykonawcą na utworzenie i obsługę stanowisk informacyjnych GDOŚ podczas pięciu wydarzeń regionalnych. Planowany termin zakończenia zadania – listopad 2019 r.

⁴⁶ Zaplanowano powstanie co najmniej 12 artykułów w prasie ogólnopolskiej/branżowej/regionalnej/lokalnej i 10 wywiadów w radiu. Zadanie ma obejmować także wspólną organizację konkursów czy akcji specjalnych. W ramach zadania planuje się również przygotowanie i dystrybucję kalendarza dla ogrodników jako wkładka do popularnej gazety dla ogrodników/działkowców. Działania te mają być prowadzone w terminie od lipca 2019 r. do października 2021 r.

⁴⁷ W ramach zadania założono przygotowanie i produkcję dwóch filmów na podstawie scenariuszy zaakceptowanych przez GDOŚ dotyczących gatunków inwazyjnych, sposobów ich przedostawiania się, zagrożeń, sposobu postępowania. Zakłada się produkcję dwóch ok. 20 minutowych filmów z lektorem, które będą emitowane w telewizji (ogólnopolskiej, regionalnej lub tematycznej), a także na kanałach GDOŚ (facebook, youtube, strona internetowa). Zadanie planowane jest do realizacji od października 2019 r. do grudnia 2021 r., tj. w okresie realizacji działań pilotażowych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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.

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, października 2019 r.

Małgorzata Motylow

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli