



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.012.01.2019

Pan Adam Skiba
Prezes Zarządu
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie
ul. Zygmuntowska 9
35-025 Rzeszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie ¹ , ul. Zygmuntowska 9, 35-025 Rzeszów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Skiba, Prezes Zarządu WFOŚiGW od 18 lipca 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Prezesa Zarządu WFOŚiGW poprzednio pełnili: Adam Pęziół - od 22 stycznia 2015 r. do 18 lipca 2017 r., Józef Frączek - od 21 października 2014 r. do 20 stycznia 2015 r., Waldemar Burzyński - od 9 grudnia 2013 r. do 30 września 2014 r. ² i Jan Walenty Tomaka – do 9 grudnia 2013 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Opracowywanie programów i prowadzenie konkursów dotyczących zwalczania barszczy kaukaskich i finansowania tych działań. 2. Sprawowanie nadzoru nad działaniami dotyczącymi zwalczania barszczy kaukaskich.
Okres objęty kontrolą	Lata 2013 – 2019 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 6 sierpnia 2019 r.).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Agnieszka Suwała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/96/2019 z 6 czerwca 2019 r. 2. Władysław Tabasz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/97/2019 z 6 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str.1-13)

¹ Dalej: WFOŚiGW lub Fundusz.

² W okresie od 1 do 20 października 2014 r. stanowisko Prezesa Zarządu WFOŚiGW nie było obsadzone. Zarząd podejmował decyzje w dwuosobowym składzie.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

WFOŚiGW w latach 2013-2019 w ograniczonym zakresie wykonywał zadania zmierzające do zahamowania ekspansji barszczy kaukaskich na terenie województwa podkarpackiego. Fundusz dofinansował trzy projekty realizowane w tym zakresie przez Marszałka Województwa Podkarpackiego w łącznej kwocie 115.037,71 zł oraz przyznał mu w 2019 r. środki finansowe w łącznej wysokości do 88.000 zł⁵ na kontynuację zadań realizowanych w 2018 r., co wpisywało się w realizację priorytetu działalności w zakresie ochrony bioróżnorodności i edukacji ekologicznej. Dofinansowanie wnioskowanych przedsięwzięć nie wymagało tworzenia programów wsparcia, ponieważ wnioski o dofinansowanie zadań dotyczących zwalczania barszczy Sosnowskiego mieściły się w celach działania Funduszu określonych ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁶, związane były z ochroną przyrody, służyły ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikały z zasady zrównoważonego rozwoju i były zgodne z polityką ochrony środowiska i wpisywały się w edukację ekologiczną.

Fundusz nie dysponował diagnozą potrzeb w zakresie zwalczania barszczy kaukaskich. Nie podejmował inicjatyw w zakresie szacowania zagrożenia, zakresu niezbędnych prac, działań i nakładów finansowych, nie organizował konkursów i nie tworzył programów mających na celu likwidację barszczy kaukaskich. Niepodejmowanie takich działań uzasadniał niezgodnością ww. działań z obowiązkami określonymi przez ustawę POŚ, zgodnie z którą Fundusz jest instytucją finansującą działania służące dbałości o środowisko naturalne realizowane przez podmioty korzystające ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 POŚ.

Mimo, że we Wspólnych Strategiach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁷ i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej sporządzonych na lata 2013-2016⁸ i 2017-2020⁹ ujęto zadania dotyczące wspierania działań związanych z eliminacją gatunków inwazyjnych, to w strategiach Funduszu w Rzeszowie na lata 2013-2016¹⁰ i 2017-2020¹¹ uchwalonych przez Radę Nadzorczą¹², będących ich uszczegółowieniem nie wyszczególniono takich priorytetów. Kontrolowana jednostka nie opracowała również oddzielnej strategii zwalczania barszczy kaukaskich wskazując na fakt, iż nie ma podstaw prawnych do samodzielnego zlecenia i finansowania takich opracowań. Nie opracowała ani nie finansowała wydawnictw edukacyjnych i informacyjnych dotyczących szkodliwości barszczy kaukaskich.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Ostateczne kwoty dotacji zostaną ustalone w umowach podpisanych z Marszałkiem Województwa Podkarpackiego. Na dzień zakończenia kontroli umowy nie zostały podpisane.

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm., dalej: ustawa POŚ lub POŚ.

⁷ Dalej: NFOŚiGW.

⁸ *Wspólna Strategia Działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013-2016* – Warszawa 2012 r., dalej: *Wspólna Strategia na lata 2013-2016*.

⁹ *Wspólna Strategia Działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2017-2020* – Warszawa 2016 r., dalej: *Wspólna Strategia na lata 2017-2020*.

¹⁰ *Strategia działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r.*, uchwała Rady Nadzorczej Funduszu Nr 49/2012 z dnia 27 września 2012 r., dalej: *Strategia działań WFOŚiGW na lata 2013-2016*.

¹¹ *Strategia działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2017-2020*, uchwała Rady Nadzorczej Funduszu Nr 32/2016 z dnia 30 września 2016 r., dalej: *Strategia działań WFOŚiGW na lata 2017-2020*.

¹² Rada Nadzorcza WFOŚiGW w Rzeszowie.

Dotacje przyznane w latach 2016 i 2018 dla samorządu Województwa Podkarpackiego zostały rozliczone na podstawie przedłożonych, wymaganych w umowie dokumentów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Opracowywanie programów i prowadzenie konkursów dotyczących zwalczania barszczy kaukaskich i finansowania tych działań.

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2019 WFOŚiGW nie podejmował działań (np. poprzez zlecenie odpowiednich badań) mających na celu oszacowanie zakresu niezbędnych prac zmierzających do zahamowania ekspansji barszczy kaukaskich na terenie województwa podkarpackiego, ani nie ustalał wysokości koniecznych nakładów na ich sfinansowanie.

W okresie objętym kontrolą w WFOŚiGW obowiązywały dwie wspólne strategie działania NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – sporządzone na lata 2013-2016 i 2017-2020 oraz dwie strategie, uchwalone przez Radę Nadzorczą Funduszu, na lata 2013-2016 i 2017-2020. W strategiach tych, ustalono główne priorytety współpracy NFOŚiGW z WFOŚiGW oraz priorytety i cele szczegółowe działalności Funduszu tj.:

- 1) We *Wspólnej Strategii na lata 2013-2016* ujęto, jako jeden z pięciu priorytetów *Ochronę różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów*, w którym zapisano, iż wspierane będą głównie zadania związane z zachowaniem różnorodności biologicznej na poziomie ekosystemów, gatunków i genów w tym m.in. związane z eliminacją obcych gatunków inwazyjnych, a także, że istotne znaczenie będzie miało zarządzanie gatunkami konfliktowymi.

Ww. zadanie nie zostało wprost odzwierciedlone w uchwalonej przez Radę Nadzorczą Funduszu *Strategii działań WFOŚiGW na lata 2013-2016*. Zapisany w dokumencie cel szczegółowy dla priorytetu: *Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów* obejmował m.in. utrzymanie i odbudowę ekosystemów i ich funkcji, a realizacja celu polegała na wspomaganiu działań skupiających się na doskonaleniu systemów obszarów chronionych oraz rozpoznawaniu i ochronie najcenniejszych siedlisk oraz gatunków flory i fauny województwa.

- 2) We *Wspólnej Strategii na lata 2017-2020* ustanowiono priorytety współpracy, w tym *Różnorodność biologiczną*, w którym za cele kluczowe uznano *zachowanie i wzmocnienie bogactwa różnorodności biologicznej, w tym wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, oraz poprawę stanu różnorodności biologicznej i pełniejsze powiązanie jej ochrony z rozwojem społecznym i gospodarczym kraju*. Jednym z planowanych działań w tym zakresie było *ograniczenie zagrożeń wynikających ze zmian klimatu, antropopresji oraz presji ze strony gatunków inwazyjnych*. Zadanie to nie zostało ujęte, w analogiczny

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

sposób, w uchwalonej przez Radę Nadzorczą *Strategii działań WFOŚiGW na lata 2017-2020*. Cel szczegółowy dla priorytetu: *Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów* koncentrował się na ochronie najcenniejszych siedlisk przyrodniczych oraz gatunków flory i fauny województwa oraz ochronie siedlisk i gatunków poprzez utrzymanie i odtworzenie naturalnych ekosystemów retencjonujących wodę.

Ponadto, w uchwalonych corocznie przez Radę Nadzorczą na lata 2013-2019 nw. dokumentach:

- listach przedsięwzięć priorytetowych planowanych do dofinansowania przez Fundusz¹⁴,
 - planach działalności WFOŚiGW¹⁵,
 - kryteriach wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków WFOŚiGW¹⁶,
- nie wyszczególniono zadań i działań dotyczących zwalczania gatunków inwazyjnych, w tym barszczy kaukaskich.

WFOŚiGW nie sporządził, w latach objętych kontrolą, strategii zwalczania barszczy kaukaskich.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Fundusz bezpośrednio nie podejmował działań zmierzających do zahamowania ekspansji barszczy kaukaskiego, gdyż byłoby to sprzeczne z obowiązkami określonymi przez ustawę POŚ, zgodnie, z którą Fundusz jest instytucją finansującą działania służące dbałości o środowisko naturalne województwa podkarpackiego realizowane poprzez inne podmioty korzystające ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 POŚ, określone w zasadach udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW. Planowanie środków na realizację zadań statutowych przez Fundusz odbywa się na podstawie kryteriów wyboru przedsięwzięć ustalonych przez Radę Nadzorczą. Fundusz nie działa na podstawie zapotrzebowania na środki w poszczególnych dziedzinach, lecz kieruje się priorytetami i efektywnością ekologiczną. Uchwalane corocznie plany finansowe i plany działalności określają rodzaje dziedzin możliwych do dofinansowania, nie precyzują konkretnych zadań.

Prezes wyjaśnił również, że *planowanie w Funduszu, nie uwzględnia wprost zapotrzebowania na zwalczanie barszczy kaukaskiego, ponieważ zgodnie z przyjętą metodologią planowania wpisywać się ono może w zaplanowane środki na ochronę bioróżnorodności, edukacji ekologicznej, inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarki wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodne z polityką ochrony środowiska.*

Odnosnie faktu nieopracowania przez Fundusz strategii zwalczania barszczy kaukaskich, Prezes Zarządu wyjaśnił, że żaden podmiot, w tym Wojewoda Podkarpacki i Samorząd Województwa Podkarpackiego, nie wystąpił do WFOŚiGW z wnioskiem o dofinansowanie opracowania ww. strategii, a Fundusz nie ma delegacji prawnej do samodzielnego zlecania i finansowania takich opracowań. Wyjaśnił również, że według Ministerstwa Środowiska kompetencje w zakresie

¹⁴ Listy przedsięwzięć priorytetowych WFOŚiGW w Rzeszowie uchwalone przez Radę Nadzorczą: na 2013 r. – uchwała Nr 27/2012 z 26 czerwca 2012 r., na 2014 r. – uchwała Nr 24/2013 z 24 maja 2013 r., na 2015 r. – uchwała Nr 37/2014 z 26 czerwca 2014 r., na 2016 r. – uchwała Nr 27/2015 z 12 czerwca 2015 r., na 2017 r. – uchwała Nr 17/2016 z 31 maja 2016 r., na 2018 r. – uchwała Nr 16/2017 z 12 maja 2017 r., na 2019 r. – uchwała Nr 51/2018 z 28 czerwca 2018 r.

¹⁵ Plany działalności WFOŚiGW w Rzeszowie uchwalone przez Radę Nadzorczą: na 2013 r. – uchwała Nr 67/2012 z 30 listopada 2012 r. ze zm., na 2014 r. – uchwała Nr 74/2013 z 28 listopada 2013 r. ze zm., na 2015 r. – uchwała Nr 76/2014 z 21 listopada 2014 r. ze zm., na 2016 r. – uchwała Nr 73/2015 z 27 listopada 2015 r. ze zm., na 2017 r. – uchwała Nr 47/2016 z 30 listopada 2016 r. ze zm., na 2018 r. – uchwała Nr 64/2017 z 30 listopada 2017 r. ze zm., na 2019 r. – uchwała Nr 160/2018 z 23 listopada 2018 r.

¹⁶ Kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków WFOŚiGW w Rzeszowie uchwalone przez Radę Nadzorczą: na 2013 r. – uchwała Nr 92/2011 z 21 października 2011 r. ze zm., na lata 2014-2015 – uchwała Nr 76 z 28 listopada 2013 r., na lata 2016-2019 – uchwała Nr 75/2015 z 27 listopada 2015 r.

zwalczania barszczu kaukaskiego leżą po stronie gmin, a równocześnie wojewodowie, w rozstrzygnięciach nadzorczych dotyczących uchwał samorządów wydawanych na tej podstawie, stwierdzają nieważność uchwał dotyczących prób narzucenia mieszkańcom obowiązku likwidacji barszczu. Powyższe jest wynikiem braku spójnych regulacji prawnych.

(akta kontroli str. 16-22, 48-66, 92-93, 132, 167-175)

W latach 2013-2019 WFOŚiGW nie stworzył żadnego programu wsparcia dotyczącego zwalczania barszczu kaukaskich, ani nie uczestniczył w programach unijnych i mechanizmach finansowych wykorzystujących środki na walkę z nimi.

W ww. okresie, na wniosek Województwa Podkarpackiego, Fundusz przyznał natomiast dotacje na zadania:

- 1) *Opracowanie wojewódzkiego Programu aktywizacji gospodarczo-turystycznej województwa podkarpackiego poprzez promocję cennych przyrodniczo i krajobrazowo terenów łąkowo-pastwiskowych z zachowaniem bioróżnorodności w oparciu o naturalny wypas wybranych zwierząt gospodarskich i owadopylność w 2016 r., w kwocie 27.675,00 zł, którego celem było wskazanie potrzeb ochrony środowiska naturalnego szczególnie cennych przyrodniczo i krajobrazowo terenów łąkowo-pastwiskowych z zachowaniem bioróżnorodności w oparciu o naturalny wypas wybranych zwierząt gospodarskich oraz podejmowanie działań zmierzających do zwiększenia populacji owadów zapylających.*
- 2) *Cykl szkoleń informacyjnych na temat szkodliwości barszczu Sosnowskiego oraz działań służących jego zwalczaniu, w celu ochrony różnorodności biologicznej cennych terenów województwa podkarpackiego w ramach programu Podkarpacki Naturalny Wypas II w 2018 r., w kwocie 78.719,51 zł.*

Dotacja obejmowała dofinansowanie:

- a) *działań polegających na wypasie bydła i owiec na użytkach zielonych objętych, co najmniej formą ochrony przyrody typu park narodowy, park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu, obszar Natura 2000 – 150 ha,*
- b) *czterech szkoleń informacyjnych na rzecz mieszkańców województwa podkarpackiego, w szczególności mieszkających na terenach gdzie występuje problem z inwazją barszczu Sosnowskiego (cztery szkolenia po 20 osób).*
- 3) *Monitoring przyrodniczy wpływu wypasu zwierząt gospodarskich na ograniczenie występowania barszczu Sosnowskiego oraz na różnorodność biologiczną wybranych terenów łąkowo-pastwiskowych województwa podkarpackiego objętych formami ochrony przyrody w ramach programu Podkarpacki Naturalny Wypas II w 2018 r., w kwocie 8.643,20 zł.*

Dotacja obejmowała dofinansowanie działań polegających na wykonaniu monitoringu przyrodniczego, na co najmniej pięciu stanowiskach:

- a) *badawczych położonych na terenach łąkowo-pastwiskowych objętych, co najmniej jedną formą ochrony przyrody wypasanych przez zwierzęta gospodarskie w ramach Programu Podkarpacki Naturalny Wypas II.*
Cel monitoringu – zbadanie zmienności gatunkowej roślin oraz ich charakterystyka (zróżnicowana trwałość, ilościowość i towarzyskość) na terenach wypasanych naturalnie,
- b) *łąkowo-pastwiskowych objętych, co najmniej jedną formą ochrony przyrody na terenach województwa podkarpackiego dla prowadzonych działań*

służących zwalczaniu barszczu Sosnowskiego poprzez prowadzenie naturalnego wypasu zwierząt.

Cel monitoringu:

- określenie skuteczności wypasu naturalnego w zwalczaniu tej inwazyjnej rośliny oraz ograniczeniu jego rozprzestrzeniania,
- obserwacja stanu składu botanicznego runi na stanowiskach występowania barszczu Sosnowskiego oraz jego zmiany zachodzące wskutek prowadzonych działań.

- 4) *Szkolenie informacyjne na temat szkodliwości barszczu Sosnowskiego oraz działania służące jego zwalczaniu w celu ochrony różnorodności biologicznej cennych terenów województwa podkarpackiego w ramach programu Podkarpacki Naturalny Wypas II w 2019 r. – kwota do 66.800 zł (dotacja przyznana uchwałą Zarządu Funduszu¹⁷, do dnia zakończenia kontroli nie podpisano umowy z beneficjentem).*

Opis zadania:

- a) kontynuacja wypasu zwierząt na terenach, które były objęte wypasem w 2018 r. (165 ha) oraz prowadzenie wypasu na nowych działkach, na których stwierdzono występowanie barszczu Sosnowskiego (35 ha),
- b) przeprowadzenie dwóch szkoleń po ok. 20 osób na temat zagrożeń, jakie niesie barszcz Sosnowskiego w gminach, na terenie których stanowi on poważny problem.

- 5) *Monitoring przyrodniczy wpływu wypasu zwierząt gospodarskich na ograniczenie występowania Barszczu Sosnowskiego oraz na różnorodność biologiczną wybranych terenów łukowo-pastwiskowych województwa podkarpackiego objętych formami ochrony przyrody w ramach programu Podkarpacki Naturalny Wypas II w 2019 r. – kwota do 22.000 zł (dotacja przyznana uchwałą Zarządu Funduszu¹⁸, do dnia zakończenia kontroli nie podpisano umowy z beneficjentem).*

Opis zadania:

- a) Dofinansowanie działania polegającego na wykonaniu monitoringu przyrodniczego na co najmniej pięciu stanowiskach badawczych położonych na terenach łukowo-pastwiskowych objętych co najmniej jedną formą ochrony przyrody wypasanych przez zwierzęta gospodarskie w ramach Programu *Podkarpacki Naturalny Wypas II*.

Cel monitoringu – zbadanie zmienności gatunkowej roślin oraz ich charakterystyka (zróżnicowana trwałość, ilościowość i towarzyskość) na terenach wypasanych naturalnie.

- b) Dofinansowanie działania polegającego na wykonaniu monitoringu przyrodniczego, na co najmniej pięciu stanowiskach łukowo-pastwiskowych objętych, co najmniej jedną formą ochrony przyrody na terenach Województwa Podkarpackiego dla prowadzonych działań służących zwalczaniu barszczu Sosnowskiego poprzez prowadzenie naturalnego wypasu zwierząt.

Cel monitoringu:

- określenie skuteczności wypasu naturalnego w zwalczaniu barszczu Sosnowskiego oraz ograniczeniu jego rozprzestrzeniania,

¹⁷ Uchwała Nr 596/2019 z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie wyboru przedsięwzięcia do dofinansowania i zatwierdzenia wniosku.

¹⁸ Uchwała Nr 597/2019 z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie wyboru przedsięwzięcia do dofinansowania i zatwierdzenia wniosku.

- obserwacja stanu składu botanicznego runi na stanowiskach występowania barszczu Sosnowskiego oraz jego zmiany zachodzące wskutek prowadzonych działań.

Prezes Funduszu wyjaśnił, że dofinansowanie wnioskowanych przedsięwzięć nie wymagało tworzenia programów wsparcia, ponieważ wnioski o dofinansowanie zadań dotyczących zwalczania barszczu Sosnowskiego mieściły się w celach działania Funduszu określonych ustawą POŚ, związane były z ochroną przyrody, służyły ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikały z zasady zrównoważonego rozwoju i były zgodne z polityką ochrony środowiska i wpisywały się w edukację ekologiczną.

(akta kontroli str. 145-152)

W 2015 r. Wojewoda Podkarpacki przesłał do WFOŚiGW¹⁹ zestawienie zawierające dane o ilości stanowisk barszczu Sosnowskiego lub powierzchni, na jakiej on występuje sporządzone na podstawie informacji uzyskanych od jst z terenu województwa podkarpackiego z prośbą o rozważenie możliwości udzielenia wsparcia finansowego na jego likwidację oraz określeniem warunków jego otrzymania. WFOŚiGW odmówił wsparcia finansowego na likwidację barszczu Sosnowskiego wskazując na:

- nieuregulowanie kompetencji w zakresie jego zwalczania,
- doraźnych działań prowadzonych przez samorządy, które nie przynoszą długofalowego efektu,
- brak dostatecznej organizacji organów administracji w zakresie koordynacji czasowej i terytorialnej podejmowanych działań wymaganych do skutecznego rozwiązania problematyki,

co skutkowałoby wydatkowaniem środków publicznych na zadania z tego zakresu niezgodnie z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*²⁰, tj. w sposób niecelowy, nieoszczędny i z niezachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i nieoptymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *niebagatelne i niepomijalne znaczenie przy wyznaczaniu warunków wsparcia przedsięwzięć proekologicznych ze środków Funduszu ma coroczna wielkość środków dotacyjnych wskazywana w Planie działalności. Ukierunkowanie środków dotacyjnych związane jest z jednoznaczną identyfikacją problemów środowiskowych występujących na terenie województwa. Środki kierowane są między innymi na poprawę jakości powietrza atmosferycznego w województwie, poprawę gospodarki ściekowej w rejonach źródliskowych województwa (Zbiornik Solina, Zbiornik Myczkowce, rzeka San), unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych zawierających azbest oraz przeciwdziałanie klęskom żywiołowym. Wielkość zapotrzebowania na te działania uniemożliwia przy rocznej wielkości środków dotacyjnych tworzenie efektywnych warunków dofinansowania ze środków Funduszu wszystkich samorządów w zwalczaniu inwazji barszczu kaukaskich.*

(akta kontroli str. 145-152, 158-165, 444-446)

W latach 2013-2019 z prośbami o wsparcie działań związanych z likwidacją barszczu Sosnowskiego zwróciły się do Funduszu dwie jst z terenu województwa podkarpackiego tj. Gmina Wielopole Skrzyńskie (dwukrotnie w latach 2015 i 2016)²¹

¹⁹ Pismo Nr ŚR-IV.6333.26.2015 z 31 sierpnia 2015 r.

²⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, dalej: ustawa o finansach publicznych.

²¹ Pisma z dnia 6 lipca 2015 r. (Nr RR.604.21.2015) i z dnia 11 kwietnia 2016 r. (Nr RR.604.33.2016).

i Gmina Tarnowiec (w 2017 r.)²², wskazując na wzrost jego populacji, zagrożenia z tym związane, wysokie koszty likwidacji, jak również na wskazywaną przez MŚ możliwość jej finansowania ze środków NFOŚiGW i WFOŚiGW. Fundusz, w odpowiedzi na pismo z 2015 r. poinformował telefonicznie gminę o planowanym przez NFOŚiGW naborze wniosków od sierpnia 2015 r., a w pozostałych dwóch przypadkach odmówił dofinansowania²³, z powodu nie ujęcia w Planach działalności WFOŚiGW środków finansowych na tego typu przedsięwzięcia.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Fundusz nie kwestionował możliwości i potrzeby finansowego wspierania działań ukierunkowanych na likwidację populacji barszczy kaukaskich, a wskazywał bariery tych działań, które przy wydatkowaniu środków publicznych powinny być analizowane przez ich dysponenta. W ocenie Funduszu skuteczna walka z barszczami kaukaskimi może być realizowana poprzez planowanie i realizację działań związanych z monitoringiem inwazji, likwidacją stanowisk oraz działaniami mającymi na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się tych roślin. Działania powinny obejmować metody walki z barszczami dostosowane do charakteru populacji oraz uwarunkowań lokalnych. Bezwzględnym warunkiem jest koordynacja czasowa i terytorialna podejmowanych działań oraz wspólne działania wszystkich właścicieli gruntów zasiedlonych przez te gatunki.

Ponadto wyjaśnił, że przekazana w piśmie Wojewody Podkarpackiego z dnia 31 sierpnia 2015 r. informacja nie dawała podstaw do stwierdzenia, że na terenie województwa są ustalenia dążące do określenia i dochowania ww. warunków i nie wskazywała działań, które będą podjęte celem zorganizowania regionalnego i kompleksowego systemu rozwiązania problematyki barszczy kaukaskich. Brak koordynacji i konkretnych ustaleń nie dawał wystarczającej pewności, że podejmowane przez samorządy działania przyniosą pożądany długofalowy efekt. Potwierdzeniem tego może być fakt, że tylko dwie gminy zwróciły się o pomoc.

(akta kontroli str. 145-157, 444-446)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2. Sprawowanie nadzoru nad działaniami dotyczącymi zwalczania barszczy kaukaskich

Opis stanu
faktycznego

W przypadku trzech zadań dofinansowanych w latach 2016 i 2018, w umowach zawartych z Województwem Podkarpackim, zawarto zapisy dotyczące:

- przekazania przyznanych dotacji po spełnieniu warunku doręczenia, w terminach określonych w umowach, rozliczenia finansowego zadania i wymienionych w umowach dokumentów,
- warunków wypowiedzenia umowy, żądania zwrotu kwot wypłaconych, wysokości kar umownych²⁴,

²² Pismo z dnia 17 lipca 2017 r. (Nr WG.5520.1.2.2017).

²³ Pisma Nr WFOŚ, DW.ChM.070.067.2016 z dnia 10 maja 2016 r. i Nr WFOŚ, DW.ChM.070.070.2017 z 1 sierpnia 2017 r.

²⁴ Umowy dotacji mogły zostać wypowiedziane, z jednoczesnym żądaniem zwrotu kwot wypłaconych w razie wystąpienia następujących okoliczności:

- wykorzystania dotacji lub jej części niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym (zwrot wypłaconej dotacji wraz karą umowną w wysokości 25% jej kwoty),
- nie zrealizowania zakresu określonego w harmonogramie rzeczowo-finansowym,
- nie przedłożenia pełnego rozliczenia zadania w określonym w umowie terminie,

- prawa Funduszu do kontroli wykorzystania udzielonej dotacji w każdej fazie realizacji zadania.

Województwo Podkarpackie, w każdym z trzech ww. przypadków, w terminach zapisanych w umowach zrealizowało zadania, przedłożyło wymagane dokumenty i pełne rozliczenia dotacji, które zostały zaakceptowane przez Fundusz.

(akta kontroli str. 182-189)

W wyniku zrealizowania zadania w 2016 r. było opracowanie dokumentu: *Program aktywizacji gospodarczo-turystycznej województwa podkarpackiego poprzez promocję cennych przyrodniczo i krajobrazowo terenów łąkowo-pastwiskowych z zachowaniem bioróżnorodności w oparciu o naturalny wypas wybranych zwierząt gospodarskich i owadopylność*, którego celem głównym było m.in. zachowanie różnorodności biologicznej krajobrazu charakterystycznego dla terenów województwa oraz lepsza ochrona środowiska przyrodniczego bogatego pod względem różnorodności flory i fauny, poprzez prowadzenie wypasu na terenach cennych przyrodniczo, krajobrazowo i turystycznie, a celami pośrednimi m.in.:

- zagospodarowanie terenów uciążliwych do prowadzenia produkcji rolnej poprzez:
 - prowadzenie na tych terenach ekstensywnego wypasu zwierząt, celem przywrócenia do użytkowania gruntów czasowo odłogowanych,
 - zachowanie wypasu na trwałych użytkach zielonych, celem utrzymania w dobrej kulturze rolnej zbiorowisk pastwiskowo-łąkowych, zahamowania rozprzestrzeniania się sukcesji wtórnej oraz odnowienia cennych zbiorowisk roślinnych;
- wzrost pogłowia prowadzący do utrzymania coraz większych obszarów otwartego krajobrazu poprzez przywrócenie do użytkowania odłogowanych użytków z częściową sukcesją zakrzaczenia, celem zachowania i ochrony endemicznych roślin i przywrócenia naturalnych terenów do działalności rolniczej.

W opracowanym dokumencie dokonano analizy szans i zagrożeń dla bioróżnorodności atrakcyjnych terenów przyrodniczo-krajobrazowych województwa podkarpackiego wskazując m.in. na zagrożenia wynikające z zaniechania użytkowania terenów łąkowych i pastwiskowych oraz produkcji rolnej od początku lat 90. XX w., co spowodowało zachwaszczenie i degradację terenów rolniczych, jak również wypieranie gatunków rodzimych gatunkami inwazyjnymi, w tym barszczem Sosnowskiego. Wskazano także na fakt, że naturalny wypas stanowi instrument utrzymania bioróżnorodności i zapobiegania przenikania biocenozy pastwiskowo-łąkowych roślin inwazyjnych.

(akta kontroli str. 182-184, 190-288)

W wyniku zrealizowanych w 2018 r. zadań:

- Cykl szkoleń informacyjnych na temat szkodliwości barszczu Sosnowskiego oraz działań służących jego zwalczaniu, w celu ochrony różnorodności biologicznej cennych terenów województwa podkarpackiego w ramach programu Podkarpacki Naturalny Wypas II*, osiągnięto efekty w postaci stwierdzenia, iż na działkach, na których prowadzono wypas, barszcz nie został całkowicie zlikwidowany, ale rośliny nie zdążyły zawiązać kwiatostanów i nie

– podania przez Dotowanego we wniosku o dotację, jak również w trakcie kontroli nieprawdziwych danych,
 – nie spełnienia obowiązku informowania o przyznanej umowie dofinansowania zadania, zgodnie z obowiązującą instrukcją oznakowania przedsięwzięć ze środków WFOŚiGW.

zagłuszyły wzrostu innych roślin znajdujących się w runi. Wykazano wysoką skuteczność wypasu zwierząt przy likwidacji barszczu Sosnowskiego. Zwierzęta bez trudności zjadały barszcz będący w początkowej fazie wzrostu. Stwierdzono również, że ograniczeniem skuteczności tej metody był brak kompleksowego działania na wszystkich terenach występowania barszczu, co powodowało, iż rośliny rosnące na działkach sąsiednich rozsiewały nasiona na działki objęte wypasem²⁵.

Ponadto przeprowadzono cztery szkolenia na temat szkodliwości barszczu Sosnowskiego, w których uczestniczyło 80 osób.²⁶

- b) *Monitoring przyrodniczy wpływu wypasu zwierząt gospodarskich na ograniczenie występowania barszczu Sosnowskiego oraz na różnorodność biologiczną wybranych terenów łąkowo-pastwiskowych województwa podkarpackiego objętych formami ochrony przyrody w ramach programu Podkarpacki Naturalny Wypas II* – sporządzony został Raport, w którym stwierdzono, że wypas zwierząt jest skuteczną metodą walki z barszczem Sosnowskiego, w szczególności wypas krów, w mniejszym stopniu owiec (stwierdzono rośliny, które zdążyły zawiązać kwiatostany). Większa skuteczność została osiągnięta na działkach, na których przed wypasem wykonano jednokrotny zabieg koszenia. Wskazano również na konieczność systematycznego i wieloletniego stosowania wypasu i monitoringu jego wyników.

Prezes Zarządu Funduszu wyjaśnił, że aby dowieść skuteczności walki z barszczem Sosnowskiego poprzez naturalny wypas na obszarach, na których występuje ta roślina, działania te powinny być prowadzone, przez co najmniej trzy kolejne lata. Dlatego też, Samorząd Województwa Podkarpackiego w bieżącym roku również uzyskał wsparcie finansowe na dwa zadania, które wpisują się w program Podkarpacki Naturalny Wypas II.

(akta kontroli str. 147, 184-188, 304-365, 398-420)

Fundusz nie przeprowadzał kontroli zakończonych protokołem w trakcie realizacji zadania, jak również po jego zakończeniu. Jednostki, którym przyznano dotacje były zobowiązane, w podpisanych umowach, do przedkładania w określonych terminach dokumentów potwierdzających wykonanie działań objętych dotacjami.

Prezes WFOŚiGW wyjaśnił, że kontrole sposobu wykorzystania dotacji dla wszystkich zadań objętych dofinansowaniem były prowadzone na etapach realizacji przyznanej pomocy finansowej. Realizacja pomocy wymagała przedkładania przez Dotowanego²⁷ dokumentów jednoznacznie potwierdzających, że wykonywane przez niego operacje można uznać za prawidłowe z punktu sposobu wykorzystania dotacji. Kontrole miały charakter weryfikacji dokumentów, (...) co nie wymagało sporządzania protokołów. Odpowiednie potwierdzenia weryfikacji zawierają dokumentację spraw.

(akta kontroli str. 178-181)

²⁵ Planowane działania przeprowadzone zostały przez Podkarpacki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Boguchwale. Wypas 50 szt. bydła i 300 szt. owiec prowadzono do 30 września 2018 r. na 6 działkach w miejscowości Trzcianiec (gm. Ustrzyki Dolne, pow. bieszczadzki) – na 123,97 ha oraz na 4 działkach w miejscowości Płonna (gm. Bukowsko, pow. sanocki) – na 38,48 ha (łącznie 162,45 ha).

²⁶ Szkolenia informacyjne przeprowadził pracownik Podkarpackiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Boguchwale w Nowym Żmigrodzie, Ustrzykach Dolnych, Bukowsku i Szczawnem w okresie od 18 do 27 września 2018 r.

²⁷ Tj. Województwo Podkarpackie.

WFOŚiGW nie współpracował z innymi, oprócz samorządu Województwa Podkarpackiego i Wojewodą Podkarpackim, instytucjami w zakresie zwalczania barszczy kaukaskich.

Prezes wyjaśnił, że współpraca z samorządem Województwa Podkarpackiego zaowocowała przyznaniem dotacji w ramach programu Naturalny Wypas II. Natomiast w ramach współpracy z Wojewodą Podkarpackim, Fundusz wskazał na szeroką problematykę rozprzestrzeniania się barszczu Sosnowskiego na terenie województwa, w tym na potrzebę systematycznych i skoordynowanych czasowo i terytorialnie działań celem jego likwidacji, a także na nieuregulowane kompetencje w zakresie jego zwalczania.

Prezes poinformował również, że *WFOŚiGW w Rzeszowie za bardzo ważne uznaje swój rozwój rozumiany, jako umiejętność szybkiego reagowania na pojawiające się szanse rozwojowe. Dowodem tego są pozyskane w latach 2018-2019 na rzecz mieszkańców województwa środki dotacyjne na poprawę jakości powietrza, usuwanie azbestu, wapnowanie gleb czy poprawę bezpieczeństwa na wypadek klęsk żywiołowych.* Dlatego, chcąc wykorzystać każdą możliwość pozyskania środków na usuwanie barszczy kaukaskich Fundusz wystąpił z inicjatywą do NFOŚiGW o stworzenie wspólnych warunków finansowania tych zadań, tak aby środki były adekwatne do skali problemu.

(akta kontroli str. 169-173, 178-181, 446)

W latach 2013-2019 Fundusz nie wspierał opracowania i kolportażu broszur, ulotek dotyczących zagrożeń związanych z kontaktem z barszczami kaukaskimi.

Prezes Zarządu Funduszu wyjaśnił, że *Fundusz tworzył warunki poprzez zakładanie w sporządzanych planach finansowych na lata 2013-2019 konkretnych wielkości środków finansowych na edukację ekologiczną oraz wskazywał (...) mechanizmy udzielania i dofinansowywania na zadania z zakresu edukacji ekologicznej. W latach tych nie zwracano się do Funduszu o wspieranie opracowania i kolportażu broszur, ulotek z tematyką dotyczącą zagrożeń związanych z kontaktem z barszczami kaukaskimi.*

(akta kontroli str.178-181)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje uwag i 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 dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. 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.

Rzeszów, 28 sierpnia 2019 r.

Kontrolerzy
Agnieszka Suwała
Główny specjalista kontroli
państwowej

/.../

Władysław Tabasz
Doradca prawny

/.../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/.../