



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.012.05.2019

Piotr Szulc
Wójt Gminy Kolno
Urząd Gminy Kolno
Kolno 33, 11-311 Kolno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kolno, Kolno 33, 11-311 Kolno (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Szulc, Wójt Gminy Kolno, od 23 listopada 2018 r. (dalej: „Wójt”). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Henryk Duda, Wójt Gminy Kolno, od 19 listopada 2002 r. do 22 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 2-7)
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość i skuteczność zwalczania barszczy kaukaskich.
Okres objęty kontrolą	Lata 2013 – 2019 (6 września).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Sebastian Helbrecht, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/19/077 z 5 lipca 2019 r. (akta kontroli str.1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie, podjęto działania w zakresie zwalczania barszczy kaukaskich. W latach 2015-2018 przeprowadzano inwentaryzacje barszczy kaukaskich na terenie Gminy Kolno (dalej: „Gmina”), co umożliwiło określenie skali i miejsc występowania tej rośliny oraz podjęcie działań ją zwalczających. Działania te były jednak niewystarczające, ponieważ barszcz Sosnowskiego zwalczano jedynie na obszarze od 0,39 ha do 1,50 ha, tj. od 4% do 10% obszaru zajętego przez tę roślinę, tj. na terenach należących do Gminy. Nie prowadzono takich działań na stanowiskach barszczy porastających grunty należące do innych podmiotów.

W latach 2017-2018, Urząd dwukrotnie wnioskował o przyznanie dofinansowanie z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie (dalej: „WFOŚiGW”) na działania związane z likwidacją stanowisk barszczu kaukaskiego, na łączną kwotę 47 978,64 zł³, jednakże z powodu problemów z wyłonieniem wykonawcy tego zadania, z dofinansowania nie skorzystano.

Należy jednak zaznaczyć, że pomimo podejmowanych działań, na terenie Gminy w dalszym ciągu występuje barszcz, rokrocznie powiększając swój zasięg. Wymaga to kontynuacji prowadzonych dotychczas działań zarówno w celu identyfikacji miejsc jego występowania jak i ich likwidacji. Zdaniem NIK, ograniczenie działań jedynie do terenów należących do Gminy, obniża ich skuteczność.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

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

³ 18 418,64 zł w roku 2017 i 29 560,00 zł w roku 2018.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, wprowadzonym zarządzeniem Wójta Gminy Kolno w 2011 r., zadania związane z ochroną środowiska przypisano samodzielnemu stanowisku ds. rolnictwa, gospodarki i ochrony gruntów oraz ochrony środowiska (dalej: „stanowisko RG”). W zakresach obowiązków pracowników zatrudnionych na stanowisku RG, sprawy dotyczące kwestii zwalczania barszczy kaukaskich uregulowano w sposób ogólny, tj. powierzono im m.in. prowadzenie spraw z zakresu ochrony środowiska oraz utrzymania porządku i czystości w gminie, w tym sporządzanie okresowych analiz ze stanu ochrony środowiska w Gminie, kontrolowanie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska na terenie objętym właściwością gminy oraz prowadzenie publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

(akta kontroli str. 8-14)

W Urzędzie pracownicy zatrudnieni na stanowisku RG posiadali wyższe wykształcenie rolnicze lub zootechniczne. Nie kierowano tych pracowników na szkolenia z zakresu zwalczania barszczy kaukaskich, jak wyjaśnił Wójt, przyczyną tego był brak informacji o prowadzonych szkoleniach w danej tematyce. Pracownicy Urzędu niezbędną wiedzę na temat biologii gatunku, rozprzestrzeniania się barszczy w środowisku, przestrzegania zasad BHP oraz sposobów zwalczania tej uciążliwej rośliny, czerpali głównie z opracowań umieszczonych na stronie internetowej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska pt. „Wytyczne dotyczące zwalczania barszczu Sosnowskiego (*Heracleum sosnowskyi*) i barszczu Mantegazziego (*Heracleum mantegazzianum*) na terenie Polski” oraz z innych źródeł i opracowań zawartych w internecie.

(akta kontroli str.15-22)

W okresie objętym kontrolą nie wprowadzono procedur związanych ze zwalczaniem barszczy kaukaskich, nie podjęto także żadnej uchwały Rady Gminy a Wójt nie wydał zarządzenia porządkującego sposób zwalczania barszczy kaukaskich. Pracownicy Urzędu wiedzę w tym zakresie czerpali z wytycznych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w sprawie likwidacji barszczy kaukaskich. Jak podał Wójt, brak uchwały czy zarządzenia porządkującego sposób zwalczania barszczy kaukaskich podyktowany był również faktem, że nie istnieje skuteczny i jednoznaczny sposób zwalczania tej rośliny, a podejmowane w Urzędzie próby jej likwidacji należy uznać za doraźne. Gmina nie zawierała z sąsiednimi gminami porozumień dotyczących zwalczania barszczy kaukaskich. Wójt wyjaśnił, że porozumień nie zawierano, gdyż zlokalizowane stanowiska tej rośliny na terenie Gminy nie były położone przy granicach ościennych gmin.

(akta kontroli str.16-22)

Urząd nie występował o dofinansowanie działań związanych z inwentaryzacją stanowisk barszczy. Począwszy od roku 2015, pracownik Urzędu przeprowadzał inwentaryzację rokrocznie⁴, dokonywał go m.in. na podstawie własnych obserwacji oraz zgłoszeń mieszkańców. W wyniku przeprowadzonych inwentaryzacji ustalono, że w Gminie obszar zajęty barszczami wynosił:

- 9,48 ha (w tym 9,09 ha na terenach prywatnych) w 2015 r.,
- 9,88 ha (w tym 8,95 ha) w 2016 r.,
- 10,05 ha (w tym 9,12 ha) w 2017 r.
- 14,78 ha (w tym 13,28 ha) w 2018 r.

(akta kontroli str.17-24)

⁴ Aktualizacja identyfikacji stanowisk barszczy planowana jest na wrzesień 2019 r.

2. W latach 2013 – 2019 (III kwartał), Urząd zwalczał barszcz kaukaski we własnym zakresie, a wydatki poniesione na te działania wynosiły 1,7 tys. zł⁵ (0,002% wydatków Gminy w ww. latach). Działania te polegały na opryskach środkami chemicznymi w miesiącu maju, a następnie dwukrotnym koszeniu mechanicznym na przełomie miesięcy czerwiec/lipiec oraz lipiec/sierpień. Do oprysków stosowano środki chemiczne takie jak: Roundap 360 Sla 11 w roku 2013 i 2014, Chikara 25 WG w roku 2015, Saletszak Canvil 27N i Roundap 360 PLUS w latach 2016 - 2018, Chikara 25 WGA i Roundap 360 Plus w roku 2019. Do koszenia barszczu wykorzystywano kosy mechaniczne z tarczami tnącymi, a do wykaszania pasów drogi gminnej, kosiarki rotacyjne. Działania te przeprowadzane były jedynie na gruntach będących własnością Gminy Kolno, a objęto nimi obszar 0,39 ha w 2015 r. (4% powierzchni porośniętej barszczem), 0,93 ha w roku 2016 i 2017 (9% powierzchni) oraz 1,5 ha w 2018 r. (10%). Zabiegi oprysków oraz wykaszania wykonywane były przez pracownika Urzędu, zatrudnionego na stanowisku Pracownika Gospodarczego oraz wyznaczonego pracownika robót publicznych. Pracownicy ci, zostali przeszkoleni w zakresie stosowania środków chemicznego zwalczania roślin oraz zostali wyposażeni w środki ochrony osobistej.

(akta kontroli str.18-22, 24-41)

Gmina w latach 2017-2018 występowała do WFOŚiGW o dofinansowanie na zwalczanie barszczu kaukaskich. Wniosek z roku 2017 został rozpatrzony pozytywnie i podpisano umowę dotacji⁶ na kwotę 18 418,64 zł. Zgodnie z obowiązującym w Gminie Regulaminem⁷, wyłoniono wykonawcę zwalczania barszczu⁸, w wyniku, czego podpisano z nim umowę 27 czerwca 2017 r. Obszar objęty działaniem obejmował zarówno grunty należące do Gminy jak i stanowiące własność innych podmiotów. W wyniku odstąpienia wykonawcy od umowy w dniu 10 lipca 2017 r., w której nie zawarto zapisów zabezpieczających przed takim zachowaniem, Gmina zrezygnowała z przyznanej dotacji. W 2018 r., pomimo pozytywnego rozpatrzenia wniosku, nie podpisano umowy. Spowodowane było niewyłonieniem wykonawcy zadania za kwotę określoną we wniosku, ponieważ zaoferowane ceny usługi przekraczały ceny szacunkowe przyjęte przez WFOŚiGW⁹.

(akta kontroli str.17, 42-71, 102-103)

Urząd w roku 2015 oraz w latach 2017 – 2018, występował do właścicieli gruntów, na których zidentyfikowano stanowiska barszczu kaukaskiego, o zgodę na przeprowadzenie zabiegów likwidacji tych stanowisk. Działanie te miały być przeprowadzone w ramach dofinansowania z WFOŚiGW. Zabiegów tych nie przeprowadzono ze względu na brak dofinansowania, jak podano wysokie koszty zwalczanie tej rośliny przekraczały możliwości Urzędu, którego działania skupiły się w głównej mierze na terenach należących do Gminy. Jednocześnie wystosowano pisma do właścicieli gruntów o przeprowadzenie takich zabiegów we własnym zakresie z zastosowaniem niezbędnych środków ostrożności. W roku 2018 (maj) oraz w 2019 (lipiec) zostały wysłane pisma do wszystkich właścicieli działek z prośbą o przystąpienie do zwalczania barszczu Sosnowskiego, a w 2019 r. dodatkowo takie pisma skierowano do zarządców dróg powiatowych i wojewódzkich

⁵ Zakup środków chemicznych na kwotę 73,87 zł w roku 2013, 364,36 zł w roku 2015, 362,69 zł w roku 2016 (w kwocie tej ujęto zakup czterech sztuk odzieży ochronnej za kwotę 80,69 zł) oraz 926,90 zł w roku 2019. W 2014 r. oraz w latach 2017 – 2018 wykorzystywano do zwalczania barszczu pozostałości środków zakupionych w latach poprzednich.

⁶ Umowa dotacji nr 00230/17/14082/OP-CO/D podpisana 12 czerwca 2017 roku.

⁷ Zarządzenie nr 4/2016 Kierownika Urzędu Gminy Kolno z dnia 7 stycznia 2016 roku w sprawie przyjęcia „Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości powyżej 30 000 zł i nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 Ustawy – Prawo Zamówień Publicznych”

⁸ Skierowano zapytania do 13 wykonawców, swoje oferty przedstawiło pięciu przedsiębiorców. Zgodnie z Regulaminem wybrano najtańszą ofertę.

⁹ Na wysłanie dziesięć zapytań ofertowych wpłynęła jedynie jedna oferta na kwotę 75 600,00 zł, dotacja WFOŚiGW opiewała na kwotę 29 560,00 zł.

oraz Nadleśnictwa Mrągowo z prośbą o zwalczanie tych inwazyjnych roślin, aby zapobiec dalszej inwazji i rozsiwianiu się tych roślin.

(akta kontroli str.17-22, 25, 46, 72)

W Gminie nie utylizowano ściętych roślin barszczu kaukaskiego, jak wyjaśnił Wójt, nie dopuszczano do wytworzenia kwiatostanów generatywnych, a wycięte liście nie wymagały utylizacji. Największym zagrożeniem dla działek gminnych, na których skutecznie zwalczono barszcz, stanowiło sąsiedztwo i graniczenie z działkami prywatnymi, na których nie były podejmowane działania zwalczania barszczu kaukaskich. Wytworzone osobniki generatywne produkujące nasiona zanieczyszczały wtórnie grunty gminnych działek.

(akta kontroli str.17-22)

W badanych latach w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli w zakresie zwalczania barszczu kaukaskich.

(akta kontroli str. 73)

Starosta Olsztyński, zapytany w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK o występowanie barszczu kaukaskich i ich zwalczanie na obszarze Powiatu Olsztyńskiego oraz o współpracę z Gminą Kolno w tym zakresie, poinformował że na przełomie lat 2015 – 2016 przeprowadzone zostało telefoniczne rozeznanie dotyczące skali problemu występowania barszczu w gminach powiatu. Na podstawie uzyskanych informacji rozważano uruchomienie dotacji celowych na zwalczanie barszczu, jednakże analiza obowiązujących przepisów prawa wskazała, że nie można dofinansowywać w ramach dotacji celowych na zadania z zakresu ochrony przyrody zabiegów chemiczno – mechanicznych. Powiat nie starał się o dofinansowanie z WFOŚiGW w zakresie walki z barszczem kaukaskim, ze względu na wielkość powiatu, brak zasobów ludzkich oraz konieczność uzyskania zgód wszystkich właścicieli poszczególnych terenów zajętych przez barszcze na wykonywanie zabiegów na ich gruntach. Podał także, że na wniosek Wójta, Powiatowa Służba Drogowa w dniach 23 – 24 maja 2019 r. wykonała prace związane z wycięciem barszczu kaukaskich wzdłuż drogi nr 1495N.

(akta kontroli str.75-77)

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie (dalej: „RDOŚ”) w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wyjaśnił, że w badanych latach nie wpłynęła do niego żadna skarga w zakresie barszczu kaukaskich na terenie Gminy Kolno. Podał, że RDOŚ nie prowadził rejestru stanowisk populacji barszczu kaukaskich występujących na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

(akta kontroli str. 78-79)

W wyniku przeprowadzonych oględzin (przy udziale powołanego przez NIK specjalisty) siedmiu działek ewidencyjnych będących własnością Gminy Kolno, gdzie stwierdzono występowanie barszczu Sosnowskiego i wykonywane były opryski chemiczne oraz dokonano wycinki mechanicznej ustalono m.in., że:

- na każdej z badanych działek widoczne były ślady po wykonanym wykaszaniu mechanicznym barszczu Sosnowskiego,
- powierzchnie badanych działek oraz pasy drogowe zasiedlone były przez osobniki barszczu Sosnowskiego,
- na wszystkich poddanych oględzinom działkach, nie było tabliczek informujących o zagrożeniu w związku z występującymi stanowiskami barszczu kaukaskiego,
- sześć z siedmiu badanych działek graniczyło bezpośrednio z działkami będącymi własnością innych podmiotów, które były porośnięte barszczami i nie stwierdzono na nich zabiegów ich likwidacji (stwierdzone osobniki generatywne osiągały wysokość od 200 cm do 450 cm).

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie oznaczyła stanowisk porośniętych barszczem Sosnowskiego, ponieważ nie ma takiego wymogu. Działki gminne na których

zinwentaryzowano barszcze, położone są na terenach poza zwartą zabudową, użytkowanych głównie przez ludność poruszającą się pojazdami mechanicznymi. Są to tereny położone poza obszarami użytkowymi przez pieszych, nieobjęte infrastrukturą taką jak: szlak rowerowy, ścieżka dla pieszych, szlak turystyczny itp.

(akta kontroli str.18-22, 80-99)

3. Urząd nie finansował edukacji dotyczącej zagrożenia związanego z kontaktem z barszczami kaukaskimi. Wójt wyjaśnił, że zagadnienia dotyczące zwalczania barszczu na terenie Gminy poruszane były na sesjach Rady Gminy Kolno oraz na zebraniach sołeckich. Podał również, że na jego prośbę, rokrocznie organizowane były w szkole przez pedagogów spotkania z uczniami, w trakcie których omawiano zasady bezpieczeństwa podczas kontaktu z roślinami barszczu kaukaskiego oraz postępowania w przypadku kontaktu skóry z organami lub sokiem barszczu Sosnowskiego.

(akta kontroli str.18-22, 100)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Działania Gminy polegające na zwalczaniu barszczu Sosnowskiego ograniczały się do terenów nieruchomości stanowiących własność Gminy zajętych przez tę roślinę, tj. 0,39 ha w roku 2015, 0,93 ha w roku 2016 i 2017 i 1,5 ha w roku 2018, podczas gdy w złożonym w 2017 r. wniosku o udzielenie dotacji z WFOŚiGW na jej zwalczanie określono, że zajęta pow. wynosiła 10,059 ha a we wniosku z roku 2018, powierzchnia ta wynosiła 14,78 ha. Gmina, w związku z ubieganiem się o dotację, uzyskała co prawda zgodę właścicieli i zarządców na wejście na teren nieruchomości w celu wykonania prac związanych ze zwalczaniem barszczu Sosnowskiego, jednakże w wyniku odstąpienia od realizacji projektu, nie podjęto działań zabiegów likwidacji barszczu kaukaskiego na terenach nie będących własnością Gminy.

Poprzedni Wójt Gminy Kolno wyjaśnił, że ze względu na nieotrzymanie dofinansowania z WFOŚiGW, działania Urzędu skupiły się głównie na terenach będących własnością Gminy. Przyczyną tego było również wysokie koszty likwidacji tych roślin na terenach prywatnych oraz koniecznością większego zaangażowania pracowników Urzędu. Gmina nie dysponowała takimi środkami finansowymi i odpowiednią liczbą pracowników. Wójt zgodził się z argumentacją przedstawioną przez swojego poprzednika odnośnie niewystarczających środków finansowych na działania na terenach należących do innych podmiotów. Wskazał, że Gmina boryka się od lat z niewystarczającymi środkami finansowymi na swoje zadania. Finansując podstawowe potrzeby mieszkańców takie jak oświata, opieka społeczna, infrastruktura drogowa i wodociągi, pozostałe środki są niewystarczające na podjęcie działań likwidacji barszczu kaukaskiego na całym terenie. Podjęto działania mające na celu optymalizację wydatków Gminy i pozyskanie dodatkowych funduszy z zewnątrz, jednakże obecna kondycja finansowa nie pozwala na skorzystanie z nich. Wskazał ponadto, że dofinansowanie oferowane jest przez WFOŚiGW jest niewystarczające, ponieważ firmy zajmujące się likwidacją tej rośliny żądają co najmniej dwukrotności, a nawet trzykrotności wysokości wynagrodzenia.

Jednak, zdaniem NIK wobec tego, że zwalczanie barszczy kaukaskich jako gatunków inwazyjnych mieści się zakresie ochrony środowiska i przyrody, a jej wykonywanie należy, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰, do zadań własnych gminy, Gmina Kolno nie powinna ograniczać wykonywania zadania do nieruchomości

¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.

stanowiących jej własność. Zwłaszcza, że Urząd miał rozeznanie na temat występowania barszczu Sosnowskiego na terenach prywatnych.

(akta kontroli str. 24, 72, 101)

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku natomiast ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

Wnioski

1. Zintensyfikowanie działań w celu kompleksowego zwalczania barszczu Sosnowskiego na terenie gminy Kolno, również z uwzględnieniem nieruchomości zajętych przez tą roślinę, a nienależących do Gminy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 10 września 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

z up. Dyrektora

Wicedyrektor

Barbara Zajdel

Kontroler

Sebastian Helbrecht

starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis