



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.018.02.2018
P/18/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/111 – Bezpieczeństwo przeciwpożarowe lasów państwowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Paweł Tołwiński – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/108/2018 z 20 sierpnia 2018 r. Robert Sieńko – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/109/2018 z 20 sierpnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Nadleśnictwo Bielsk w Bielsku Podlaskim, ul. Studziwodzka 39, 17-100 Bielsk Podlaski ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Świszak – Nadleśniczy Nadleśnictwa Bielsk ² (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów Nadleśnictwa Bielsk w latach 2016–2018 było na ogół prawidłowe i umożliwiające skuteczne zapobieganie pożarom.

Nadleśnictwo posiadało uzgodniony z Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku Plan urządzenia lasu, w którym zawarto m.in. postanowienia dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów zakwalifikowanych do I kategorii zagrożenia pożarowego. Utworzono i rozbudowywano system stałej obserwacji lasów w formie patroli przeciwpożarowych i z wykorzystaniem wież obserwacyjnych. Posiadano w pełni wyposażoną bazę sprzętową do gaszenia pożarów, punkt alarmowo-dyspozycyjny oraz odpowiednią sieć dojazdów pożarowych. Nadleśnictwo rozbudowywało sieć dróg pożarowych oraz wytyczyło i utrzymywało pasy przeciwpożarowe ograniczające rozprzestrzenianie się pożarów w lasach, które spełniały większość wymogów technicznych przewidzianych w Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. Właściwie też informowano i ostrzegano społeczeństwo o istniejących zakazach i zagrożeniach oraz prowadzono edukację leśną dotyczącą zasad bezpiecznego korzystania z lasu. Ponadto dokonywano analizy pożarów oraz podejmowano działania w celu ustalenia ich sprawców i uzyskania odszkodowań za straty wyrządzone przez pożary. Nadleśnictwo opracowało i wdrożyło dokument pn. *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia dla obszarów leśnych*. Nie zawierał on jednak części wymaganych elementów. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednocześnie uwagę na konieczność podjęcia działań w celu ujęcia w tym dokumencie wszystkich źródeł czerpania wody znajdujących się na terenie działania Nadleśnictwa.

Nadleśnictwo prawidłowo planowało i wydatkowało środki finansowe na realizację zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów i przeprowadzało postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami, osiągając zamierzone efekty rzeczowe. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące dwóch (z trzech zbadanych) zamówień publicznych miały charakter formalny i nie wpływały na wybór wykonawców oraz osiągnięcie zamierzonych efektów rzeczowych.

¹ Dalej: „Nadleśnictwo”.

² Pełniący funkcję od 13 marca 2018 r. Poprzednio od 26 lutego do 12 marca 2018 r. funkcję tę pełnił Stanisław Lucjan Wróbel, a od 1 stycznia 1989 r. do 25 lutego 2018 r. – Jerzy Andrzejuk.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i realizacja przedsięwzięć w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. zasięg terytorialny Nadleśnictwa wynosił 142.944 ha, a jego powierzchnia – 21.160,4 ha, w tym 20.951,9 ha stanowiła powierzchnia lasów będących własnością Skarbu Państwa zarządzanych przez Nadleśnictwo. Wskaźnik lesistości terenu w okresie objętym kontrolą wynosił 27,4%, natomiast udział powierzchni drzewostanów na siedliskach borowych – 71,4%. Powierzchnia drzewostanów w I i II klasie wieku wynosiła 7.395,7 ha, tj. 35% terenu Nadleśnictwa. Na jego terenie znajdowały się następujące formy ochrony przyrody: siedem obszarów Natura 2000 o powierzchni 3.883,3 ha, dwa obszary chronionego krajobrazu obejmujące obszar 8.069,1 ha, cztery strefy ochrony gatunkowej o powierzchni 124,9 ha, dwa rezerваты obejmujące 305 ha oraz pięć pomników przyrody.

Zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2018 r. Planem urządzenia lasu, na terenie Nadleśnictwa wprowadzono I kategorię zagrożenia pożarowego, o której mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów⁴. Teren Nadleśnictwa objęty był działaniem trzech komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej⁵:

- Komendy Powiatowej PSP w Hajnówce – obszar o powierzchni 12.989,5 ha (61,4% powierzchni Nadleśnictwa),
- Komendy Powiatowej PSP w Bielsku Podlaskim – obszar o powierzchni 7.008,4 ha (33,1%),
- Komendy Miejskiej PSP w Białymstoku – obszar o powierzchni 1.162,5 ha (5,5%).

Informacje o pożarach na terenie Nadleśnictwa gromadzone były w ewidencji, prowadzonej z wykorzystaniem Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (dalej: „SILP”). Zawierała ona m.in.: [1] datę pożaru, godzinę zgłoszenia oraz godzinę rozpoczęcia akcji gaśniczej; [2] stopień zagrożenia pożarowego oraz współrzędne geograficzne i adres leśny miejsca powstania pożaru; [3] charakterystykę pożaru i jego przyczynę (wybieraną z listy zamieszczonej w SILP); [4] informacje o składzie gatunkowym oraz wieku i zadrzewieniu terenu objętego pożarem; [5] udziale jednostek PSP w akcji gaśniczej; [6] osobie sporządzającej i zatwierdzającej arkusz ewidencyjny pożaru.

W latach 2016–2018 na terenie Nadleśnictwa miało miejsce 13 pożarów (cztery w 2016 roku, trzy w 2017 roku i sześć do 30 czerwca 2018 roku), które objęły obszar o powierzchni 2,9 ha. W jednym przypadku wskazano, że pożar był wynikiem podpalenia, a w pozostałych 12 przypadkach podano, że przyczyna pożaru nie jest znana. NIK zwraca uwagę, że brak informacji o przyczynach powstania 92,3% pożarów w latach 2016–2018 może utrudnić Nadleśnictwu podejmowanie odpowiednich działań zapobiegawczych.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 57-58, 295-308, 459)

1.2. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w Nadleśnictwie zatrudnionych było 67 pracowników, z których 51 zajmowało się m.in. zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów. W Nadleśnictwie nie zatrudniano pracowników, których wyłącznym obowiązkiem była realizacja zadań dotyczących bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Natomiast w zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności jednego pracownika zajmującego stanowisko specjalisty służby leśnej wskazano (wśród innych obowiązków) realizację zadań związanych z: [1] organizacją służby obserwacyjno-alarmowej i kierowaniem jej pracą; [2] aktualizacją operacyjnego planu ochrony obszarów leśnych przed pożarami; [3] sporządzaniem meldunków o pożarach, wyceną strat i prowadzeniem ewidencji pożarów; [4] organizacją bazy sprzętu pożarniczego i urządzeń wodnych; [5] współpracą z PSP w zakresie ochrony mienia Nadleśnictwa; [6] organizacją akcji ratowniczych zgodną z planem ochrony przeciwpożarowej obszarów leśnych. Osoba ta posiadała odpowiednie kwalifikacje do wykonywania zawodu technik pożarnictwa, stosownie do wymogu określonego w art. 4

⁴ Dz. U. Nr 58, poz. 405 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów”.

⁵ Dalej „PSP”.

ust. 2b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁶. W związku z pełnieniem obowiązków dotyczących bezpieczeństwa przeciwpożarowego, pracownik ten uczestniczył w szkoleniu inspektorów ochrony przeciwpożarowej, przeprowadzonym od 12 maja do 6 czerwca 2014 r. przez Komendę Wojewódzką PSP w Białymstoku. Szkolenie to obejmowało zagadnienia dotyczące m.in.: zasad organizacji ochrony przeciwpożarowej, przeciwpożarowych wymagań budowlanych i dróg pożarowych, przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę, ustalania przyczyn i okoliczności powstania pożarów. (dowód: akta kontroli str. 6, 8-17, 326-327)

1.3. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą Plan urządzenia lasu, zgodnie z art. 18 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷, został opracowany na lata 2009–2018 i zatwierdzony przez Ministra Środowiska. Zawierał on wszystkie wymagane elementy określone w art. 18 ust. 1 i 4 ustawy o lasach oraz został uzgodniony z Podlaskim Komendantem Wojewódzkim PSP, co było zgodne z obowiązkiem ustalonym w § 35 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁸, obowiązującego do 30 czerwca 2010 r. Obecnie obowiązek ten wynika z przepisów § 39 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w tej samej sprawie⁹.

W przyjętym Planie urządzenia lasu, w celu zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, wskazano do realizacji m.in. następujące działania:

- utrzymywanie w dobrym stanie istniejących pasów przeciwpożarowych poprzez porządkowanie terenu na pasach oraz mineralizowanie bruzd,
- otaczanie pasami przeciwpożarowymi nowo powstałych biwaków i parkingów leśnych,
- tworzenie nowych pasów przeciwpożarowych w miarę zmieniających się potrzeb, szczególnie w drzewostanach w wieku do 30 lat,
- zakładanie biologicznych pasów przeciwpożarowych w ramach realizacji planu cięć i planu hodowli na obszarach o podwyższonym potencjalnym zagrożeniu pożarem,
- wywieszanie tablic ostrzegawczych informujących o zagrożeniu pożarowym,
- podjęcie intensywnych działań w kierunku poprawy jakości dróg dojazdowych.

W związku z realizacją wyżej wymienionych działań, w okresie objętym kontrolą m.in. wybudowano trzy drogi pożarowe oraz wieżę obserwacyjną do celów przeciwpożarowych, co szerzej opisano w pkt 3.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 18-59, 249-250, 335-347)

1.4. W okresie objętym kontrolą Nadleśnictwo, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, corocznie opracowywało dokument pn. *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia dla obszarów leśnych*. Analiza ww. trzech dokumentów dotyczących lat 2016–2018 wykazała, że zostały one uzgodnione z wszystkimi trzema powiatowymi komendami PSP do 15 marca każdego roku, tj. w terminie wynikającym z pkt 4.11.4 *Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu*, wprowadzonej zarządzeniem nr 54 Dyrektora Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. (dalej: „Instrukcja ochrony przeciwpożarowej lasu”). Nie zawierały one jednak części elementów wskazanych w załączniku nr 5 do tej Instrukcji, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 60-105)

1.5. W myśl § 39 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej, na terenie Nadleśnictwa funkcjonowały trzy punkty obserwacyjne (dwie wieże obserwacyjne usytuowane w leśnictwach Pawły i Kleszczele oraz urządzenia umieszczone na budynku elewatora w Bielsku Podlaskim¹⁰), wyposażone w kamery do obserwacji terenu

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 620, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 80, poz. 563.

⁹ Dz. U. Nr 109, poz. 719. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie ochrony przeciwpożarowej”.

¹⁰ Na podstawie umowy z właścicielem tego obiektu.

i wykrywania pożarów. Ponadto w dokumentacji¹¹ obowiązującej w okresie objętym kontrolą wskazano, że przyjęty system obserwacyjno-alarmowy obejmuje także naziemne patrole przeciwpożarowe oraz patrole lotnicze organizowane przy pomocy Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku¹². (dowód: akta kontroli str. 60-114)

Oględziny stanowiska obserwatora punktu telewizyjnego, wykorzystywanego do obserwacji i wykrywania pożarów lasów w Nadleśnictwie wykazały, że spełniało ono warunki określone w pkt 4.2.8 Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. Stanowisko to usytuowano w wydzielonym pomieszczeniu Nadleśnictwa oraz wyposażono m.in. w monitor telewizji użytkowej wraz z urządzeniem sterującym, środki łączności (telefon i radiotelefon), zegarek, instrukcję obsługi urządzeń TV. Ponadto w pomieszczeniu znajdowały się instrukcja obserwatora oraz dziennik pracy obserwatora, sporządzone zgodnie z wzorami, stanowiącymi odpowiednio załącznik nr 7 i 8 do Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. (dowód: akta kontroli str. 60-114)

Do prowadzenia naziemnych patroli przeciwpożarowych wykorzystywano dwa samochody patrolowo-gaśnicze, wyposażone m.in. w wysokociśnieniowy agregat wodno-pianowy, radiotelefon, system nawigacji, pilarkę, wyciągarkę i środki ochrony osobistej osób wykonujących patrole, tj. elementy określone w pkt 4.7.9. ppkt 1 Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. Przebieg patroli dokumentowano w książkach pracy naziemnego patrolu przeciwpożarowego, znajdujących się w każdym z tych pojazdów, co było zgodne z pkt 4.3.1.1. tej Instrukcji. (dowód: akta kontroli str. 106-114, 139)

1.6. Zgodnie z regulacjami określonymi w pkt 4.4.1 lit c) Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu, w Nadleśnictwie funkcjonował punkt alarmowo-dyspozycyjny¹³, w którym dyżury dyspozytora pełniły osoby przeszkolone z zakresu jego działania.

Przeprowadzone w ramach niniejszej kontroli oględziny pomieszczenia PAD wykazały, że wyposażono je zgodnie z postanowieniami pkt 4.4.5.2 Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu, tj. w m.in. telefon przewodowy i komórkowy, radiotelefon, mapę topograficzną terenu Nadleśnictwa w skali 1:50.000 z siatką koordynatów lotniczych, wykazy kryptonimów, numerów telefonów i adresów e-mailowych osób funkcyjnych i jednostek nadrzędnych, instrukcję pracy dyspozytora i dziennik pracy, komputer pracujący w sieci Nadleśnictwa z dostępem do Internetu i drukarki, odpowiednie oprogramowanie komputera. (dowód: akta kontroli str. 106-113, 75)

1.7. Nadleśnictwo w okresie objętym kontrolą posiadało urządzenia łączności radiowej, określone w pkt 4.5.2 Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu, tj. trzy radiotelefony bazowe, pięć radiotelefonów samochodowych oraz dwa radiotelefony noszone, mimo że powinno dysponować minimum trzema takimi radiotelefonami. Kwestia ta została szerzej opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Nadleśniczy wyjaśnił, że *„Radiotelefony będące na wyposażeniu Nadleśnictwa nie mają technicznej możliwości współpracy ze środkami łączności służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (B112). W latach 2016–2018 nie było potrzeby nawiązywania bezpośredniego kontaktu radiowego pomiędzy służbami Lasów Państwowych a MSWiA. Radiotelefony Nadleśnictwa mają natomiast możliwość nawiązania łączności ze środkami łączności Państwowej Straży Pożarnej dzięki przemiennikowi częstotliwości zainstalowanemu w budynku Komendy Powiatowej PSP”*. (dowód: akta kontroli str. 106-107, 114, 239-241)

1.8. Na terenie Nadleśnictwa w okresie objętym kontrolą, w myśl wymogów § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, funkcjonowała jedna baza sprzętu do gaszenia pożarów lasów, znajdująca się w siedzibie Nadleśnictwa. Na jej wyposażeniu, zgodnie z § 11 ust. 2 tego rozporządzenia, znajdowało się: 10 gaśnic i hydronetek plecakowych, 30 łopat, 20 tłumic, dwa pługi do mineralizacji gleby, 100 litrów środka pianotwórczego, dziewięć tablic/kierunkowskazów („do pożaru”), 30 tablic informujących o wprowadzonym zakazie wstępu do lasu oraz dwa

¹¹ Dokumenty te to: *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia dla obszarów leśnych* oraz Plan urządzania lasu.

¹² Dalej: „RDLP w Białymstoku”.

¹³ Dalej: „PAD”.

samochody patrolowo-gaśnicze, których wyposażenie szerzej opisano w pkt 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Jak wyjaśnił Nadleśniczy, do gaszenia pożarów, które wystąpiły w okresie objętym kontrolą wykorzystywano „samochody patrolowo – gaśnicze, ciągniki z pługiem do oborywania pożarzyska, podręczny sprzęt gaśniczy w postaci łopat i tłumic, środki łączności oraz wieże obserwacyjne z kamerami telewizji przemysłowej. W roku 2018 do gaszenia pożaru w Leśnictwie Strabla wezwano samolot patrolowo-gaśniczy wynajęty przez RDLP i stacjonujący na lotnisku w Białymstoku, który wykonał kilka zrzutów wody na teren objęty pożarem”.

(dowód: akta kontroli str. 75, 114, 239-241)

1.9. Rozmieszczenie sprzętu przeciwpożarowego Nadleśnictwa było określane w corocznie sporządzanych dokumentach: *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia obszarów leśnych*. W okresie objętym kontrolą każdy z tych dokumentów został uzgodniony z wszystkimi trzema właściwymi miejscowo komendami PSP, przy czym – w myśl pkt 4.7.7 Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu – w pierwszej kolejności z Komendantem Powiatowym PSP w Bielsku Podlaskim – właściwym terenowo, według siedziby biura Nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 60-105)

1.10. Nadleśnictwo, w ramach realizacji Projektu „Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – zapobieganie, przeciwdziałanie oraz ograniczanie skutków zagrożeń związanych z pożarami lasów”, w 2018 roku rozpoczęło budowę trzeciej wieży obserwacyjnej do celów przeciwpożarowych w miejscowości Toporki. Rozstrzygnięcie przetargu, w którym wyłoniono wykonawcę tej inwestycji, nastąpiło 25 kwietnia 2018 r. Cena wybranej oferty wyniosła 222,5 tys. zł. Termin zakończenia budowy w umowie określono na 31 sierpnia 2018 r. Odbiór końcowy robót nastąpił 18 września 2018 r. Jak wyjaśnił Nadleśniczy, „Decyzję o budowie wieży obserwacyjnej do celów przeciwpożarowych w obrębie ewidencyjnym Toporki podjęto celem zwiększenia skuteczności wykrywania pożarów we wczesnej fazie rozwoju oraz dokładności określenia miejsca ich powstania. Przy podejmowaniu decyzji uwzględniono także fakt, że jedna z kamer obserwacyjnych funkcjonujących dotychczas umieszczona jest na obcym budynku (elewator zbożowy) i nie ma dostatecznej pewności jak długo obiekt ten będzie udostępniany na potrzeby Nadleśnictwa. Lokalizacja wieży w Toporkach, w najwyższym punkcie terenu, zapewnia bardzo dobry wgląd na okoliczne obszary leśne i umożliwia dokładną lokalizację pożaru dostrzeżonego przez kamery zainstalowane na sąsiednich wieżach obserwacyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 116-138, 198-202, 227-230)

Ponadto Nadleśniczy wskazał, że w jego ocenie „wyposażenie w sprzęt przeciwpożarowy, punkty alarmowo-dyspozycyjne, urządzenia łączności alarmowo-dyspozycyjnej oraz ilość patroli przeciwpożarowych była wystarczająca do realizacji zadań związanych z ochroną przeciwpożarową lasów. Nie było potrzeby zwiększania częstotliwości patroli przeciwpożarowych ani doposażania w sprzęt przeciwpożarowy, dlatego też nie zwracano się do Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku o dodatkowe środki na ten cel. Wyjątek stanowi organizacja sieci wież obserwacyjnych wyposażonych w kamery telewizji przemysłowej do obserwacji terenu i wykrywania pożarów...”.

(dowód: akta kontroli str. 116-138, 198-202)

1.11. Na terenie Nadleśnictwa zorganizowano i utrzymywano 13 sztucznych zbiorników czerpania wody do celów przeciwpożarowych oraz 10 hydrantów, które znajdowały się na terenie 12 leśnictw.

(dowód: akta kontroli str. 6, 91-105)

Ogłędziny pięciu punktów czerpania wody¹⁴ wykazały, że spełniały one wymogi § 39 ust. 2 pkt 2 i 4 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej oraz posiadały m.in. prawidłowe oznaczenie, możliwość czerpania wody z głębokości nie większej niż 4 m (licząc między lustrem wody a poziomem stanowiska czerpania wody), plac manewrowy o wymiarach 20 m x 20 m lub możliwość przejazdu, oznakowanie dróg dojazdowych, tj. elementy określone w pkt 4.8.3, 4.8.6 i 4.8.9 Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu.

(dowód: akta kontroli str. 131-139, 193-196)

¹⁴ W dokumencie *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia obszarów leśnych* punkty te oznaczono numerami: 3/15, 224-1329, 2/11, 7/19, 10/22.

W Planie urządzenia lasu oraz w dokumentach *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia dla obszarów leśnych* na lata 2016–2018 nie wskazano wszystkich źródeł wody do celów przeciwpożarowych znajdujących się na terenie działania Nadleśnictwa, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „*Uwagi dotyczące badanej działalności*”.
(dowód: akta kontroli str. 18-105, 198-202)

1.12. Na terenie Nadleśnictwa w 2016 roku znajdowały się 42 dojazdy pożarowe, a w latach 2017 i 2018 – 44 o łącznej długości 84,04 km i 86,02 km. W latach 2016–2018 przeprowadzono budowę trzech dróg pożarowych w Leśnictwie Czeremcha i Leśnictwie Jelonka. Wg. stanu na 30 czerwca 2018 r. 37 z 44 dojazdów pożarowych spełniało wymogi określone w § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.
(dowód: akta kontroli str. 6, 140-146)

Ogłędziny pięciu dojazdów pożarowych¹⁵ wykazały, że były one w pełni przejezdne oraz zastosowano na nich oznakowanie umożliwiające ich identyfikację, stosownie do wymogów określonych w pkt 4.6.14. lit. a) Instrukcji ochrony przeciwpożarowej. Jednak w dwóch przypadkach nie zastosowano oznakowania skrzyżowań dróg pożarowych z drogami publicznym, a w kolejnych dwóch nie oznakowano skrzyżowań dróg pożarowych, co szerzej opisane zostało w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*”.
(dowód: akta kontroli str. 140-146)

1.13. Stan dojazdów pożarowych kontrolowany był w ramach czynności patrolowych realizowanych przez wyznaczonych pracowników Nadleśnictwa, co było odnotowywane w książkach pracy naziemnego patrolu przeciwpożarowego. Ponadto ocena dojazdów w tym zakresie była odnotowana w protokołach z okresowej rocznej kontroli stanu technicznego wszystkich trzech dróg pożarowych¹⁶ poddanych analizie, której wyniki szerzej opisano w pkt 1.17. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
(dowód: akta kontroli str. 139, 147-154)

1.14. Nadleśnictwo nie opracowało „*Projektu docelowej sieci drogowej*”¹⁷. Jak wyjaśnił Nadleśniczy „[...] z uwagi na wstrzymanie w 2017 roku tych prac w związku z planowaną nowelizacją wytycznych Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w sprawie opracowania docelowej sieci drogowej oraz trwające prace związane ze sporządzeniem Planu urządzenia lasu na lata 2019–2028. Dla prawidłowego opracowania projektu docelowej sieci drogowej konieczne jest dysponowanie aktualnymi danymi z SILP dotyczącymi m.in. potoków mas ładunków, co w czasie trwających prac urzędniowych nie jest możliwe. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych zarządzeniem nr 28 z dnia 27 kwietnia 2018 r. wprowadził do stosowania znowelizowaną Instrukcję wyznaczania docelowej sieci drogowej nadleśnictwa. Zgodnie z tym zarządzeniem Nadleśnictwo ma obowiązek wykonania projektu docelowej sieci drogowej w terminie do dnia 31 grudnia 2019 r. Wykonanie tego opracowania ujęto w prowizorium planu finansowo-gospodarczego na rok 2019”.
(dowód: akta kontroli str. 139, 198-202)

Zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi od Zastępcy Nadleśniczego, wg. danych na 30 czerwca 2018 r. stan 21 z 44 dojazdów pożarowych uznany został za dobry, 10 za zadowalający, a 13 za średni.
(dowód: akta kontroli str. 155-156)

1.15. Żaden z 44 dojazdów pożarowych Nadleśnictwa nie był drogą publiczną. W konsekwencji Nadleśnictwo nie uzgadniało z właścicielami lub zarządcami dróg publicznych warunków wykorzystania ich na cele dojazdów pożarowych.
(dowód: akta kontroli str. 91-105)

1.16. Zgodnie z danymi określonymi w Planie urządzenia lasu, sieć dojazdów pożarowych „*jest wystarczająca dla jednostek lasów państwowych I kategorii zagrożenia pożarowego, dlatego nie planuje się obecnie przystosowywania innych dróg leśnych do tych celów*”.

¹⁵ W dokumencie *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia obszarów leśnych* dojazdy te oznaczono numerami: 10, 19, 23, 33, 41.

¹⁶ Drogi te oznaczono numerami: 27, 42 i 44.

¹⁷ Wymóg sporządzenia takiego dokumentu obowiązywał od 3 sierpnia 2015 r. do 4 maja 2017 r., zgodnie z zarządzeniem nr 57 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie wprowadzenia „*Instrukcji wyznaczania docelowej sieci drogowej nadleśnictwa*”.

Analiza sieci dróg dojazdowych znajdujących się na terenie Nadleśnictwa wykazała, że spełniała ona wymogi określone w § 8 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, tj. odległość pomiędzy dowolnym punktem położonym w lesie a najbliższą drogą publiczną (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych) lub drogą leśną wykorzystywaną jako dojazd pożarowy nie przekraczała 750 m.

(dowód: akta kontroli str. 18-59, 139)

1.17. Dla wszystkich dwóch wież obserwacyjnych, 10 z 44 dojazdów pożarowych oraz jednego z 13 punktów czerpania wody prowadzono książki obiektów budowlanych. Nadleśniczy wyjaśnił, że „*Nadleśnictwo zakłada i prowadzi książki obiektu budowlanego dla nowo budowanych lub modernizowanych dojazdów pożarowych i punktów czerpania wody. Na obiekty te wymagane jest bowiem uzyskanie pozwolenia na budowę, a po zakończeniu inwestycji obiekty wpisywane są do ewidencji środków trwałych*”.

Analiza dokumentacji wieży punktu obserwacyjnego (Ryboły 120A), jednego punktu czerpania wody oraz trzech dróg dojazdowych wykazała, że przeprowadzono dla nich okresowe kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁸, które dokonywane były przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 144-157, 239-241)

1.18. W latach 2016–2018 Komenda Miejska PSP w Białymstoku, Komenda Powiatowa PSP w Bielsku Podlaskim oraz Komenda Powiatowa PSP w Hajnówce przeprowadzały coroczne kontrole przygotowania Nadleśnictwa do działań przeciwpożarowych. W żadnym z dziewięciu protokołów kontroli nie wykazano w działalności Nadleśnictwa nieprawidłowości w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów oraz nie wydawano zaleceń pokontrolnych. Jednak jedynie w protokołach kontroli przeprowadzonych przez Komendę Powiatową PSP w Hajnówce jednoznacznie wskazywano, które z istniejących punktów czerpania wody, dróg pożarowych oraz pasów przeciwpożarowych zostały objęte kontrolą. W części protokołów sporządzanych przez pozostałe dwie komendy PSP nie podawano takich danych, wyszczególniając wszystkie znajdujące się na terenie danego powiatu punkty czerpania wody, drogi dojazdowe, pasy przeciwpożarowe oraz ogólną ocenę odnoszącą się do każdego rodzaju tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 158-186)

1.19. W umowach cywilnoprawnych zawieranych w latach 2016–2018 przez Nadleśnictwo, których przedmiotem było wykonywanie usług z zakresu gospodarki leśnej, każdorazowo w przypadku wystąpienia pożaru lasu zobowiązywano wykonawcę do zaniechania czynności związanych z wykonywaniem przedmiotu umowy oraz bezwłocznego zaalarmowania PSP oraz dyspozytora PAD. Było to zgodne z wymogami pkt 8.1.1 i 8.1.2. Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu.

(dowód: akta kontroli str. 187-192)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Nadleśnictwa w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dokumentach *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia dla obszarów leśnych* sporządzonych na lata 2016–2018 nie wskazano maksymalnego czasu swobodnego rozprzestrzeniania się pożaru dla rejonu najbardziej oddalonego od siedzib straży pożarnej oraz nie sporządzono wykazu meteorologicznych punktów pomiarowych wraz z podaniem sposobu uzyskania danych. Było to niezgodne z wymaganiami określonymi w załączniku nr 5¹⁹ do Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. Jak wyjaśnił Nadleśniczy, wynikało to z faktu, że: „*zapisy dotyczące określenia maksymalnego czasu swobodnego rozprzestrzeniania się pożaru oraz wykaz meteorologicznych punktów pomiarowych ujęte są w planie urządzenia lasu*”. Dodał, że: „*przy opracowaniu „Sposobów postępowania na wypadek powstania pożaru lasu, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia dla obszarów leśnych” na rok 2019 zapisy te zostaną uzupełnione*”.
- (dowód: akta kontroli str. 60-105, 198-202)
2. Nadleśnictwo posiadało dwa radiotelefony noszone, mimo że zgodnie z wymogom określonym w pkt 4.5.2 Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu, w dyspozycji jednostki

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

¹⁹ Zasady opracowania „Sposobów postępowania na wypadek powstania pożaru lasu”.

powinny znajdować się trzy takie urządzenia. Nadleśniczy wyjaśnił, że: „W okresie objętym kontrolą Nadleśnictwo dysponowało dwoma radiotelefonami przenośnymi, bowiem jeden z trzech radiotelefonów przenośnych, używany przed rokiem 2016, z uwagi na techniczne zużycie został zlikwidowany. Nadleśnictwo wstrzymało się z zakupem nowego sprzętu ze względu na trwające prace nad opracowaniem jednolitego systemu łączności radiowej dla całych Lasów Państwowych, co wiąże się także z przydzieleniem nowych pasm częstotliwości. Pierwsze zakupy sprzętu pracującego w nowym systemie łączności przewidziane są na rok 2019”.

(dowód: akta kontroli str. 60-105, 198-202)

3. Nie oznakowano skrzyżowań z drogami publicznymi dwóch²⁰ spośród pięciu²¹ dojazdów pożarowych poddanych oględzinom oraz nie wprowadzono odpowiedniego oznakowania dwóch skrzyżowań dróg pożarowych (drogi nr 23 z drogą nr 24 oraz drogi nr 19 z drogą nr 20), mimo takiego wymogu wynikającego z pkt 4.6.14. lit. Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. Nadleśniczy w odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn niewłaściwego oznakowania dojazdów wyjaśnił, że brak oznakowania słupkami U-2 wynikał z niedopatrzania, natomiast nieoznakowanie skrzyżowań dróg pożarowych było wynikiem przeoczenia. Ponadto wskazał, że wszystkie ww. braki w oznakowaniu zostały uzupełnione, co potwierdzone zostało przedstawioną dokumentacją fotograficzną.

(dowód: akta kontroli str. 140-146, 198-202, 234-238)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, na konieczność podjęcia działań w celu zamieszczenia w dokumencie *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia dla obszarów leśnych*, wykazu wszystkich punktów czerpania wody do celów przeciwpożarowych, które znajdują się na terenie działania Nadleśnictwa. W dotychczas obowiązującej dokumentacji ujęto bowiem jedynie stanowiska czerpania wody, znajdujące się na gruntach Nadleśnictwa (13 zbiorników przeciwpożarowych i 10 hydrantów) oraz jedynie cztery punkty czerpania wody i dwa hydranty usytuowane poza tymi gruntami. Tak określona sieć stanowisk czerpania wody do celów przeciwpożarowych nie spełnia wymogu zapewnienia najbliższego punktu czerpania wody w promieniu nie większym niż 3 km od dowolnego punktu w lesie, przewidzianego w § 39 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej oraz pkt 3 lit. b Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu.

Nadleśniczy wyjaśnił, że: „W warunkach terenowych Nadleśnictwa spełnienie wymogu zapewnienia źródła wody do celów przeciwpożarowych oddalonego nie więcej niż 3 km od drzewostanu zagrożonego pożarem jest bardzo trudne, z uwagi na rozdrobnienie kompleksów leśnych na znacznym obszarze. W sposobach postępowania na wypadek powstania pożaru ujęto istniejące hydranty zlokalizowane na gruntach będących w zarządzie Lasów Państwowych. Nie ujęto natomiast hydrantów na wodociągach gminnych zlokalizowanych praktycznie w każdej miejscowości na terenie Nadleśnictwa poza gruntami będącymi w zarządzie Lasów Państwowych. Straż pożarna ma możliwość i praktycznie korzysta z tych źródeł zaopatrzenia wodnego. Po uwzględnieniu hydrantów na wodociągach gminnych zlokalizowanych poza gruntami Lasów Państwowych, wymogi w zakresie zaopatrzenia wodnego wynikające z obowiązujących przepisów są spełnione. Jednak dla poprawy zaopatrzenia wodnego do celów przeciwpożarowych Nadleśnictwo zamierza włączyć do sieci punktów czerpania wody zbiorniki wodne, które zostaną wykonane w ramach realizacji II etapu programu małej retencji nizinnej MRN2. Jest to program wieloletni, przewidujący modernizację zbiorników wodnych w Leśnictwach Kleszczele i Czeremcha oraz budowę zbiornika w Leśnictwie Orla. Według obowiązującego harmonogramu realizacji programu aktualnie trwają prace projektowe, a ogłoszenie postępowania mającego wyłonić wykonawcę robót planowane jest na miesiąc maj 2019 roku”.

Należy zauważyć, że w Planie urządzenia lasu na lata 2009–2018, również nie ujęto wszystkich dostępnych na terenie Nadleśnictwa punktów czerpania wody.

(dowód: akta kontroli str. 18-105, 198-202)

²⁰ Dróg nr 23 i 41.

²¹ W dokumencie *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia obszarów leśnych* dojazdy te oznaczono numerami: 10, 19, 23, 33, 41.

Nadleśnictwo utworzyło i rozbudowywało system stałej obserwacji lasów w formie patroli przeciwpożarowych i z wykorzystaniem wież obserwacyjnych. Dysponowało w pełni wyposażoną bazą sprzętową do gaszenia pożarów, PAD oraz odpowiednią siecią dojazdów pożarowych, która jednak nie była w części prawidłowo oznakowana. Nadleśnictwo posiadało, uzgodniony z Komendantem Wojewódzkim PSP w Białymstoku, Plan urządzenia lasu, w którym zawarto m.in. postanowienia dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów zakwalifikowanych do I kategorii zagrożenia pożarowego. Opracowano i wdrożono dokumenty *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, kłęski żywiolowej lub innego miejscowego zagrożenia dla obszarów leśnych*, które jednak nie zawierały części wymaganych elementów.

2. Prowadzenie działań profilaktycznych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Planie urządzenia lasu na lata 2009–2018 uwzględniono dobór drzewostanu pod kątem eliminowania możliwości powstania pożaru oraz jego rozprzestrzeniania. Zadania z zakresu hodowli lasu²² przewidywały m.in. „zakładanie wzdłuż dróg i szlaków komunikacyjnych pasów obsadzonych gatunkami liściastymi mając na uwadze ochronę przeciwpożarową”. Od 2009 roku udział drzew gatunków liściastych w ogólnej strukturze drzewostanu wzrósł z 17,5% w 2009 roku do 18% w 2018 roku. Zastępca nadleśniczego wyjaśnił, że: „zmiany w składzie gatunkowym drzewostanów są efektem zabiegów gospodarczych prowadzonych wg. opracowanego planu urządzenia lasu lub reakcji na nieprzewidziane zdarzenia (...). Przy projektowaniu składu gatunkowego odnowień uwzględniany jest także aspekt ochrony przeciwpożarowej, np. przy szlakach komunikacyjnych lub na obrzeżach uprawy w sąsiedztwie pól uprawnych wprowadza się większy udział gatunków liściastych, celem ograniczenia możliwości powstania i rozwoju pożaru lasu. Z uwagi jednak na skalę tych prac nie ma to istotnego statystycznego przełożenia na procentowy udział gatunków liściastych w strukturze drzewostanu.”

(dowód: akta kontroli str. 18-59, 249-254)

W Planie urządzenia lasu określono też inne zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Zaliczono do nich m.in.: działania i czynności zmniejszające ilość materiałów łatwo zapalnych w lesie oraz działania utrudniające rozwój pożarów, hamujące szybkość ich rozprzestrzeniania się, a nawet mogące całkowicie wstrzymać ich rozwój, zwłaszcza tych o mniejszej intensywności. Wskazano, że działania te należało wykonać np. poprzez: [1] wprowadzanie podszytów, domieszek drzew i krzewów liściastych, zwłaszcza wzdłuż dróg oraz na obrzeżach upraw zakładanych na siedliskach boru świeżego i boru mieszanego; [2] wykaszanie traw wzdłuż szlaków komunikacyjnych, ich zaorywanie lub niszczenie środkami chemicznymi; [3] usuwanie gałęzi, chrustu, odpadów poeksploatacyjnych i innych materiałów palnych na odległość do 30 m od dróg i linii oddziaływowych, tworzenie naturalnych przeszkód w swobodnym rozprzestrzenianiu się ognia.

Odnosząc się do ww. działań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, Zastępca Nadleśniczego wyjaśnił że: „[...] cel zmniejszenia ilości materiałów palnych w lesie osiągnąć jest m.in. poprzez usuwanie gałęzi, chrustu, odpadów poeksploatacyjnych i innych materiałów palnych na odległość do 30 m od dróg i linii oddziaływowych. Na powierzchniach zrębowych gałęzie i czuby drzew są zrębkowane, a zrębki wywożone z lasu. W ramach działań utrudniających rozwój pożaru utrzymywane są w stanie zmineralizowanym pasy przeciwpożarowe w drzewostanach do 30 lat, położonych przy szlakach komunikacyjnych oraz przy parkingach leśnych. W nowo zakładanych uprawach leśnych na siedliskach borowych wprowadza się domieszki drzew i krzewów liściastych, zwłaszcza na obrzeżach upraw i wzdłuż szlaków komunikacyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 18-59, 279-281)

Nadleśnictwo nie prowadziło wykazu powierzchni i długości tworzonych pasów biologicznych. Zadania polegające na rozdrabnianiu roślinności porastającej pobocza dróg leśnych wykonywali pracownicy Nadleśnictwa²³, usuwanie i pozyskanie pozostałości drzewnych w postaci zrębków zlecano podmiotom zewnętrznym, a prace związane z utrzymywaniem pasów przeciwpożarowych powierzane były podmiotom wybranym w drodze przetargów na realizację usług z zakresu gospodarki leśnej. W latach 2016–2018

²² Plan Urządzenia Lasu Nadleśnictwa Bielsk na okres 1.01.2009–31.12.2018, Tom I, podrozdział 4.2. Plan hodowli lasu.

²³ Realizację tych działań dokumentowano w „dziennych kartach pracy samochodu, ciągnika, maszyny samojezdnej itp.”

zawarto 15 umów na usunięcie i pozyskanie pozostałości drzewnych w postaci zrębków (balotów energetycznych) oraz cztery umowy na realizację usług z zakresu gospodarki leśnej (w ramach których realizowano również prace z zakresu ochrony przeciwpożarowej).
(dowód: akta kontroli str. 249-250, 255-278)

2.2. Długość wytyczonych przez Nadleśnictwo pasów przeciwpożarowych wynosiła 32,3 km (wg. stanu na 30 czerwca 2018 r.). Długość pasów w stosunku do podanej w Planie urządzenia lasu zmniejszyła się o 17,5 km²⁴, tj. o 35,2%. Jako przyczynę tego stanu Zastępca Nadleśniczego podał, że: „(...) opracowanie Planu urządzenia lasu nie uwzględniła przejścia drzewostanów w wiek powyżej 30 lat, które zwalnia zarządcę lasu z obowiązku utrzymania pasów przeciwpożarowych w tych drzewostanach (...). Na przestrzeni okresu obowiązywania Planu urządzenia lasu w drzewostanach, które (...) przekroczyły wyżej wymieniony wiek odstąpiono od wykonywania pasów ppoż. Wobec tego zmniejszyła się ogólna długość utrzymywanych pasów przeciwpożarowych.”

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 252-254)

Z treści protokołów z czynności kontrolno-rozpoznawczych wynika, że PSP, przeprowadzając kontrole w latach 2016–2018, nie stwierdziła nieprawidłowości dotyczących pasów przeciwpożarowych leżących przy czynnych liniach kolejowych.

(dowód: akta kontroli str. 158-186)

Ogłędziny 3.080 metrów²⁵ pasów przeciwpożarowych położonych w sąsiedztwie linii kolejowej nr 31²⁶, wykazały m.in., że zostały one urządzone przez Nadleśnictwo w sposób określony w punkcie 2.4.2. lit. c) Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. Wykonano je równoległe do linii kolejowej (w odległości większej niż 5 m od dolnej krawędzi nasypu), w formie dwóch pasów gruntu (bruzd) o szerokości powyżej 2 metrów, odległych od siebie od 10 do 15 metrów i połączonych ze sobą pasami poprzecznymi tej samej szerokości.

(dowód: akta kontroli str. 214-222)

Ogłędziny pasa przeciwpożarowego typu „A” o długości 1.500 metrów, urządzonego wzdłuż drogi krajowej nr 66 i drogi gminnej w Leśnictwie Czeremcha wykazały, że spełniał on wymogi z § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, tj.: jego szerokość wynosiła 30 metrów, został pozbawiony martwych drzew, leżących gałęzi i nieokrzesanych ściętych lub powalonych drzew oraz dodatkowo posiadał założoną bruzdę.

(dowód: akta kontroli str. 214-222)

Z kolei ogłędziny pasów przeciwpożarowych typu „B” o długości 700 metrów, urządzonych przy parkingach leśnych wykazały, że spełniały one wymogi określone w § 10 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia, tj.: ich szerokość wynosiła 30 metrów, zostały pozbawione martwych drzew, leżących gałęzi i nieokrzesanych ściętych lub powalonych drzew, posiadały bruzdy o szerokości dwóch metrów założone w odległości od dwóch do pięciu metrów od granicy tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 214-222)

Nie wszystkie odcinki pasów przeciwpożarowych poddane oględzinom spełniały wymogi w zakresie utrzymania pasów przeciwpożarowych, o których mowa w Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 214-222)

2.3. W okresie objętym kontrolą Nadleśnictwo nie zawierało z zarządcami kolei umów, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie²⁷, gdyż – jak wyjaśnił Zastępca Nadleśniczego – „w zarządzie Nadleśniczego Nadleśnictwa Bielsk nie ma dróg przebiegających przez tereny czynnych linii kolejowych i bocznic kolejowych”.

(dowód: akta kontroli str. 279-281)

²⁴ W Planie Urządzenia Nadleśnictwa Bielsk na okres 1.01.2009–31.12.2018, w Tabeli 70 podano długość pasów wynoszącą 49,8 km.

²⁵ W tym w Leśnictwie Jodłówka w oddziałach 118a, 118d, 150b, 151a i 152a pasy przeciwpożarowe o długości 2000 m oraz w Leśnictwie Jelonka w oddziale 154 pasy przeciwpożarowe o długości 1080 m.

²⁶ Linia kolejowa nr 31 Siedlce – Siemiatycze – Czeremcha – Hajnówka – Siemianówka – Gr. Państwa.

²⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1774.

2.4. W celu udostępnienia terenów leśnych i obiektów infrastruktury turystycznej ludności oraz zmniejszenia zagrożenia przed pożarami poprzez wyeliminowanie zjawiska rozpalania ognisk w miejscach do tego nieprzystosowanych, na terenie Nadleśnictwa wyznaczono sześć stałych miejsc posługiwania się otwartym ogniem. Wszystkie zostały oznaczone na mapie ochrony przeciwpożarowej. W kwestii wyznaczania czasowych miejsc posługiwania się otwartym ogniem, Zastępca Nadleśniczego wyjaśnił, że: „w badanym okresie nie było potrzeby wyznaczania czasowych miejsc posługiwania się otwartym ogniem w lesie”.
(dowód: akta kontroli str. 279-282)

Nadleśnictwo posiadało pisemnie określone warunki posługiwania się otwartym ogniem technologicznym w lesie. Dokument „Zasady posługiwania się otwartym ogniem technologicznym na terenach leśnych i w odległości mniejszej niż 100 m od ich granic” został wprowadzony do stosowania od 1 stycznia 2012 r. Uregulowano w nim kwestie dotyczącej palenia ognisk w związku z pracami wykonywanymi na terenach leśnych.

(dowód: akta kontroli str. 283-284)

2.5. Oględziny 10 wjazdów do lasu drogami publicznymi wykazały, że miejsca te oznakowano tablicami informacyjnymi i ostrzegawczymi dotyczącymi zabezpieczenia przeciwpożarowego. W przypadku parkingów leśnych na dwóch (z trzech) poddanych oględzinom parkingach umieszczono tablice informacyjne i ostrzegawcze dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego. Natomiast na parkingu położonym w Leśnictwie Kleszczele stwierdzono brak tego rodzaju tablic, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 214-222)

Nadleśnictwo nie posiadało dokumentacji potwierdzającej uzgodnienie z właściwym miejscowo komendantem PSP sposobu umieszczenia tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych. Nadleśniczy wyjaśnił, że: „Nadleśnictwo nie dysponuje dokumentem potwierdzającym na piśmie fakt uzgodnienia z właściwym miejscowo komendantem powiatowym Państwowej Straży Pożarnej kwestii umieszczenia tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu przy wjazdach do lasów oraz parkingach leśnych. Nie oznacza to jednak, że kwestia ta nie podlega uzgodnieniom. Rokrocznie przedstawiciele PSP w trakcie kontroli stanu przygotowania Nadleśnictwa do sezonu palności sprawdzają m.in. ilość tablic i miejsca ich ustawienia. W latach 2016–2018 podczas kontroli przedstawiciele PSP nie wnosili zastrzeżeń do oznakowania terenu tablicami informacyjnymi i ostrzegawczymi”.

(dowód: akta kontroli str. 198-202, 320-340)

2.6. W latach 2016–2018 Nadleśnictwo nie wprowadzało zakazów wstępu do lasów ze względu na zagrożenie pożarowe, gdyż nie wystąpiły przesłanki, o których mowa w § 12 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, które zobowiązują do wprowadzenia zakazu wstępu do lasu.

(dowód: akta kontroli str. 249-250, 285-290)

Natomiast Nadleśniczy, działając na podstawie art. 26 ust. 3 pkt 1) ustawy o lasach, wprowadził z dniem 24 lipca 2018 r. okresowy zakaz wstępu do lasów z uwagi na zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, związany z wystąpieniem zniszczeń spowodowanych przez wiatry, stanowiących zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi²⁸. Okresowy zakaz został wprowadzony do odwołania. Nadleśniczy zobowiązał leśniczych trzech leśnictw²⁹ do oznaczenia terenu objętego zakazem tablicami z napisem „zakaz wstępu”. Podczas oględzin ustalono, że w miejscach objętych zakazem ustawiono tabliczki zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie określenia wzoru znaku zakazu wstępu do lasu oraz zasad jego umieszczania³⁰. Informacje o zakazie wstępu do lasu zamieszczono również na stronie internetowej Nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 214-222, 291-294)

²⁸ Zarządzenie nr 18/2018 Nadleśniczego Nadleśnictwa Bielsk w Bielsku Podlaskim z dnia 24 lipca 2018 r.

²⁹ Zakaz został wprowadzony w Leśnictwie Jodłówka, Leśnictwie Borowina i Leśnictwie Laski.

³⁰ Dz. U. Nr 11, poz. 39.

2.7. W latach 2016–2018 protokolarnie przejęto jedno pożarzysko. Po 12 pozostałych pożarach Nadleśnictwo nie posiadało protokołów w tych sprawach. Zastępca Nadleśniczego wyjaśnił, że: „[...] przekazanie terenu się nie odbyło, bowiem były to pożary niewielkie powierzchniowo; ugaszone zostały wspólnie przez jednostki OSP oraz siły i środki Lasów Państwowych [...]”. Ponadto w kwestii zabezpieczenia terenu pożarzysk wyjaśnił, że: „[...] służba leśna organizuje dozоровanie terenu i dogaszanie tłących się pni drzew, ściółki itp. Akcja jest prowadzona do momentu ostatecznego wygaszenia zarzewi ognia”.

(dowód: akta kontroli str. 279-281, 295-308, 460)

Zgodnie z punktem 9.5. Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu, Nadleśnictwo przekazało meldunki o wszystkich 13 pożarach lasu do Regionalnego PAD. Po każdym pożarze, który miał miejsce w okresie objętym kontrolą sporządzono arkusze ewidencyjne pożaru lasu. Dokumenty te zostały opracowane zgodnie ze wzorem zamieszczonym w załączniku nr 16 do Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. W arkuszach zamieszczano m.in. informacje o przyczynach pożaru oraz o wartości strat. Przyczyny pożarów zostały ustalone w przypadku jednego (z 13) pożarów lasu. Powodem powstania tego pożaru było podpalenie. Przyczyn powstania 12 pozostałych pożarów nie ustalono. Kwota oszacowanych strat w kolejnych z lat 2016–2018 (I półrocze) wyniosła 5,7 tys. zł, 2 tys. zł oraz 37,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 295-313)

Nadleśnictwo, w celu ustalenia sprawców oraz uzyskania odszkodowania za poniesione straty, złożyło zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do właściwych komend powiatowych Policji o wszystkich 13 pożarach. W 11 przypadkach organ ten odmówił wszczęcia dochodzenia, a sprawy dotyczące dwóch pożarów były przedmiotem postępowań wyjaśniających prowadzonych przez Komendę Powiatową Policji w Hajnówce, zakończonych zawiadomieniem Nadleśnictwa o niewniesieniu wniosku o ukaranie do sądu, z powodu braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu oraz niewykrycia sprawcy wykroczenia.

(dowód: akta kontroli str. 249-250, 314-318)

2.8. Nadleśnictwo na bieżąco prowadziło analizę pożarów i przyczyn ich powstania. Ich wyniki zamieszczano w arkuszach ewidencyjnych pożaru lasu, co szerzej przedstawiono w punkcie 2.7. wystąpienia pokontrolnego. Ponadto Zastępca Nadleśniczego wyjaśnił, że: „w okresie prac uzupełniających rokrocznie dokonywana jest analiza zdarzeń dotyczących ochrony przeciwpożarowej, które miały miejsce w zadanym okresie czasu. Analizie podlegają informacje dotyczące m.in. ilości i przyczyn pożarów rodzaju i ilości podejmowanych działań profilaktycznych i ratowniczo-gaśniczych. Wyniki tych analiz wykorzystywane są następnie w planowaniu prac gospodarczych oraz przedsięwzięć inwestycyjnych w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej”.

(dowód: akta kontroli str. 279-282, 295-308)

Dane w wyżej wymienionym zakresie zamieszczano w sporządzanych za dany rok informacjach do analizy stanu ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w podpunkcie 9.8.2. Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. W dokumentach tych, przekazywanych do RDLP w Białymstoku, zamieszczano m.in. liczbę kontroli z zakresu ochrony przeciwpożarowej przeprowadzonych przez pracowników Nadleśnictwa (odpowiednio 20 w 2016 roku oraz 18 w 2017 roku), informacje o karach za uchybienia przeciwpożarowe (w latach 2016–2017 kar nie nakładano), dane o udzielonej pomocy finansowej jednostkom OSP i PSP (OSP 2.000 zł w 2016 roku, PSP 1.000 zł w 2017 roku). W Informacjach do analizy stanu ochrony przeciwpożarowej za lata 2016 i 2017 Nadleśnictwo nie wpisało wniosków i zamierzeń na najbliższy rok. Zastępca Nadleśniczego wyjaśnił, że: „sporządzana na koniec każdego roku analiza stanu ochrony przeciwpożarowej zawiera wszystkie istotne informacje dotyczące zdarzeń w tej dziedzinie, mające miejsce w okresie sprawozdawczym i odzwierciedlenie w dokumentach źródłowych. Zgodnie z Instrukcją Ochrony Przeciwpożarowej Lasu wnioski na najbliższy rok formułuje w ramach sporządzanej analizy rocznej RDLP w Białymstoku w oparciu o wyniki analizy sytuacji pożarowej w nadleśnictwach. Są one prezentowane na corocznej naradzie hodowlano-ochronnej organizowanej przez RDLP w Białymstoku dla zastępców nadleśniczych, a także przedstawiane na naradzie z udziałem nadleśniczych”.

(dowód: akta kontroli str. 252-254, 319-322)

2.9. Przyjęty w Nadleśnictwie Program edukacji leśnej w społeczeństwie na lata 2009–2018 nie odnosił się do zagadnień z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasów. Zastępca Nadleśniczego wyjaśnił, że: „program edukacji leśnej społeczeństwa jest opracowaniem ogólnym, w którym ustala się planowane cele edukacyjne i środki prowadzące do ich osiągnięcia [...]. Nie wyznacza się szczegółowych tematów do realizacji, pozostawiając niezbędny margines swobody w tym zakresie osobom realizującym poszczególne przedsięwzięcia. Podczas zajęć edukacyjnych dotyczących np. zasad prawidłowego zachowania się w lesie tematyka dotycząca ochrony obszarów leśnych przed pożarami jest każdorazowo poruszana”. (dowód: akta kontroli str. 279-281,461-475)

2.10. W okresie objętym kontrolą Nadleśnictwo realizowało działania informacyjne i ostrzegawcze z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasów. Na stronie internetowej Nadleśnictwa zamieszczone były informacje dotyczące ochrony przeciwpożarowej lasu. Jednostka dysponowała też materiałami w formie m.in. prezentacji multimedialnej, filmów animowanych, kalendarzy, plakatów, książek edukacyjnych (kolorowanek), w których zawarto informacje z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu. Materiały te wykorzystywano podczas zajęć edukacyjnych prowadzonych przez Nadleśnictwo. W latach 2016–2018 (do 30 czerwca) zorganizowano m.in.: 11 zajęć i lekcji w Izbie Edukacji Przyrodniczo-Leśnej (skierowanych do 400 uczestników), 85 lekcji terenowych i wycieczek (3.154 uczestników), 16 spotkań w szkołach i przedszkolach (746 uczestników) z zakresu edukacji leśnej podczas, których prezentowano również zagadnienia z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu. (dowód: akta kontroli str. 249-250, 323-325)

2.11. Przeszkoleniem z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu w ramach okresowych szkoleń BHP i PPOŻ. objęto każdego z 67 pracowników kontrolowanej jednostki. Udział pracowników w szkoleniach potwierdzały imienne zaświadczenia o ukończonych szkoleniach. (dowód: akta kontroli str. 12-17, 326-327)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na parkingu leśnym zarządzanym przez Nadleśnictwo, położonym w Leśnictwie Kleszczele, nie umieszczono tablicy informacyjnej i ostrzegawczej dotyczącej zabezpieczenia przeciwpożarowego, mimo takiego obowiązku wynikającego z przepisu § 39 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej. Jak wyjaśnił Nadleśniczy, wynikało to z faktu, że: „Miejsce postoju pojazdów w Leśnictwie Kleszczele znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie punktu czerpania wody i dojazdu pożarowego, gdzie zostały rozmieszczone tablice ostrzegawcze i informacyjne dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego”. W trakcie kontroli NIK (6 września 2018 r.) pracownicy Nadleśnictwa umieścili stosowną tablicę na tym parkingu. (dowód: akta kontroli str. 214-222, 457-458)

2. Na powierzchni pasów przeciwpożarowych typu „A” i „B” poddanych oględzinom³¹, stwierdzono występowanie niedozwolonego podszytu i podrostu gatunków iglastych. Stosownie do postanowień punktu 2.4.2. lit a) i b) Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu, pasy tego typu powinny być pozbawione podszytu i podrostu gatunków iglastych z wyjątkiem jodły. Nadleśniczy wyjaśnił, że: „podszyty i podrosty iglaste w obrębie pasów przeciwpożarowych usuwane są w ramach porządkowania powierzchni przed rozpoczęciem sezonu palności, a stwierdzone w tym zakresie uchybienia są wynikiem niedopatrzenia. W ocenie Nadleśnictwa nie zwiększa to w sposób istotny zagrożenia pożarowego”. (dowód: akta kontroli str. 214-222, 239-241)

Ocena cząstkowa

Nadleśnictwo prawidłowo informowało i ostrzegało społeczeństwo o istniejących zakazach i zagrożeniach. Prowadziło edukację leśną w celu kształtowania odpowiednich postaw i dostosowania się do zasad bezpiecznego korzystania z lasu. Wytyczyło i utrzymywało pasy przeciwpożarowe, ograniczające rozprzestrzenianie się pożarów w lasach, które spełniały większość wymogów technicznych przewidzianych w Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. Dokonywało na bieżąco analizy pożarów oraz podjęło niezbędne

³¹ Położonych w Leśnictwie Czeremcha (w oddziałach 334a, 334b, 334c, w sąsiedztwie drogi krajowej nr 66 i drogi gminnej, prowadzącej do zakładu nasycania podkładów kolejowych) oraz w Leśnictwie Jodłówka (oddział 89n, 148f).

działania w celu ustalenia sprawców oraz uzyskania odszkodowań. Nadleśnictwo przy wjazdach do lasów drogami publicznymi i na dwóch (z trzech) poddanych oględzinom parkingach leśnych umieściło tablice informacyjne i ostrzegawcze dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego. Dopiero w trakcie kontroli NIK takie tablice umieszczono na kolejnym parkingu.

3. Planowanie i wydatkowanie środków finansowych na realizację zadań

Opis stanu faktycznego

3.1. W 2016 roku przychody Nadleśnictwa wyniosły 16.136,8 tys. zł i były niższe o 2,4% od uzyskanych w 2015 roku (16.541,6 tys. zł). W 2017 roku wzrosły one do 17.040,6 tys. zł, tj. o 5,6% w stosunku do roku poprzedniego. Osiągnięte w I półroczu 2018 roku przychody w wysokości 10.372,5 tys. zł stanowiły 60,9% wykonanych w roku poprzednim. Koszty ogółem w latach 2016–2018 (I półrocze) wyniosły odpowiednio 16.557,1 tys. zł, 17.205 tys. zł i 9.190,7 tys. zł. W konsekwencji Nadleśnictwo osiągnęło ujemny wynik finansowy w latach 2016 i 2017, w wysokości kolejno 420,3 tys. zł, 164,4 tys. zł oraz dodatni wynik finansowy na koniec I półrocza 2018 roku – 1.181,8 tys. zł.

Na zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów w latach 2016–2018 (do 30 czerwca) wydatkowano kolejno 250,9 tys. zł, 277,5 tys. zł i 162,4 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 1,5%, 1,6% i 1,8% kosztów Nadleśnictwa. Ogólna wartość nakładów na środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne przyjęte na stan środków trwałych Nadleśnictwa wyniosła kolejno 678,4 tys. zł w 2016 roku, 1.505,1 tys. zł w 2017 roku oraz 28,1 tys. zł do 30 czerwca 2018 r. W ramach tych nakładów wartość przyjętych na stan środków trwałych związanych z ochroną przeciwpożarową wyniosła w latach 2016–2017 kolejno 299,3 tys. zł (droga w Leśnictwie Czeremcha), 844,9 tys. zł (droga w Leśnictwie Czeremcha i Jelonka).
(dowód: akta kontroli str. 6-7, 328-334)

3.2. Koszty z tytułu zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpożarowego ewidencjonowano na koncie „5105 – Ochrona przeciwpożarowa lasu”. Dotyczyły one: wykonanych zabiegów zabezpieczających obszary leśne przed pożarem, zabiegów z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu, zabiegów ratowniczych, obsługi, konserwacji i utrzymania sieci do wykrywania pożarów oraz sprzętu przeciwpożarowego. Na zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów w latach 2016–2018 planowano przeznaczyć odpowiednio: 313,7 tys. zł, 338,8 tys. zł i 310,1 tys. zł., z czego wydatkowano kolejno 250,9 tys. zł, 277,5 tys. zł i 162,4 tys. zł.

Nadleśniczy wyjaśnił, że: „Środki finansowe ujęte w planie gospodarczym z przeznaczeniem na zadania z zakresu zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów nie były w latach 2016–2017 wykorzystane w pełni, bowiem Nadleśnictwo kieruje się zasadą racjonalności przy realizacji zadań. Wykonywane są tylko zadania niezbędne do utrzymania ochrony przeciwpożarowej na właściwym poziomie. Natomiast plan obejmuje m.in. także czynności związane z uczestnictwem w czynnej akcji gaśniczej, dogaszaniem i dozorowaniem pożarów. W badanym okresie pożarów było mało i nie były one wielkie powierzchniowo, w związku z tym koszty bezpośredniej akcji gaśniczej oraz dogaszania i dozoru pożarów były mniejsze niż planowano. Wpływ na wysokość kosztów patrolowania mają też warunki atmosferyczne w sezonie palności, które trudno przewidzieć i uwzględnić precyzyjnie w planie kosztów. Stopień wykorzystania środków finansowych planowanych na rok 2018 ocenić będzie można dopiero po jego zakończeniu, kiedy zaksięgowane zostaną wszystkie operacje dotyczące ochrony przeciwpożarowej”.

W efekcie zaplanowane wydatki na ochronę przeciwpożarową lasów wykonano odpowiednio w 80%, 81,9% i 52,4%. Najwięcej wydatkowano na zabiegi z zakresu ochrony przeciwpożarowej, które w strukturze kosztów dotyczących ochrony przeciwpożarowej lasu stanowiły w kolejnych latach: 43,3%, 50% i 50,6% ich wartości.

(dowód: akta kontroli str. 198-202, 330-332)

3.3. Według danych z rejestru udzielonych zamówień, w latach 2016–2018 Nadleśnictwo udzieliło czterech zamówień z zakresu zabezpieczenia przeciwpożarowego. Przedmiotem jednego z nich była budowa wieży obserwacyjnej do celów przeciwpożarowych, a pozostałe trzy dotyczyły budowy dróg pożarowych. Poza tym Nadleśnictwo w tych latach udzieliło trzech zamówień na usługi z zakresu gospodarki leśnej, które obejmowały również realizację bieżących zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej.

Szczegółowym badaniem objęto trzy zamówienia, w tym dwa na budowę dróg pożarowych w Leśnictwie Czeremcha (w 2016 roku) i Leśnictwie Jelonka (w 2017 roku) oraz jedno na budowę w 2018 roku wieży obserwacyjnej do celów przeciwpożarowych w miejscowości Toporki. Wykonawców inwestycji wybrano w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego. Analiza tych postępowań wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³², lecz w dwóch przypadkach³³ stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 249-250, 335-347)

W wyniku zrealizowanych w latach 2016 i 2017 robót budowlanych zbudowano odcinki dróg pożarowych o długości odpowiednio 2,4 km i 1,3 km. Na realizację tych inwestycji wydatkowano kolejno 345,5 tys. zł oraz 516,3 tys. zł. W terminach ustalonych w umowach z wykonawcami rozliczono wykonane roboty, a wypłaty wynagrodzeń dokonano po protokolarnych odbiorach zadań. Postępowanie na budowę wieży obserwacyjnej do celów przeciwpożarowych w miejscowości Toporki, zakończone zawarciem umowy w maju 2018 roku, zrealizowano w terminie określonym w umowie. Ostateczny odbiór przedmiotu zamówienia nastąpił 18 września 2018 r. Zgodnie z postanowieniami umowy wynagrodzenie w wysokości 222,5 tys. zł miało być zapłacone w ciągu 30 dni od dnia dostarczenia przez wykonawcę faktury po bezusterkowym wykonaniu przedmiotu zamówienia, potwierdzonym protokołem odbioru końcowego.

(dowód: akta kontroli str. 335-456)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Nadleśnictwa w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ogłoszeniu o zamówieniu na budowę drogi pożarowej w Leśnictwie Jelonka, zamieszczonym 31 sierpnia 2017 r. w BZP pod nr 580255-N-2017, nie podano wymaganej art. 41 pkt 6) ustawy Prawo zamówień publicznych informacji o terminie wykonania zamówienia. Nadleśniczy wyjaśnił, że: „[...] nie podano wymaganej przepisami informacji o terminie realizacji zamówienia na skutek błędu edycyjnego podczas tworzenia powtórnego ogłoszenia (poprzedni przetarg został unieważniony) i przeoczenia tego faktu przed publikacją ogłoszenia. Poprzednie ogłoszenie zawierało wszystkie wymagane informacje. Informacja dotycząca terminu realizacji zamówienia zamieszczona została w specyfikacji istotnych warunków zamówienia”.

(dowód: akta kontroli str. 335-347, 374-380, 457-458)

2. W protokołach postępowania o udzielenie zamówienia na budowę drogi pożarowej w Leśnictwie Jelonka oraz na budowę wieży obserwacyjnej do celów przeciwpożarowych w miejscowości Toporki nie podano powodów niedokonania podziału zamówienia na części. Obowiązek uzasadnienia odstąpienia od podziału zamówienia na części oraz zamieszczenia tej informacji w protokole został określony w art. 96 ust. 1 pkt 11 ustawy Prawo zamówień publicznych. Nadleśniczy wyjaśnił, że: „Protokoły z zamówień publicznych na budowę wieży obserwacyjnej w Toporkach oraz budowę drogi pożarowej w Leśnictwie Jelonka nie zawierają informacji o powodach niedokonania podziału zamówień na części, ponieważ dokumentacja projektowo-kosztorysowa nie przewidywała możliwości dokonania takiego podziału”.

NIK zauważa, że ustawa Prawo zamówień publicznych nie pozostawia dowolności w zakresie informacji, jakie mają być podane w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia, dlatego też zamawiający jest zobligowany do podania uzasadnienia o niedzieleniu zamówienia na części.

(dowód: akta kontroli str. 198-202, 335-347, 381-383, 435-437)

Ocena cząstkowa

Nadleśnictwo prawidłowo planowało i wydatkowało środki finansowe na realizację zadań związanych z zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów. Realizowało również inwestycje mające na celu poprawę ochrony przeciwpożarowej lasów. Postępowania o udzielenie

³² Dz. U. 2017 r. poz. 1579, ze zm.

³³ Dotyczy postępowań: na budowę drogi pożarowej w Leśnictwie Jelonka oraz budowy wieży obserwacyjnej do celów przeciwpożarowych w miejscowości Toporki.

zamówienia publicznego przeprowadzono z zachowaniem trybu określonego w ustawie Prawo zamówień publicznych, osiągając zamierzony efekt rzeczowy w postaci budowy 3,6 km odcinków dróg pożarowych oraz wieży obserwacyjnej do celów przeciwpożarowych. Uchybienia stwierdzone w dwóch zamówieniach miały charakter formalny i nie wpłynęły na tę ocenę.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴, wnosi o:

1. Opracowywanie dokumentów *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia dla obszarów leśnych* zawierających wszystkie wymagane elementy.
2. Zapewnienie wyposażenia w radiotelefony noszone, odpowiadającego wymaganiom systemu łączności radiowej Lasów Państwowych oraz Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu.
3. Prawidłowe prowadzenie dokumentacji z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zawierającej informacje wymagane przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.
4. Dostosowanie stanu pasów przeciwpożarowych do wymogów określonych w Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Białystok, 16 października 2018 r.

Kontroler:
Paweł Tołwiński
specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.