



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.018.04.2018  
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](mailto: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	Jakub Dąbrowa – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/103/2018 z 9 sierpnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku Podlaskim, ul. Józefa Poniatowskiego 11, 17-100 Bielsk Podlaski <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	bryg. mgr inż. Waldemar Kudrewicz, Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku Podlaskim <sup>2</sup> (dowód: akta kontroli str. 2)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Komenda skutecznie i zgodnie z obowiązującymi przepisami realizowała zadania dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów państwowych w latach 2016–2018 (I półrocze).

Pracownicy Komendy byli przygotowani do realizacji czynności związanych z nadzorem nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych w lasach oraz sukcesywnie doskonalili swoje teoretyczne i praktyczne umiejętności do działań ratowniczo-gaśniczych na terenie lasów. Zgodnie z przyjętymi planami, corocznie kontrolowano wszystkie trzy nadleśnictwa podlegające nadzorowi Komendy. Czynności kontrolno-rozpoznawcze przeprowadzane były przez pracowników posiadających niezbędną wiedzę oraz odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie. Sporządzane z przeprowadzonych czynności kontrolno-rozpoznawczych protokoły były zgodne z obowiązującymi wzorami oraz zawierały wszystkie wymagane elementy. Nierzetelnie sporządzono natomiast dwa (z pięciu) zestawień o wynikach kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### Nadzór nad zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów państwowych

#### 1. Przygotowanie Komendy do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

W latach 2016–2018 Komenda sprawowała nadzór nad zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów państwowych położonych na terenie trzech nadleśnictw: Bielsk, Rudka oraz Nurzec. Na 1 lutego 2018 r. powierzchnia lasów na terenie działania Komendy, (powiatu bielskiego) wynosiła 28.623 ha, co stanowiło 20,7% terenu działania Komendy. Lasy prywatne obejmowały powierzchnię 16.905 ha, a lasy państwowe – 11.718 ha.

(dowód: akta kontroli str. 118-119, 145)

W latach 2016–2018 (do 30 czerwca) Komenda odnotowała kolejno 134, 137 i 123 pożary, z czego odpowiednio osiem (6%), cztery (2,9%) i siedem (5,7%) dotyczyło lasów. W lasach państwowych Komenda interweniowała pięciokrotnie (zero, dwa i trzy razy), natomiast w lasach prywatnych trzynastokrotnie (osiem, jeden i cztery razy). W jednym przypadku nie ustalono właściciela lub użytkownika lasu. Komendant Powiatowy wyjaśnił, że: „z uwagi na brak na miejscu zdarzenia właściciela terenu, lub też osoby mogącej wskazać

<sup>1</sup> Dalej „Komenda”.

<sup>2</sup> Od 22 lipca 2016 r. Od 24 maja 2016 r. do 21 lipca 2016 r. obowiązki Komendanta Powiatowego pełnił Pan Jan Szkoła. Od 1 lipca 1991 r. do 23 maja 2016 r. Komendantem Powiatowym był Pan Jan Bartoszek.

<sup>3</sup> 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.

właściciela, kierujący działaniami ratowniczymi nie był w stanie ustalić danych tegoż właściciela. Z tego względu, zgodnie z „Zasadami ewidencjonowania zdarzeń w Systemie Wspomagania PSP<sup>4</sup>”, zatwierdzonymi przez Komendanta Głównego PSP w grudniu 2014 r., w informacji ze zdarzenia właściciel pozostał jako nieustalony/własność niemożliwa do ustalenia.” (dowód: akta kontroli str. 116-119, 154-155)

W 12 (z 19) przypadkach przypuszczalną przyczyną pożarów lasów była nieostrożność osób dorosłych, w dwóch wylądowanie atmosferyczne i podpalenie umyślne, a w pozostałych pięciu inne przyczyny (m.in.: rozpalenie pogorzelniska przez podmuchy wiatru, iskry z uszkodzonej linii średniego napięcia). W 16 odnotowanych przypadkach pożary lasów obejmowały wyłącznie pokrywę gleby, a w trzech pokrywę gleby i drzewa.

W okresie objętym kontrolą pożary w powiecie bielskim objęły 3,3 ha lasów państwowych i 6,24 ha lasów prywatnych. Średnia powierzchnia pożarów lasów wyniosła 0,5 ha. Największy pożar lasu odnotowano w 2018 roku w lesie prywatnym, który objął 4 ha poszycia leśnego. Szacunkowa wartość strat w lasach państwowych wyniosła 50 tys. zł, a wartość uratowanego w nich mienia Komenda oszacowała na 650 tys. zł, przy czym w Komendzie nie ustalono precyzyjnych metod szacowania tego mienia. Komendant Powiatowy wyjaśnił, że: „zgodnie z „Zasadami ewidencjonowania zdarzeń w Systemie Wspomagania Decyzji PSP” [...] wartość poniesionych strat oraz uratowanego mienia, są to wartości szacunkowe określane przez osobę sporządzającą meldunek na podstawie danych uzyskanych od leśniczego, zarządcy lub właściciela terenu, a w przypadku ich braku na podstawie posiadanej wiedzy i doświadczenia. Powierzchnia pożarów lasów jest to powierzchnia określana przez osobę sporządzającą meldunek na podstawie danych i informacji zebranych podczas pożaru (w tym też od właścicieli terenów). Do weryfikacji powyższych danych wykorzystywane są również mapy i dane internetowe.”

(dowód: akta kontroli str. 114-117, 152-153)

Wg stanu na 30 czerwca 2018 r. w Komendzie zatrudnionych było 47 pracowników. Zadania obejmujące m.in. rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, poprzez przeprowadzanie czynności kontrolno-rozpoznawczych, należały do samodzielnego stanowiska ds. kontrolno-rozpoznawczych Komendy. Od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2017 r. ww. zadania realizował jeden pracownik, od 1 czerwca 2017 r. do 30 września 2017 r. – dwóch, a od 1 października 2017 r. – ponownie jeden. Każdy z pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. kontrolno-rozpoznawczych posiadał doświadczenie i kwalifikacje zgodne z § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2015 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną<sup>5</sup>, tj. ponad sześciomiesięczny okres służby stałej, wykształcenie wyższe, a także niezbędną wiedzę potwierdzoną ukończonymi szkoleniami, warsztatami i studiami podyplomowymi.

(dowód: akta kontroli str. 94-113, 122, 144.)

Do przeprowadzania przez Komendę działań związanych z nadzorem nad przestrzeganiem przepisów pożarowych w lasach używane były: przenośny komputer i drukarka, dalmierz laserowy, koło pomiarowe i klucz do hydrantów nadziemnych. Do przemieszczania się wykorzystywano dwa samochody osobowe. Komendant Powiatowy wyjaśnił, że: „sprzęt którym dysponuje Komenda Powiatowa PSP w Bielsku Podlaskim był wystarczający do realizacji zadań związanych z czynnościami kontrolno-rozpoznawczymi, w tym do działań w warunkach leśnych.” Komendant Powiatowy wyjaśnił, że nie występowały ograniczenia i utrudnienia w realizacji zadań związanych z nadzorem nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych w lasach. (dowód: akta kontroli str. 120-121, 148-151)

## **2. Prowadzenie przez Komendę czynności kontrolno-rozpoznawczych w lasach**

Roczne plany czynności kontrolno-rozpoznawczych (dalej „plany”) były sporządzane i zatwierdzane przez Komendanta Powiatowego przed końcem roku poprzedzającego rok objęty planem. Plany, począwszy od planu na 2017 rok, sporządzane były według wzoru określonego w Metodyce prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych,

<sup>4</sup> Państwowa Straż Pożarna. Dalej „PSP”.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 225, poz. 1934. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem ws. czynności kontrolno-rozpoznawczych”.

zatwierdzonych przez Komendanta Głównego PSP<sup>6</sup>. Zgodnie z rozporządzeniem ws. czynności kontrolno-rozpoznawczych, plany określały zakres czynności oraz terminy przeprowadzenia kontroli z dokładnością co najmniej do kwartału. Kontrolę w lasach zarządzanych przez wszystkie trzy nadleśnictwa zaplanowano w każdym roku. W planach nie uwzględniono kontroli lasów prywatnych. W trakcie kontroli NIK, pismem z 20 sierpnia 2018 r., Podlaski Komendant Wojewódzki PSP, realizując polecenie Komendanta Głównego PSP, zobowiązał wszystkie Komendy Miejskie i Powiatowe PSP do uwzględniania w planach lasów zarządzanych przez podmioty inne niż Lasy Państwowe, a także do przeprowadzenia, do końca sierpnia 2018 roku co najmniej jednej kontroli w takim kompleksie leśnym. W uzasadnieniu wskazano na ponad 60% udział pożarów lasów niezarządzanych przez Lasy Państwowe w ogólnej liczbie pożarów lasów w kraju. Komendant Powiatowy wyjaśnił, że: *„na terenie powiatu bielskiego brak jest kompleksów leśnych powyżej 300 ha należących do osób prywatnych. Lasy należące do osób prywatnych charakteryzują się dużym rozdrobnieniem oraz małymi powierzchniami. (...) Komenda Powiatowa PSP w Bielsku Podlaskim nie posiada również danych adresowych właścicieli lasów prywatnych na terenie powiatu bielskiego.”*

(dowód: akta kontroli str. 78-93, 146-153, 157, 161-162)

W latach 2016–2018 (I półrocze) dziewięć kontroli w nadleśnictwach (w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, a także rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej) przeprowadzono zgodnie z planami, tj. w drugim kwartale każdego roku. Czynności w nadleśnictwach przeprowadzane były przez strażaków Komendy spełniających wymagania wskazane w § 11 rozporządzenia ws. czynności kontrolno-rozpoznawczych. Do ww. czynności nie upoważniano innych osób.

Wszystkie protokoły ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych w nadleśnictwach zawierały elementy wymienione w § 10 ust. 2 rozporządzenia ws. czynności kontrolno-rozpoznawczych, a protokoły z lat 2017–2018 sporządzane były zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 5 Metodyki prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych.

Z zapisów wszystkich dziewięciu protokołów wynika, że w ramach kontroli zweryfikowano m.in.: formalną organizację ochrony przeciwpożarowej w lasach; stan techniczny punktów czerpania wody i dróg dojazdowych do nich; utrzymanie istniejących dróg pożarowych i pasów przeciwpożarowych, w tym wzdłuż linii kolejowych; organizację obserwacji terenu; stan sprzętu przeciwpożarowego; oznakowanie oraz stan łączności. Na każdą z dziewięciu kontroli przeznaczono jeden dzień. Z części protokołów nie wynika, które z istniejących punktów czerpania wody, dróg pożarowych oraz pasów przeciwpożarowych w tym czasie skontrolowano. Nie wynika z nich też czy rozmieszczenie skontrolowanych stanowisk czerpania wody spełniało wymagania określone w § 39 ust. 4 pkt. 1–3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów<sup>7</sup> oraz czy utworzone sieci dojazdów pożarowych spełniały wymagania przewidziane w § 8 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów<sup>8</sup>. Komendant Powiatowy wyjaśnił, że: *„w ramach czynności kontrolno-rozpoznawczych weryfikowano rozmieszczenie stanowisk czerpania wody i utworzone sieci dojazdów pożarowych. Brak uwag w protokołach oznacza brak stwierdzonych nieprawidłowości.”* Dodał, że: *„weryfikacja stanowisk czerpania wody polegała na sprawdzeniu źródeł wody do celów przeciwpożarowych pod kątem ich dostępności i oznakowania oraz możliwości poboru wody do celów gaśniczych przez zastępy straży pożarnej. Nie dokonywano analizy rozmieszczenia stanowisk czerpania wody w terenie. W związku z tym, że w trakcie czynności kontrolno-rozpoznawczych nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, w protokołach nie zawarto informacji dot. nieprawidłowości i uwag. Rozmieszczenie stanowisk czerpania wody wynika z Planów Urządzenia Lasu opracowanych*

<sup>6</sup> Załącznik nr 6 Metodyki prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych, mających na celu rozpoznawanie zagrożeń pożarowych oraz realizację nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych, zatwierdzonej 19 stycznia 2017 r. przez Komendanta Głównego PSP. Dalej „Metodyka prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych”.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 109, poz. 719.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 58, poz. 405 ze zm.

*dla poszczególnych Nadleśnictw. Weryfikacja sieci dojazdów pożarowych zgodnie z metodyką prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych polegała przede wszystkim na sprawdzeniu ich przejezdności i oznakowania, co jest zgodne z Metodologią prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych. W związku z tym, że w trakcie czynności kontrolno-rozpoznawczych nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, w protokołach nie zawarto informacji dot. nieprawidłowości i uwag. Ocena sieci dróg stanowiących dojazdy pożarowe oraz rozmieszczenie tych dróg wynika z Planów Urządzania Lasu opracowanych dla poszczególnych Nadleśnictw”.*

W toku wszystkich ww. dziewięciu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. W okresie objętym kontrolą Komenda nie wydawała nadleśnictwom decyzji administracyjnych i nie nakładała grzywny w drodze mandatu karnego. Nie podejmowała też pozaplanowych czynności kontrolnych w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych w lasach.

(dowód: akta kontroli str. 33-77, 118-119, 148-151, 156-160)

Wyniki kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych Komenda gromadziła w postaci zestawień określonych załącznikami nr 1 i 2 do rozporządzenia ws. czynności kontrolno-rozpoznawczych. Zestawienia za poszczególne półrocza lat 2016–2018 przekazywano do Komendy Wojewódzkiej PSP w Białymstoku z zachowaniem terminów określonych w § 14 ust. 1 rozporządzenia ws. czynności kontrolno-rozpoznawczych. Analiza wszystkich pięciu zestawień wykazała, że w dwóch z nich, tj. za II półrocze 2017 r. i I półrocze 2018 r., błędnie wykazano dane dotyczące: liczby skontrolowanych obiektów, pożarów lasów i wydanych decyzji administracyjnych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*”.

(dowód: akta kontroli str. 3-32)

### **3. Inne formy działania Komendy w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych w lasach**

W latach 2016–2018 (do 30 czerwca) w Komendzie, w ramach doskonalenia zawodowego strażaków, przeprowadzono 22 szkolenia teoretyczne, dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, a także 26 szkoleń o tematyce częściowo obejmującej ww. zagadnienia takie, jak: przetłaczanie wody na dalekie odległości lub działania ratowniczo-gaśnicze prowadzone w trudnych warunkach. W tym samym czasie Komenda uczestniczyła w trzech ćwiczeniach praktycznych w lasach, zorganizowanych przez Komendę Wojewódzką PSP w Białymstoku. Celem tych ćwiczeń było m.in. praktyczne sprawdzenie przygotowania oraz doskonalenie działań ratowniczo-gaśniczych podczas pożarów wielkoobszarowych na terenie kompleksu leśnego. Natomiast 3 października 2016 r. Komenda samodzielnie zorganizowała ćwiczenia praktyczne w Nadleśnictwie Rudka. Miały one na celu doskonalenie umiejętności współdziałania jednostek PSP z jednostkami Ochotniczej Straży Pożarnej, należącymi do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego z powiatu bielskiego, oraz ze służbami leśnymi podczas gaszenia pożaru dużego lasu.

(dowód: akta kontroli str. 123-132, 143)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Komendy przeprowadzili sześć trzynastodniowych i jedno czterodniowe szkolenie dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych, obejmujące tematykę zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Komenda prowadziła działalność informacyjną w zakresie upowszechniania przepisów przeciwpożarowych, np. „STOP pożarom traw”, w ramach której przesyłano ulotki informacyjne do instytucji i urzędów w powiecie bielskim z prośbą o rozpropagowanie ich wśród miejscowej społeczności. Ponadto organizowano spotkania z dziećmi, młodzieżą szkolną i nauczycielami, na których przedstawiano podstawowe zasady bezpieczeństwa przeciwpożarowego, w tym zasady postępowania podczas wystąpienia pożaru lasu.

(dowód: akta kontroli str. 133-142)

Komenda w latach 2016–2018 (do 30 czerwca) nie przeprowadzała oddzielnych kontroli przejezdności dróg gminnych i powiatowych w kompleksach leśnych. Komendant Powiatowy wyjaśnił, że: „*podczas czynności kontrolno-rozpoznawczych w Nadleśnictwach kontrolowano również przejezdność dróg gminnych i powiatowych leżących w kompleksach leśnych tych Nadleśnictw, brak uwag oraz zastrzeżeń zawartych w protokole oznacza brak stwierdzonych nieprawidłowości w tym zakresie.*”

(dowód: akta kontroli str. 148-151)

Ustalony  
nieprawidłowości

W działalności Komendy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierzetelnym sporządzeniu dwóch (z pięciu) zestawień o wynikach kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych (za II półrocze 2017 r. i I półrocze 2018 r.). W zestawieniu za I półrocze 2018 r. wykazano cztery pożary w lasach oraz trzy skontrolowane w nich obiekty, mimo że w tym okresie było ich odpowiednio siedem oraz 16. W zestawieniu za II półrocze 2017 r. zaraportowano zaś przeprowadzenie trzech kontroli w lasach, a także wydanie w związku z tymi kontrolami dwóch decyzji administracyjnych, mimo że takie zdarzenia nie miały miejsca. Komendant Powiatowy wyjaśnił, że: „podczas sporządzania sprawozdania, do ilości pożarów nie zaliczono dwóch zdarzeń dotyczących dogaszania pogorzeliiska [...] po pożarze lasu w Mulewiczach [...] oraz popełniono pomyłkę podczas zliczania ilości pożarów. [...] jako ilość skontrolowanych obiektów w lasach przyjęto ilość skontrolowanych Nadleśnictw, nie uwzględniono natomiast ilości skontrolowanych Leśnictw wchodzących w skład Nadleśnictw oraz należących do nich budynków.” Komendant Powiatowy dodał, że w zestawieniu za II półrocze 2017 r. „wystąpiła pomyłka w określeniu ilości kontroli lasów oraz wydanych decyzji administracyjnych [...] polegająca na omyłkowym powieleniu danych dot. kontroli w gospodarstwach rolnych (pkt. 5) do części dot. kontroli w lasach (pkt. 6). W załączniku nr I cz. II prawidłowo wskazano ilość skontrolowanych obiektów w lasach, tj. zero.” (dowód: akta kontroli str. 3-12, 148-151)

#### IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>9</sup>, wnosi o rzetelne sporządzanie zestawień o wynikach kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych.

#### 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  
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, 12 października 2018 r.

Kontroler:  
Jakub Dąbrowa  
inspektor kontroli państwowej

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

<sup>9</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.