



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.020.03.2021



01259121

Pan
Michał Krzysiak
Dyrektor Białowieskiego Parku Narodowego
Białowieski Park Narodowy
Park Pałacowy 11, 17-230 Białowieża

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/052 – Ochrona przeciwpożarowa w parkach narodowych

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

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Białowiecki Park Narodowy ¹ , Park Pałacowy 11, 17-230 Białowieża |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Michał Krzysiak, Dyrektor BPN od 7 lutego 2018 r ² |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Organizacja ochrony przeciwpożarowej ekosystemów.2. Planowanie i realizowanie zadań związanych z ochroną przeciwpożarową ekosystemów.3. Planowanie i wykorzystywanie środków finansowych na realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej ekosystemów. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym terminem. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Piotr Jurkin, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/120/2021 z 23 sierpnia 2021 r.2. Krzysztof Bakunowicz, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/127/2021 z 27 sierpnia 2021 r.3. Marcin Kiersnowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/121/2021 z 23 sierpnia 2021 r. (akta kontroli str. 1-6) |

¹ Dalej: BPN lub Park.

² Od 16 listopada 2017 do 6 lutego 2018 r. funkcję tą pełnił Pan Aleksander Bołbot.

³ 19 października 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Ustawa zwana dalej ustawą o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018–2021 (I półrocze) zabezpieczenie przeciwpożarowe Parku było na ogół prawidłowe i umożliwiające skuteczne zapobieganie pożarom.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W parku opracowano uzgodnione z Komendą Powiatową Starzy Pożarnej w Hajnówce (dalej: KP PSP) *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru lasu, kłęski żywiolowej i innego miejscowego zagrożenia*, które corocznie aktualizowano. Pomimo to w latach 2018–2019 nie obejmowały one całości terenu Parku. Dysponowano także dokumentem *Plan przeciwpożarowego zabezpieczenia i gaszenia pożarów lasu dla polskiej części Transgranicznego Obiektu Światowego Dziedzictwa Białowieża Forest* zawierającym m.in. analizę stanu zagrożenia pożarowego, opis czynników stwarzających zagrożenie pożarowe oraz plan zabezpieczenia przeciwpożarowego Puszczy Białowieskiej.

Prawidłowo ustalono kategorię zagrożenia pożarowego lasów Parku oraz zrealizowano wszystkie zalecenia KP PSP. Zgodnie z wymaganiami na terenie Parku utworzono bazę sprzętu przeciwpożarowego oraz punkty czerpania wody. Utrzymywano w sposób prawidłowy sieć dojazdów pożarowych oraz pasy przeciwpożarowe. Na wjazdach do lasu oraz miejscach postoju pojazdów umieszczono tablice informacyjne i ostrzegawcze dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu.

Prawidłowo planowano, realizowano i finansowano zadania dotyczące ochrony przeciwpożarowej ekosystemów. W okresie objętym kontrolą w rocznych zadaniach rzeczowych ujmowano wszystkie działania określone w planie ochrony BPN dotyczące ochrony p.poż. Przypadki niepełnej realizacji zadań uzasadnione były obiektywnymi okolicznościami.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieoznakowania w jednym przypadku punktu czerpania wody, niezakożenia książki obiektu budowlanego i nieprzeprowadzenia przeglądów jednego punktu czerpania wody, wymaganych przepisami Prawa budowlanego, nierzetelnego prowadzenia ewidencji części wykonanych zadań rzeczowych oraz nieprzeszeregania w jednym przypadku (z trzech zbadanych) uregulowań wewnętrznych dotyczących zamówień publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Organizacja ochrony przeciwpożarowej ekosystemów

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na 30 września 2021 r. powierzchnia BPN wynosiła 10.517,27 ha, w tym 9.758,75 ha (92,8%) stanowiła powierzchnia leśna, 0,20 ha (0,002%) zajmowały łąki, a 758,32 ha (7,2%) torfowiska. Obszar BPN objęty był działaniem KP PSP⁶.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁷, w Parku opracowano dokument pn. *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru lasu, kłęski żywiolowej i innego miejscowego zagrożenia*⁸, w którym ustalono m.in. zasady postępowania w przypadku wystąpienia powyższych zagrożeń⁹. Ponadto BPN dysponował dokumentem *Plan przeciwpożarowego zabezpieczenia i gaszenia pożarów lasu dla polskiej części Transgranicznego Obiektu Światowego Dziedzictwa Białowieża Forest*, opracowanym w styczniu 2019 roku przez Instytut Badawczy Leśnictwa na zlecenie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w którym m.in. analizowano stan zagrożenia pożarowego z uwzględnieniem obszarów szczególnie cennych, opisano czynniki stwarzające zagrożenie pożarowe oraz przygotowano plan zabezpieczenia przeciwpożarowego Puszczy Białowieskiej. (akta kontroli str. 9-149)

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ W zarządzie Parku było 10.516,76 ha, a grunty prywatne stanowiły 0,51 ha.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 869.

⁸ Dalej: *Sposoby postępowania na wypadek pożaru*.

⁹ Przy opracowywaniu tego dokumentu na 2021 rok skorzystano z *Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych*, będącej załącznikiem do zarządzenia nr 81 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 23 grudnia 2019 r. – Biuletyn Informacyjny Lasów Państwowych nr 1 poz. 7 z 10 stycznia 2020 r.

1.2. W latach 2018–2021 dokument *Sposoby postępowania na wypadek pożaru* był corocznie aktualizowany oraz uzgadniany z Komendantem Powiatowym PSP w Hajnówce¹⁰. Ustalona w tym dokumencie organizacja ochrony przeciwpożarowej (bazy sprzętu do gaszenia pożarów, miejsca czerpania wody do celów przeciwpożarowych, drogi pożarowe) oraz system obserwacji obszaru Parku i alarmowania dotyczył również nieleśnych ekosystemów łąkowych. Dyrektor BPN wyjaśnił, że: *Corocznie opracowywane „Sposoby postępowania na wypadek pożaru dla obszarów leśnych Obrębu Ochronnego Rezerwat BPN” obejmowały cały teren Obrębu Ochronnego, w tym obszary nieleśne położone wzdłuż rzek i polany trawiaste (tj. dawne składnice drewna). Tereny te nie były specjalnie wydzielane w tekście, traktowano je jako część ekosystemu leśnego OOR. W 2021 r. dokonano modyfikacji zapisu kategorii użytków, gdzie tereny trzcinowisk w dolinach rzecznych (ze względu na ich szczególną łatwopalność), zostały specjalnie wydzielone w nowych „Sposobach postępowania na wypadek powstania pożaru lasu, kłęski żywiołowej i innego miejscowego zagrożenia dla Białowieskiego Parku Narodowego”.*

W latach 2018–2019 *Sposoby postępowania na wypadek pożaru* nie obejmowały natomiast Ośrodka Hodowli Żubrów o powierzchni 274,25 ha, tj. części Parku także objętą ochroną, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 10-61, 202, 204-207)

1.3. Kategorię III zagrożenia pożarowego lasów BPN określono: 1] w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Białowieskiego Parku Narodowego¹¹, 2] w *Sposobach postępowania na wypadek pożaru* (za lata 2018–2021), 3] w *Planie przeciwpożarowego zabezpieczenia i gaszenia pożarów lasu dla polskiej części transgranicznego Obiektu Światowego Dziedzictwa Białowieża Forest*, gdzie III kategorię zagrożenia pożarowego lasów ustalono zgodnie z parametrami określonymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów¹². Nie ustalano oddzielnej kategorii zagrożenia pożarowego dla systemów nieleśnych.

(akta kontroli str. 10-172, 202-203)

1.4. Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów w lasach zaliczanych do III kategorii zagrożenia przeciwpożarowego obserwacje terenów leśnych prowadzi się jedynie w uzasadnionych przypadkach. W konsekwencji w BPN nie organizowano dedykowanych patroli p.poż. Jednak codzienne poszczególni pracownicy służby terenowej Parku (podleśniczowie – dwie osoby oraz Straż Parku – trzy osoby) wykonywali patrole samochodami służbowymi, co dokumentowano w kartach drogowych poszczególnych pojazdów. Pojazdy te, z wyjątkiem samochodu z modułem gaśniczym¹³, nie były wyposażone w podręczny sprzęt do gaszenia pożarów w zarodku. Jako środków łączności używano służbowe telefony komórkowe. Patrole realizowano przeważnie w godzinach od 8 do 16 od poniedziałku do piątku (w sezonie pożarowym od 7 do 15 lub od 12 do 20) oraz w soboty, niedziele i dni świąteczne od godz. 12 do 20. Z kolei w obszarze ścisłej ochrony Parku wykonywano patrole piesze, jak i przy wykorzystaniu pięciu pojazdów elektrycznych typu Melex¹⁴. Fakt uczestnictwa w patrolu był udokumentowany wpisem do książki służbowej (posiadał ją każdy z pracowników terenowych BPN i ewidencjonował w niej poszczególne czynności służbowe realizowane w ciągu danego dnia¹⁵). Park nie organizował lotniczych patroli przeciwpożarowych.

(akta kontroli str. 208)

1.5. Na obszarze Parku nie utworzono stałych punktów obserwacji naziemnej. W tym zakresie współpracowano z okolicznymi nadleśnictwami Browsk oraz Hajnówka, na terenie których zlokalizowano dostrzegalnie przeciwpożarowe obejmujące swoim zasięgiem znaczną część BPN. Do 31 marca 2019 r. obszar nieobjęty stałym monitoringiem

¹⁰ Uzgodnień dokonano 19 marca 2018 r., 29 marca 2019 r., 24 marca 2020 r. oraz 16 marca 2021 r.

¹¹ Dz. U. nr 1735.

¹² Dz. U. nr 58 poz. 405, ze zm.

¹³ Od 1 kwietnia do 30 października (w tzw. okresie pożarowym) pojazd ten wykonywał patrole z pełnym wyposażeniem. Poza tym okresem agregat ze zbiornikiem na wodę był zdemontowany.

¹⁴ Patrole przeprowadzało dwóch leśniczych i trzech podleśniczych z Obwodów Ochronnych Sierganowo i Dziedzinka oraz trzech pracowników Straży Parku.

¹⁵ Sprawdzono wpisy w dwóch książkach służbowych za 2021 rok (pracownika Straży Parkowej oraz leśniczego).

naziemnym obejmował 17%, a od 1 kwietnia tego roku 1,1% powierzchni BPN, który położony jest przy granicy z Białorusią. Teren ten na podstawie porozumienia z 17 marca 2021 r., zawartym z Podlaskim Oddziałem Straży Granicznej, objęty został wspólnymi patrolami oraz współdziałaniem w zakresie ochrony przyrody. (akta kontroli str. 208-209)

1.6. W związku z zaliczeniem lasów Parku do III kategorii pożarowej, w BPN nie utworzono punktu alarmowo-dyspozycyjnego. Zorganizowano natomiast dwa miejsca spełniające funkcję takich punktów.

Na terenie Rezerwatu Pokazowego Żubrów całodobowo dostępni byli dyżurni hodowcy. Pomieszczenie, w którym pełnili swoje obowiązki wyposażono w telefon stacjonarny oraz komórkowy, ewidencję zgłoszeń, instrukcję postępowania na wypadek pożaru dla Rezerwatu Pokazowego Żubrów, *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru*, szczegółową mapę Parku wraz planem obszarów leśnych. Zainstalowano w nim również system monitoringu obejmujący teren Rezerwatu Pokazowego Żubrów. Na zewnątrz budynku zorganizowano oznakowany podręczny punkt przechowywania sprzętu przeciwpożarowego (trzy wiadra oraz pięć szpadli).

Kolejne miejsce wyznaczono w sekretariacie Dyrekcji Parku, a jego wyposażenie było podobne do opisanego. Funkcjonowało ono w godzinach pracy Dyrekcji BPN. Do obu punktów służyły informacje z poszczególnych nadleśnictw dotyczących m.in. zagrożeń przeciwpożarowych. (akta kontroli str. 208, 210-275)

1.7. W Parku zastosowano następujące rozwiązania w celu zabezpieczenia jego terenu przed pożarem:

- utworzono dwie bazy podręcznego sprzętu p.poż.,
- wprowadzono stałe dyżury i patrole służb Parku (leśniczych, podleśniczych, Straży Parku),
- egzekwowano przestrzegania przez turystów regulaminu BPN w obrębie szlaków turystycznych czy udostępnianych miejsc (zakaz biwakowania, używania otwartego ognia, przebywania w miejscach wyznaczonych, poruszania się pojazdów nieuprawnionych po terenie Parku),
- realizowano w okresie pożarowym patrole przy wykorzystywaniu pojazdu patrolowo-gaśniczego z kompletnym wyposażeniem, tj. zainstalowanym agregatem i pełnym zbiornikiem na wodę,
- utrzymywano pasy przeciwpożarowe w miejscach szczególnego zagrożenia (miejsce ogniskowe Filipówka, otulina od strony osady Białowieża),
- utrzymywano dojazdy pożarowe i punkty czerpania wody,
- rozmieszczono tablice informacyjne na parkingach, szlakach i w miejscach turystycznych oraz informacje na stronach internetowych BPN (w języku polskim i angielskim) o zakazie używania otwartego ognia czy palenia ognisk. (akta kontroli str. 204-208, 210-275)

1.8. Na terenie BPN wyznaczono siedem dróg pożarowych o długości 29,02 km. We wszystkich przypadkach były to drogi leśne będące w zarządzie Parku. W strefie ochrony ścisłej nie wytyczono tego rodzaju dróg¹⁶. Na tym obszarze ustanowiono zakaz poruszania się pojazdów o napędzie spalinowym. W Planie ochrony przewidziano ochronę przeciwpożarową opierającą się na profilaktyce, tj. m.in. zakazie wstępu na tereny leśne, patrolach w okresie wysokiego zagrożenia pożarowego, ustawianie tablic informacyjnych, utrzymanie drożności głównych dróg i szlaków w celu zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego i osób przebywających na terenie Parku¹⁷. Dla obszarów ochrony ścisłej nie przewidziano odrębnych działań w zakresie ochrony ekosystemów przed pożarami, a jedynie utrzymanie i bieżące remonty dróg¹⁸. W trakcie kontroli oględzinom poddano pięć dojazdów pożarowych. W wyniku oględzin ustalono, że we wszystkich przypadkach były one wyraźnie oznakowane, przejezdne na całej długości o dobrym stanie nawierzchni bez widocznych ubytków. Pobocza były odkrzaczane oraz wykoszone, a co ok. 300 metrów

¹⁶ Obszar Parku objęty ochroną ścisłą wynosił 6.057,29 ha, co stanowiło 57,6% jego powierzchni.

¹⁷ Rozdział 7 ust. 1 pkt 1 ppkt 4 i 5 Planu ochrony.

¹⁸ Rozdział 7 ust II pkt 1 ppkt 1.1. Planu ochrony.

umiejscowiono tzw. mijanki. Na początku każdej drogi pożarowej i skrzyżowaniach dojazdów pożarowych posadowiono tablice informacyjne (m.in. z numerami telefonów alarmowych, numerem drogi, ewentualnych strefach wyłączenia z ruchu turystycznego, kierunku dojazdu do punktu czerpania wody) oraz znaki zakazu poruszania się pojazdów nieuprawnionych. Wyznaczone poza strefą ochrony ścisłej drogi spełniały wymogi określone w § 7 ust. 1 oraz § 8¹⁹ rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Znajdujące się na obszarze Parku drogi pożarowe nie były obiektami budowlanymi w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁰, w efekcie przewidziany w art. 62 tej ustawy wymóg przeprowadzania przeglądów okresowych, ich nie dotyczył. (akta kontroli str. 10-61, 210-275)

1.9. W latach 2018 i 2019 na terenie Parku lub jego bezpośrednim pobliżu usytuowano pięć, a w 2021 roku sześć punktów czerpania wody do celów przeciwpożarowych²¹. Ich wykaz i lokalizację przedstawiono w *Sposobach postępowania na wypadek pożaru*. W wyniku oględzin trzech punktów będących w zarządzie BPN stwierdzono, że punkt zlokalizowany na terenie Rezerwatu Pokazowego Żubrów nie był oznakowany, co szczegółowo omówiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałych dwóch przypadkach były one prawidłowo oznaczone. Do wszystkich punktów możliwy był dojazd oraz swobodny dostęp do lustra wody. W dwóch przypadkach przedmiotowe punkty czerpania wody spełniały definicję obiektu budowlanego²² w rozumieniu ustawy Prawo Budowlane. Jednak tylko dla jednego z nich (zbiornik przeciwpożarowy zlokalizowany w Rezerwacie Pokazowym Żubrów) założono książkę obiektu budowlanego i przeprowadzono okresowe kontrole stanu technicznego, o których mowa w art. 62 ustawy Prawo budowlane. Dla punktu usytuowanego nad rzeką Sirota nie założono takiej książki i nie przeprowadzono kontroli, co szczegółowo omówiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 10-61, 210-288)

1.10. Na terenie Parku (m.in. przy wejściach na szlaki turystyczne) ustawiono 17 tablic informacyjno-ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego. Ich lokalizacja została przedstawiona w *Sposobach postępowania na wypadek pożaru*. Oględzinami objęto trzy miejsca parkingowych położone na terenie Parku²³. We wszystkich przypadkach tablice ustawiono w miejscach widocznych i były one czytelne. Przedstawione w języku polskim i angielskim informacje dotyczyły m.in. zakazu biwakowania, używania na terenie parkingu otwartego ognia, w tym kuchenek turystycznych, zachowania czystości oraz zachowania ciszy. Na tablicach zamieszczono numery alarmowe (998 i 112) oraz do BPN. (akta kontroli str. 10-61, 210-288)

1.11. Na terenie Parku znajdowały się dwa pasy przeciwpożarowe. W wyniku oględzin stwierdzono, że pod adresem leśnym 368A zlokalizowano pas przeciwpożarowy typu A (miejsce na ognisko – tzw. Filipówka). Obszar wokół miejsca na ognisko o szerokości ok. 30 metrów, był oczyszczony z martwych, nieokrzęsanych, ściętych drzew oraz leżących gałęzi. Częściowo był wyłożony kostką brukową i wysypany drobnymi kamieniami. Suche gałęzie zgromadzono poza pasem. Teren był wykoszony na całej szerokości pasa. W pobliżu usytuowano studnię. Na wiatach zamieszczono tablice informacyjne w języku polskim i angielskim z Regulaminem Miejsca Odpoczynku.

Kolejny pas typu B o długości ok. 3,5 km odgraniczał teren BPN od terenów prywatnych (łąk oraz pastwisk) i usytuowany był pod adresami leśnym od nr 399 do 401 (ogłędzinami objęto obszar około 450 m pod adresem leśnym 401). Bruzda pasa była pozbawiona roślinności, oczyszczona do warstwy mineralnej. Teren sąsiadujący z pasem wyczyszczono z suchych drzew i zalegających gałęzi. (akta kontroli str. 10-61, 210-288)

1.12. Inne działania realizowane przez BPN w celu zabezpieczenia terenu Parku przed pożarem polegały m.in. na utworzeniu czterech pomocniczych punktów ze sprzętem p.poż. (wiadra, łopaty, tłumice) na terenie Ośrodka Hodowli Żubrów. W 2020 roku BPN wystąpił

¹⁹ Ustalono na podstawie mapy zagrożenia pożarowego BPN.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

²¹ Po trzy będące w zarządzie Nadleśnictwa Białowieża i BPN.

²² Sztuczny zbiornik przeciwpożarowy – adres leśny 425 Ct oraz punkt nad rzeką Sirota – adres leśny 160 Dg.

²³ Na początku drogi pożarowej nr 52 oraz wzdłuż dojazdów pożarowych nr 38 i 35.

do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska o sfinansowanie dodatkowego wyposażenia p.poż., tj.: samochodu patrolowo-gaśniczego, przyczepy – beczkowozu do ciągnika, dwóch pomp pływających, agregatu prądowłórczego i innego drobnego sprzętu p.poż. W 2021 roku ponownie wnioskowano o zakup przyczepy – beczkowozu. Przedmiotowe wnioski nie zostały rozpatrzone pozytywnie. W 2022 roku w ramach dofinansowania z Funduszu Leśnego planowany jest zakup dwóch dodatkowych dronów monitorujących zagrożenie pożarowe²⁴.

(akta kontroli str. 204-207)

1.13. Park dysponował sprzętem do działań ratowniczo-gaśniczych oraz utrzymania łączności, w tym m.in.: 24 pilarkami, 10 hydronetkami, 18 łopatami, 50 szpadlami, 20 tłumicami, 20 siekierami, 14 siekieromotykami, 26 motykami, 19 wiadrami, 18 gaśnicami, trzema brezentowymi zbiornikami na wodę, dwoma podkaszarkami, jednym pojazdem terenowym z modułem gaśniczym, czterema pojazdami terenowymi do patrolowania terenu Parku poza strefami ochrony ścisłej, pięcioma pojazdami elektrycznymi typu Meleks do patrolowania stref ochrony ścisłej, dwoma pługami czy też 38 komórkami służbowymi służącymi m.in. do łączności w zakresie działań przeciwpożarowych.

(akta kontroli str. 10-61, 208)

1.14. Na terenie Parku (w siedzibie Obszaru Ochronnego Zamosze) zorganizowano jedną bazę sprzętu do gaszenia pożarów oraz dodatkową obok siedziby Dyrekcji BPN w Białowieży²⁵. Dysponowano ponadto czterema miejscami gromadzenia sprzętu przeciwpożarowego w Ośrodku Hodowli Żubrów.

Liczba baz sprzętu do gaszenia pożarów była zgodna z wymogami § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.

(akta kontroli str. 210-275)

1.15. Baza sprzętu do gaszenia pożarów w siedzibie Obszaru Ochronnego Zamosze była wyposażona zgodnie z wymogami przewidzianymi w § 11 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Dodatkowo zaopatrzona była w: 18 łopat, 10 szpadli, 20 siekier, 17 siekieromotyk, 20 motyk, pięć wiader, dwa zbiorniki brezentowe na wodę oraz cztery tablice z napisem „Do Pożaru”. Ponadto stacjonował tam terenowy samochód patrolowo-gaśniczy wyposażony w agregat p.poż. wraz ze zbiornikiem na wodę. Natomiast w punkcie usytuowanym na terenie Parku Pałacowego w Białowieży przechowywano: trzy łopaty, 20 szpadli, 10 tłumic do gaszenia pożarów i siekier, cztery motyki i siekieromotyki, dwa wiadra, dwie piły ręczne, jeden brezentowy zbiornik na wodę, węże przeciwpożarowe, pompę pływającą, koc azbestowy oraz cztery tablice z napisem „Do Pożaru”.

(akta kontroli str. 210-275)

1.16. W okresie objętym kontrolą KP PSP w Hajnówce corocznie przeprowadzała czynności kontrolno-rozpoznawcze²⁶ w BPN w zakresie m.in. przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, rozpoznania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej czy postępowania z substancjami zubożającymi warstwę ozonową oraz fluorowanymi gazami cieplarnianymi, wykorzystywanymi w ochronie przeciwpożarowej (art. 23 ust. 3 pkt 1, 5 i 9 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²⁷). Nie przeprowadzano kontroli pozaplanowych oraz nie nakładano na przedstawicieli Parku grzywien w drodze mandatów karnych. I tak:

A. W protokole z ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych z 22 czerwca 2018 r. ustalono, że sieć dojazdów pożarowych obwodów ochronnych Masiewo oraz Zamosze nie zapewnia pokrycia kompleksu leśnego wymaganego rozporządzeniem w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Zgodnie z § 8 pkt 2 tego rozporządzenia odległość pomiędzy dowolnym punktem położonym w lesie, a najbliższą drogą wykorzystywaną jako dojazd pożarowy nie powinna przekraczać 1.500 m dla lasów zaliczanych do III kategorii pożarowej. Ponadto stwierdzono, że baza

²⁴ W maju 2021 roku Park otrzymał od sponsora zewnętrznego dwa drony patrolowe wykorzystywane do obserwacji obszarów chronionych.

²⁵ Budynek gospodarczy nad stawem w Parku Pałacowym.

²⁶ We wszystkich przypadkach były to kontrole planowe.

²⁷ Dz. U. 2020 poz. 1123 – ustawa zwana dalej ustawą o PSP.

sprzętu do gaszenia pożarów zlokalizowana w Osadzie Zamosze (siedziba Obwodu Ochronnego Zamosze) nie była wyposażona w 10 gaśnic lub hydronetek plecakowych wymaganych przepisami tego rozporządzenia. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wydano decyzję administracyjną²⁸, w której nakazano usunąć stwierdzone nieprawidłowości odpowiednio w terminie czterech i dwóch miesięcy od dnia jej uprawomocnienia się. W trakcie opisanej poniżej kontroli w 2019 roku stwierdzono uzupełnienie wyposażenia bazy sprzętu do gaszenia pożarów lasu zlokalizowanej w Osadzie Zamosze o 10 hydronetek plecakowych oraz wyznaczenie, wykonanie i oznaczenie brakującej sieci dojazdów pożarowych.

- B. W protokole z czynności kontrolno-rozpoznawczych z 9 kwietnia 2019 r. stwierdzono, że na terenie BPN występują tablice informacyjne i ostrzegawcze dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu przy wjazdach do lasu, których lokalizacja nie była uzgodniona z Komendantem Powiatowym PSP. Pismem z 10 kwietnia 2019 r. Dyrektor BPN przesłał do Komendanta Powiatowego PSP pismo z prośbą o uzgodnienie lokalizacji przedmiotowych tablic, który w odpowiedzi z 19 kwietnia 2019 r. nie wniósł uwag.
- C. W protokole z ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych z 22 lipca 2020 r. ustalono, że na odcinku dojazdu pożarowego nr 36 występują utrudnienia w przejeździe z uwagi na utrudnioną możliwość wyminięcia pojazdów (mijanki były zakrzaczone i znacznie pochylone od strony rowu). Pismem z 23 lipca 2020 r. Dyrektor BPN poinformował Komendanta Powiatowego PSP, że w ramach prac remontowych poprawione zostaną mijanki na przedmiotowym odcinku dojazdu pożarowego poprzez wykoszenie, wyrównanie i utwardzenie kruszywem do 10 września 2020 r. W aneksie z 6 października 2020 r. do powyższego protokołu z czynności kontrolno-rozpoznawczych (po wizytacji obszaru, na którym występowały nieprawidłowości) stwierdzono, że na przedmiotowej drodze pożarowej przeprowadzone zostały stosowne prace konserwacyjne, tj. mijanki zostały odkrzaczone oraz wysypane / uzupełnione żwirem i wyrównane.
- D. W protokole z ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych z 27 kwietnia 2021 r. stwierdzono, że na odcinku dojazdu pożarowego przebiegającego przez granice oddziałów 107 i 108 oraz 132 i 133 mogą wystąpić utrudnienia w przejeździe z uwagi na utrudnioną możliwość wyminięcia pojazdów w wyniku występowania licznych nierówności oraz osunięć pobocza. W notatce służbowej KP PSP z 26 lipca 2021 r. opisano fakt przeprowadzenia 6 lipca 2021 r. lustracji kompleksu leśnego we wskazanych wyżej lokalizacjach. Ustalono, że przeprowadzone prace konserwacyjne zapewniły właściwą widoczność i umożliwiły swobodny przejazd sprzętu ratowniczo-gaśniczego tymi trasami²⁹. (akta kontroli str. 493)

1.17. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie przeprowadzało w BPN kontroli w zakresie ochrony przeciwpożarowej ekosystemów.
(akta kontroli str. 290-303)

1.18. Od 1 stycznia 2018 r. do końca września 2021 roku na terenie ekosystemów leśnych BPN odnotowano jeden pożar. Park otrzymał informację o pożarze 26 lipca 2020 r. z punktu alarmowo-dyspozycyjnego Nadleśnictwa Białowieża. Strefa pożaru objęła powierzchnię 1,42 ha lasu świerkowo-sosnowego, na siedlisku boru świeżego³⁰. W akcji wzięły udział samolot gaśniczy Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku, który dokonał jednego zrzutu wody. W kolejnym dniu kontynuowano akcję dogaszania odnawiających się punktów zapalnych, w której wzięły udział m.in. jednostki z KP PSP oraz samochód patrolowo-gaśniczy z Nadleśnictwa Browsk. Wartość start oszacowano na 17,3 tys. zł³¹. W ramach wniosków, będących wynikiem analizy po pożarze, stwierdzono pewne niedostatki w sprzęcie, tj. brak beczkowitzu do zabezpieczenia w wodę samochodu gaśniczego, hydronetek oraz generatora wraz z lampami do oświetlenia. Zauważono

²⁸ Nr PZ.5584.11.2018.MK z 24 sierpnia 2018 r.

²⁹ Weryfikacji przejeźdnosci dojazdów pożarowych dokonano przy użyciu ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego, będącego na wyposażeniu Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej w Hajnówce.

³⁰ Pożar wystąpił na terenie Obwodu Ochronnego Gruszkki pod adresami leśnymi: 105Ca – 1,14 ha, 105Ch – 0,03 ha, 105Cb – 0,01 ha oraz 105Cc – 0,24 ha.

³¹ Wartość drewna – 11,9 tys. zł., wynagrodzenie i nadgodziny – 4,7 tys. zł., koszty transportu i żywienia – 0,7 tys. zł.

występowanie trudności w łączności pomiędzy uczestnikami akcji ratowniczej. W efekcie w planach zadań rzeczowych na 2021 rok zaplanowano zakup m.in. 10 hydronetek, beczkowozu jednoosiowego na wodę o pojemności 2,5 tys. litrów. Dyrektor wyjaśnił, że: *Pożar w BPN (...) wykazał pewne niedostatki w sprzęcie przeciwpożarowym w BPN. Najważniejszym problemem był trudny dostęp do wody do napełniania hydronetek i samochodu gaśniczego BPN (...). W tej sytuacji zaplanowano zakup przyczepy-cysterny. Zakup był planowany na 2021 rok z Funduszu Leśnego (środków nie otrzymano). Z własnych środków zaplanowano zakup hydronetek (...) i czterech radiotelefonów. Zwrócono się do Ministerstwa Klimatu i Środowiska (...) z wykazem sprzętu jaki jest nam potrzebny do prowadzenia skutecznej akcji gaśniczej: samochód gaśniczy (...), wykonanie zabezpieczeń pożarowych w Domu Myśliwskim BPN, zakup dwóch pomp pływających i agregatu prądotwórczego, hydronetki plecakowe (20 szt.) (...).*

W związku z opisanym pożarem, pismem z 30 lipca 2020 r., Park zawiadomił Komendę Powiatową Policji w Hajnówce o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na podpaleniu drzewostanu w oddziale 105C. Do dnia zakończenia kontroli nie ustalono przyczyny pożaru. (akta kontroli str. 304-321)

1.19. Z wyjaśnień Dyrektora Parku wynika, że BPN był w stałym kontakcie z jednostkami organizacyjnymi Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej: Lasy Państwowe). Adresy i telefony alarmowe Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka były na bieżąco aktualizowane i ujęte w dokumencie *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru*. Park oraz jednostki organizacyjne Lasów Państwowych uczestniczyły we wspólnych naradach i ćwiczeniach dotyczących przeciwpożarowego zabezpieczenia lasu. Podpisano porozumienie³² z Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych w Białymstoku o dysponowaniu samolotem gaśniczym na wypadek powstania pożaru w obszarze Parku. (akta kontroli str. 204-207)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2018–2019 *Sposoby postępowania na wypadek pożaru* nie obejmowały Ośrodka Hodowli Żubrów o powierzchni 274,25 ha, tj. części Parku także objętą ochroną przeciwpożarową. Dyrektor wyjaśnił, że: *Ośrodek Hodowli Żubrów (274,25 ha) do 2019 r. nie był ujmowany w „Sposobach postępowania...”, gdyż za poprzednich dyrektorów BPN, ta instrukcja była robiona tylko dla Obrębu Ochronnego Rezerwat. Tłumaczono to faktem, że Ośrodek Hodowli Żubrów ze względu na swoje położenie (wewnątrz obszaru Nadleśnictwa Białowieża) i małą powierzchnię (mniejszą niż 300 ha) oraz brak granic z głównym kompleksem Białowieskiego Parku Narodowego, a także brak możliwości wstępu osób postronnych na jego tereny leśne (teren wygradzony), został pominięty w poprzednich instrukcjach. W 2020 r. na polecenie dyrektora BPN, uwzględniono teren OHŻ w instrukcji „Sposoby postępowania...” dotyczącej już całego terytorium Białowieskiego Parku Narodowego.* (akta kontroli str. 10-61, 202-207)
2. W wyniku oględzin (8 września 2021 r.) stwierdzono, że zbiornik przeciwpożarowy zlokalizowany na terenie Rezerwatu Pokazowego Żubrów nie był oznakowany, co naruszało § 39 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów i terenów³³. W trakcie niniejszej kontroli NIK, zbiornik został prawidłowo oznakowany. Dyrektor wyjaśnił, że: *W czasie dokonywania kontroli znaku nie było, z uwagi na fakt umyślnego zabrania prawdopodobnie go przez turystów, licznie odwiedzających Rezerwat Pokazowy Żubrów.* (akta kontroli str. 210-275, 323-325)
3. Dla punktu czerpania wody do celów przeciwpożarowych usytuowanego nad rzeką Sirota, pod adresem leśnym 160 Dg nie założono książki obiektu budowlanego i nie przeprowadzono okresowych kontroli jego stanu, co naruszało odpowiednio art. 64 ust. 1 oraz art. 62 ustawy Prawo budowlane. Dyrektor wyjaśnił, że: *Punkt czerpania wody*

³² Porozumienie z 12 lutego 2021 r.

³³ Dz. U. Nr 109 poz. 719.

w obwodzie ochronnym Gruszki na rzece Sirota został przekazany Białowieskiemu Parkowi Narodowemu w 1996 r. razem z terenami części Nadleśnictwa Browśk, przyłączonymi do Białowieskiego Parku Narodowego. Wraz z przekazaniem ww. obiektu nie została przekazana Białowieskiemu Parkowi Narodowemu książka obiektu budowlanego. Białowieski Park Narodowy nie prowadzi książki obiektu, pomimo to systematycznie realizuje naprawy obiektu w ramach opieki nad punktami czerpania wody, tj.: czyszczenia przepustu oraz miejsca poboru wody, wykaszanie skarp, uzupełnianie nawierzchni drogowej. (akta kontroli str. 278-288, 323-325)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą BPN na ogół prawidłowo zorganizował ochronę przeciwpożarową ekosystemów. Corocznie aktualizował *Sposoby postępowania na wypadek pożaru*, chociaż w latach 2018–2019 dokument ten nie obejmował całości terenu Parku. Prawidłowo ustalono kategorię zagrożenia pożarowego lasów Parku oraz zrealizowano wszystkie zalecenia KP PSP. Zgodnie z wymaganiami na terenie Parku utworzono bazy sprzętu przeciwpożarowego oraz punkty czerpania wody. Utrzymywano w sposób prawidłowy sieć dojazdów pożarowych oraz pasy przeciwpożarowe. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieoznakowania w jednym przypadku punktu czerpania wody, niezakończenia książki obiektu budowlanego i nieprzeprowadzania wymaganych przepisami Prawa budowlanego przeglądów jednego punktu czerpania wody.

OBSZAR

2. Planowanie i realizowanie zadań związanych z ochroną przeciwpożarową ekosystemów

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2018–2021 działania związane z ochroną p.poż. ekosystemów ujmowano w rocznych planach zadań rzeczowych oraz kosztów BPN, które przedkładano Ministrowi Środowiska do akceptacji. W 2018 roku przedmiotowy dokument został zatwierdzony 18 kwietnia 2018 r.³⁴ W kolejnych latach Park przekazywał plany do Ministra i – jak wyjaśnił Dyrektor Parku – następowała tzw. milcząca akceptacja przesłanych dokumentów. W okresie objętym kontrolą BPN planował i realizował działania rzeczowe związane z zabezpieczeniem p.poż. ekosystemów polegające na:

- A. Odnowieniu pasów p.poż. – corocznie planowano odnowienie dwóch pasów p.poż. na długości 3,9 km³⁵. Działanie zrealizowano na poziomie 14,4 km, 7,3 km, 10,9 km oraz 3,9 km (stan na 8 października 2021 r.), co wynikało z kilkukrotnej realizacji poszczególnych zabiegów.
- B. Utrzymaniu³⁶ przejezdności dojazdów pożarowych – corocznie założono utrzymanie odpowiednio 174,16 km, 186,4 km, 193,7 km oraz 200,4 km dróg. Zadania utrzymaniowe zrealizowano na długości 191,54 km, 103,58 km, 146,79 km i 101 km (stan na 8 października 2021 r.). Stopień realizacji zadań w zakresie utrzymania dróg dojazdowych spowodowany był specyfiką warunków w ciągu roku, a w części przypadków nie było konieczności realizacji zabiegów koszenia, utwardzania lub równania dojazdów. W ramach utrzymania przejezdności dojazdów pożarowych na terenie Parku planowano i realizowano:
 - podkrzesywanie gałęzi – corocznie planowano takie zabiegi na długości 1.000 m, 6.500 m, 7.500 m, 7.500 m, a wykonano je na długości 900 m, 3.500 m, 2.000 m, 2.000 m (stan na 8 października 2021 r.),
 - remont przepustów – założono i wykonano konserwację pięciu, 35, 23 oraz 24 przepustów, a do systemu LasInfo wprowadzono inne wartości, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
 - usuwanie złomów, wywrotów oraz drzew stojących – w latach 2018–2021 planowano kolejno 500, 1.100, 1.390 i 1.390 szt., a wykonano 593, 936, 1.218 i 234 (stan na 8 października 2021 r.).

³⁴ Nr DOP-WPN.4102.75.2018.TP.

³⁵ 3,5 km w oddz. leśnym: 399D, 400CD, 400CDF poprzez odnowienie mechaniczne (mineralizacja) i ręczne (usuwanie drzew i krzewów) oraz 0,4 km w oddz. leśnym: 368AkIn (ręczne).

³⁶ Obejmujące remonty / konserwację / naprawę / utrzymanie dróg, koszenie poboczy, uzupełnianie ubytków żwiru, równanie dróg.

Mniejsze wykonanie części z wymienionych zadań (podkrzesywanie gałęzi oraz usuwanie złomów, wywrotów) wynikało z rzeczywistych potrzeb.

- C. Utrzymaniu punktów czerpania wody – corocznie planowano po jednym zabiegu³⁷ na każdym z trzech punktów czerpania wody³⁸, a zrealizowano odpowiednio sześć, sześć, pięć i jeden zabieg (do 8 października 2021 r.). Prace te wykonywano kilkakrotnie we wszystkich wymienionych lokalizacjach we własnym zakresie.
- D. Konserwacji sprzętu do gaszenia pożarów – corocznie w okresie objętym kontrolą planowano konserwację sprzętu w ilości 33, 64, 63 i trzech sztuk. Plan zrealizowano na poziomie siedmiu, 180, 69 i dwóch sztuk (stan na 8 października 2021 r.). Wynikało to z niejednolitego wprowadzania do systemu LasInfo poszczególnych czynności związanych z konserwacją sprzętów do gaszenia pożarów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- E. Zakupie sprzętu do gaszenia pożarów – w latach 2018, 2020 i 2021 zaplanowano pozyskanie: 20 szt., 33 szt. i 41 szt. sprzętu, a w 2019 roku nie planowano zakupu. Zakupiono natomiast odpowiednio: 20 szt., jedną szt., cztery szt. i 22 szt. sprzętu p.poż.
- F. Oznakowaniu Parku tablicami ostrzegawczo-informacyjnymi – w latach 2018 i 2020 nie planowano takich działań, a w 2019 i 2021 roku zaplanowano montaż czterech i dziewięciu tablic. W okresie objętym kontrolą ustawiono (wymieniono) trzy, 26, 20 i żadnej tablicy w 2021 roku (stan na 8 października 2021 r.).
- G. Działaniach profilaktyczno-edukacyjnych – planowano corocznie przeprowadzenie jednego szkolenia pracowników BPN w zakresie ochrony p.poż. Plan ten został zrealizowany³⁹.
- H. Patrolach naziemnych – codzienne poszczególni pracownicy służby terenowej Parku wykonywali patrole samochodami służbowymi po terenie Parku, co opisano w pkt. 1.4 wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 150-153, 289, 326-356, 368-383)

2.2. W rocznych planach zadań rzeczowych BPN na lata 2018–2021 uwzględniono wszystkie działania w zakresie ochrony p.poż. ekosystemów przewidziane w planie ochrony BPN (rozdział siódmy opracowania). Zgodnie z zapisami planu ochrony BPN zobowiązany był do:

- ochrony przeciwpożarowej polegającej na profilaktyce, tj. zakazie wstępu na tereny leśne oraz organizowaniu patroli w okresie wysokiego zagrożenia pożarowego, ustawieniu tablic informacyjnych,
- utrzymania drożności głównych dróg i szlaków w celu zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego i bezpieczeństwa osób przebywających na terenie Parku,
- konserwacji oraz utrzymanie bazy i sprzętu p.poż.,
- utrzymania drożności dróg i szlaków turystycznych oraz konserwacji znaków podziału powierzchniowego w celu zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego i bezpieczeństwa osób przebywających na terenie Parku,
- ochrony ekosystemów przed pożarami, poprzez mechaniczne utrzymanie powierzchni pasa przeciwpożarowego w stanie bez pokrywy roślinnej na długości 3,5 km (oddziały 399D, 400C, 400D, 401C, 401D, 401F) oraz ręczne utrzymanie pasa przeciwpożarowego na długości 0,4 km (oddziały: 368Aj, 368Ak, 368Al),
- utrzymania właściwego stanu technicznego miejsc czerpania wody do celów przeciwpożarowych,
- utrzymania według potrzeb sieci dróg służących do monitoringu i ochrony przeciwpożarowej lasu poprzez bieżące remonty nawierzchni, wykaszanie i odkrzaczanie poboczy oraz rowów drogowych, remonty przepustów.

(akta kontroli str. 154-201, 289-303, 326-356, 368-383)

³⁷ Obejmujące koszenie ręczne oraz naprawę konserwację i oznakowanie punktów.

³⁸ Zlokalizowanych w oddz. leśnych: 130Ch i 160Dg oraz na terenie Rezerwatu Pokazowego Żubrów (oddz. leśny 425Ct).

³⁹ W 2018 roku przeszkolono inspektora ds. p.poż., w 2019 roku przeprowadzono dwa szkolenia (jedno przez podmiot zewnętrzny dla pracowników terenowych Obrębów Ochronnych Rezerwat i Ośrodek Hodowli Żubrów – przeszkolono 24 osoby, a kolejne dla pozostałych pracowników BPN przez miejscowego inspektora ds. p.poż.). W latach 2020 i 2021 szkolenia przeprowadzał inspektor do spraw p.poż. w Parku.

2.3. W okresie objętym kontrolą występowały przypadki niepełnej realizacji zaplanowanych zadań w zakresie ochrony p.poż. na terenie Parku. Dotyczyły one:

- utrzymania przejezdności dojazdów pożarowych – w latach 2019, 2020 i 2021 (do 8 października) zrealizowano odpowiednio 55,6%, 75,8% i 50,4% zaplanowanej długości dróg,
- konserwacji sprzętu do gaszenia pożarów – w latach 2018 i 2021 (stan na 8 października) konserwacji podano 21,2% i 66,7% zaplanowanej ilości sprzętu p.poż.
- zakupu sprzętu do gaszenia pożarów – w latach 2020 i 2021 (stan na 8 października) zakupiono odpowiednio: cztery gaśnice z 33 urządzeń p.poż⁴⁰ oraz 10 szpadli i 12 wiader do Ośrodka Hodowli Żubrów z 41 planowanych.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że brak realizacji w całości planu w zakresie utrzymania przejezdności dojazdów pożarowych w latach 2019 i 2020 wynikał z szerokiego zakresu planowanych prac na drogach, obejmującego m.in. koszenie poboczy, naprawy bieżące i utrzymanie drogi, podkrzesywanie gałęzi, usuwanie złomów i wywrotów. Realizacja planu zależy w znacznej mierze od posiadanych środków i od warunków pogodowych np. w latach 2019 i 2020 panująca susza ograniczała rozwój roślinności na poboczach dróg w związku z tym nie wszędzie zachodziła konieczność ich wykaszania. Ponadto realizacja zadań w znacznym stopniu uzależniona jest od zasobów finansowych Parku oraz gradacji potrzeb np. nagie, nieprzewidziane zdarzenia mogą związać dostępne aktywa i inne zadania, może przez to nie zostać zrealizowane. W zakresie braku realizacji planu dotyczącego konserwacji sprzętu do gaszenia pożarów Dyrektor wyjaśnił, że system LasInfo został wprowadzony w 2018 roku i do połowy roku trwała nauka jego obsługi. Dane do systemu wносиły wszystkie działy i w związku z tym mogły znaleźć się tam błędne wpisy. Każdego roku w zakresie konserwacji / przeglądów sprzętu do gaszenia pożarów w Obrębie Ochronnym Rezerwat wykonywano sześć czynności (dwie dotyczące bazy i cztery dotyczące agregatu), co w sumie daje 179 jednostek sprzętu podlegającej konserwacji (dane z raportu planu i wykonania za 2018 rok z 17 stycznia 2019 r.). Natomiast: (...) *Pracownik ds. ppoż. wykonywał jeden roczny przegląd wszystkich gaśnic w BPN i hydrantów (razem 111 gaśnic, 16 hydrantów wewnętrznych, 5 hydrantów zewnętrznych), co zostało zapisane w protokole wykonania przeglądu z dnia 29.10.2018 r. Wniesiono to do bazy danych jako jedną czynność. Z tego wynikało wykonanie zaledwie 21,2% czynności w 2018 r. Zauważony problem zostanie usunięty. Dodał również, że: W roku 2020 zaplanowano zakup 6 gaśnic do wyremontowanego Domu Myśliwskiego oraz 7 hydronetek, 10 szpadli, 10 wiader do wyposażenia pomocniczych punktów ze sprzętem ppoż. w Ośrodku Hodowli Żubrów. Zakupiono 4 nowe gaśnice, 2 gaśnice wyremontowano z poprzedniego wyposażenia Domu Myśliwskiego. Pozostałe środki uległy przesunięciu w ramach tej samej pozycji planu i wydano je na zakup 20 płyt betonowych na utwardzenie drogi do nowo utworzonego punktu czerpania wody w Parku Pałacowym (oddz. 398). Inwestycja była pilna, gdyż badania hydrantów zewnętrznych w Parku Pałacowym wykazały brak wymaganej wydajności (6 dm³/s, zamiast wymaganych 20 dm³/s), a dodatkowa kontrola PSP wykonana wozem bojowym wykazała słabą nośność dojazdu. Po modernizacji punkt czerpania wody został zaakceptowany przez PSP (pismo PZ.5531.1.2021 MK z dnia 30.08.2021r.).*

(akta kontroli str. 289, 318-321, 357-362, 368-385)

2.4. W latach 2018–2019 oraz do końca września 2021 roku wprowadzono jeden, a w 2020 roku dwa zakazy wstępu na teren Parku. W żadnym przypadku nie wynikały one z zagrożenia p.poż., a spowodowane były występowaniem silnych wiatrów lub burz.

(akta kontroli str. 9, 208)

Stwierzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym prowadzeniu (w systemie LasInfo) ewidencji wykonania rocznych zadań rzeczowych w zakresie ochrony p.poż., tj. na: 1] niejednolitym nanoszeniu do tego systemu poszczególnych czynności związanych z konserwacją sprzętów do gaszenia pożarów, 2] niewprowadzaniu szkoleń p.poż. organizowanych dla pracowników BPN w 2020 roku, 3] nieujęciu w tym systemie faktycznie wykonanych napraw przepustów.

⁴⁰ Planowano zakupić: siedem hydronetek, 10 szpadli, 10 wiader, sześć gaśnic.

Dyrektor wyjaśnił, że wynikało to z niejednolitego wprowadzania do systemu LasInfo przez pracowników Parku czynności związanych z konserwacją sprzętów do gaszenia pożarów. W 2018 roku konserwacja sprzętu do gaszenia pożarów została zaplanowana na: przegląd 30 gaśnic, dwóch baz sprzętu pożarowego i jednego agregatu gaśniczego. (...) poszczególni pracownicy wpisali siedem czynności (przegląd gaśnic jako jedna czynność, przegląd dwóch baz jako dwie czynności, czterokrotny przegląd agregatu jako cztery czynności). Taki sam problem pojawił się w latach 2019 i 2020. Polegał on na dodawaniu liczby sprzętu p.poż. do liczby czynności. Z tego faktu wynikał wzrost danych liczbowych, chociaż wykonywano zawsze te same czynności. Dopiero w 2021 roku zauważono ten problem i zaplanowano trzy czynności polegające na: przeglądzie gaśnic (jedna czynność) i przeglądzie baz sprzętu (dwie czynności). Reasumując w planowaniu i wykonaniu dodawano czynności jako sztuki i liczbę sprzętu p.poż. Z tego wynikał wzrost liczby konserwacji i ich spadek w 2021 roku, gdy ujednotwiono sprawozdawczość. Dodał, że: Zgodnie z ustalonymi zasadami wprowadzania do systemu LasInfo, pracownicy BPN mieli obowiązek wprowadzić dane do systemu do końca następnego miesiąca. Jeśli chodzi o prace wykonane bez poniesienia kosztów bezpośrednich (tj. wykonane przez pracowników BPN), błędnie założyli, że nie mają obowiązku wnoszenia tych danych do systemu, mimo iż wykazywali je w innych dokumentach. Zauważony problem zostanie usunięty.

(akta kontroli str.: 289-303, 357-362, 368-383)

OCENA CZĄSTKOWA

Park prawidłowo planował i realizował zadania dotyczące ochrony przeciwpożarowej ekosystemów. W okresie objętym kontrolą w rocznych zadaniach rzeczowych ujmowano wszystkie działania dotyczące ochrony p.poż., określone w planie ochrony BPN. Przypadki niepełnej realizacji zadań uzasadnione były obiektywnymi okolicznościami. Jednocześnie stwierdzono nierzetelne prowadzenie ewidencji części wykonanych zadań rzeczowych.

OBSZAR

3. Planowanie i realizowanie środków finansowych na realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej ekosystemów

Opis stanu faktycznego

3.1 W latach 2018–2021 (do 30 czerwca) na zadania z zakresu ochrony p.poż. zaplanowano kolejno 330,8 tys. zł, 220 tys. zł, 342,9 tys. zł i 660,8 tys. zł, z czego wydatkowano 195,5 tys. zł, 183,9 tys. zł, 251,6 tys. zł oraz 20,3 tys. zł. W rezultacie zaplanowane wydatki wykonano odpowiednio w 59%, 84%, 73% i 3,1% (do 30 czerwca), co dopowiadało realizacji rzeczowej opisanej w pkt 2 wystąpienia. Dyrektor BPN wyjaśnił, że: (...) różnica pomiędzy wydatkami zaplanowanymi, a zrealizowanymi spowodowana jest tym, że część spośród nich miała być sfinansowana z Funduszu Leśnego. Park występował z odpowiednimi wnioskami, lecz nie zawsze uzyskiwał środki finansowe lub otrzymywał je w kwotach mniejszych od wnioskowanych na realizację zadań z zakresu ochrony p.poż. (akta kontroli str. 363-367)

W 2018 roku wydatki Parku na zadania związane z ochroną p.poż. ekosystemów przedstawiały się następująco:

- na odnowienie pasów p.poż. na terenie Parku zaplanowano 2 tys. zł, z czego wydatkowano 0,9 tys. zł ze środków własnych,
- na utrzymanie przejezdności dojazdów pożarowych przewidziano 292 tys. zł (z czego 99,9 tys. zł stanowiły środki własne, a 192,1 tys. zł zamierzano pozyskać z Funduszu Leśnego); wydatkowano zaś 183,6 tys. zł (w tym 61,6 tys. zł ze środków własnych i 122 tys. zł z dotacji z Funduszu Leśnego),
- na utrzymanie punktów czerpania wody planowano przeznaczyć 0,1 tys. zł, jednak nie poniesiono kosztów w związku z wykonaniem tego zadania przez pracowników Parku w ramach bieżących obowiązków,
- na konserwację i naprawę sprzętu do gaszenia pożarów zaplanowano 2 tys. zł, a wydatkowano ze środków własnych 1,5 tys. zł,
- na zakup sprzętu do gaszenia pożarów BPN przeznaczył 33,9 tys. zł, a wykorzystał 7 tys. zł ze środków własnych (w związku z nieotrzymaniem dotacji z Funduszu Leśnego nie zakupiono równiarki do dróg),
- nie planowano środków finansowych na oznakowanie terenu Parku tablicami ostrzegawczo-informacyjnymi, jednak wydatkowano na ten cel 1,2 tys. zł, w związku

z wydaniem przez Komendanta Powiatowego PSP decyzji po przeprowadzonej kontroli przestrzegania przepisów p.poż., co opisano w pkt. 1.16 wystąpienia,

- na szkolenia planowano 0,8 tys. zł, a wydatkowano 1,2 tys. zł ze środków własnych.

Natomiast w 2019 roku:

- na odnowienie pasów p.poż. zaplanowano 0,5 tys. zł, z czego wydatkowano 0,09 tys. zł ze środków własnych,
- na utrzymanie przejezdności dojazdów pożarowych przewidziano 208,3 tys. zł (z czego 69,5 tys. zł stanowiły środki własne, a 138,8 tys. zł zamierzano pozyskać z Funduszu Leśnego); wydatkowano zaś 177,7 tys. zł (z czego 43,1 tys. zł ze środków własnych Parku i 134,6 tys. zł z dotacji),
- na utrzymanie punktów czerpania wody nie planowano środków finansowych i w analizowanym okresie nie poniesiono kosztów w tym zakresie (zadanie zostało wykonane przez pracowników Parku w ramach bieżących obowiązków),
- na konserwację i naprawę sprzętu do gaszenia pożarów zaplanowano 9,6 tys. zł, a wydatkowano ze środków własnych 3,8 tys. zł,
- nie planowano środków finansowych na zakup sprzętu do gaszenia pożarów, jednak w analizowanym okresie wydatkowano na ten cel 0,1 tys. zł ze środków Parku,
- na oznakowanie terenu Parku tablicami ostrzegawczo-informacyjnymi zaplanowano 0,8 tys. zł, a wydano 1,4 tys. zł (w tym 0,2 tys. zł ze środków własnych Parku i 1,2 tys. zł dotacji z Funduszu Leśnego),
- na szkolenia planowano 0,8 tys. zł i tyle wydatkowano ze środków własnych (szkolenie przeprowadziła firma zewnętrzna pracownikom terenowym z Obrębów Ochronnych: Rezerwat i Ośrodek Hodowli Żubrów).

Z kolei w 2020 roku:

- na odnowienie pasów p.poż. na terenie Parku zaplanowano 0,6 tys. zł, z czego wydatkowano 0,2 tys. zł ze środków własnych,
- na utrzymanie przejezdności dojazdów pożarowych przewidziano 310,3 tys. zł (z czego 91,6 tys. zł stanowiły środki własne, a 218,7 tys. zł zamierzano pozyskać z Funduszu Leśnego); wydatkowano natomiast 235,6 tys. zł (z czego 50,2 tys. zł ze środków własnych Parku i 185,4 tys. zł z dotacji),
- na utrzymanie punktów czerpania wody nie planowano środków finansowych i w nie poniesiono kosztów w tym zakresie (zadanie wykonane przez pracowników Parku w ramach bieżących obowiązków),
- na konserwację i naprawę sprzętu do gaszenia pożarów zaplanowano 25,5 tys. zł, a wydatkowano ze środków własnych 13,1 tys. zł,
- na zakup sprzętu do gaszenia pożarów zaplanowano 5,3 tys. zł, a wydatkowano 1,8 tys. zł ze środków Parku,
- nie planowano środków finansowych na oznakowanie terenu Parku tablicami ostrzegawczo-informacyjnymi, jednak wydatkowano 0,8 tys. zł (z czego 0,5 tys. zł stanowiły środki własne, a 0,3 tys. zł dotacja z Funduszu Leśnego),
- na szkolenia planowano 1,2 tys. zł, jednak nie wydatkowano środków finansowych na ten cel, w związku z realizacją planowanego szkolenia przez pracownika Parku – inspektora ds. p.poż.

W 2021 roku (do 30 września):

- na odnowienie pasów p.poż. na terenie Parku zaplanowano 0,4 tys. zł, z czego wydatkowano 0,15 tys. zł ze środków własnych,
- na utrzymanie przejezdności dojazdów pożarowych przewidziano 637,1 tys. zł (z czego 61,1 tys. zł stanowiły środki własne, a 576 tys. zł zamierzano pozyskać z Funduszu Leśnego); wydatkowano zaś 18,5 tys. zł ze środków własnych Parku (nie otrzymano dotacji na to zadanie),

- nie planowano środków finansowych na utrzymanie punktów czerpania wody i w analizowanym okresie nie poniesiono kosztów w tym zakresie (zadanie wykonane przez pracowników Parku w ramach bieżących obowiązków),
- na konserwację i naprawę sprzętu do gaszenia pożarów zaplanowano 15,2 tys. zł, a wydatkowano ze środków własnych 1,3 tys. zł,
- na zakup sprzętu do gaszenia pożarów BPN zaplanowano 7,0 tys. zł, a wydatkowano 0,4 tys. zł,
- nie planowano środków finansowych na oznakowanie terenu Parku tablicami ostrzegawczo-informacyjnymi i na 27 sierpnia 2021 r. nie poniesiono żadnych kosztów w tym zakresie,
- na szkolenia planowano 1 tys. zł, jednak nie wydatkowano środków finansowych na ten cel, w związku z realizacją szkolenia przez pracownika Parku – inspektora ds. p.poż.

Dyrektor BPN wyjaśnił, że: (...) zakres zaplanowanych prac był dostosowany do zapewnienia bezpieczeństwa p.poż. do III kategorii zagrożenia pożarowego. Rozmiar i zakres planowanych prac związany był z wysokości zaplanowanych środków finansowych w tym zakresie. Zadania realizowane przez Park dotyczyły ochrony p.poż. zarówno ekosystemów leśnych jak i nieleśnych. (akta kontroli str. 290-303, 363-367, 368-385)

3.2. Zarządzeniem wewnętrznym Nr 11/2016 z 18 marca 2016 r. Dyrektor BPN wprowadził Regulamin (dalej: Regulamin) dokonywania wydatków publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych⁴¹. Natomiast od 1 stycznia 2021 r. w BPN obowiązywał Regulamin udzielania zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, wprowadzony zarządzeniem Dyrektora BPN Nr 56/2020 z 21 grudnia 2020 r.

W latach 2018–2021 (do 30 września) w BPN przeprowadzono cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie ochrony p.poż., w tym dwa jako przetarg nieograniczony na podstawie upzp oraz dwa na podstawie Regulaminu. Badaniu podano trzy postępowania o udzielenie zamówień o najwyższych wartościach, tj.:

- zamówienie o wartości 140,4 tys. zł netto na dostawę 300 m³ żwiru na terenie Obwodu Masiewo i Zamosze oraz dostawę 1.940 m³ kruszywa z wypełnieniem ubytków dróg na odcinku 6,30 km na terenie obwodu Cupryki i Gruszki, udzielone w trybie przetargu nieograniczonego,
- zamówienie o wartości 132,8 tys. zł netto m.in. na dostawę 2.000 m³ kruszywa naturalnego z wypełnieniem ubytków dróg do celów p.poż. na odcinku 5,90 km na terenie Obwodu Masiewo i Zamosze udzielone w trybie przetargu nieograniczonego,
- zamówienie o wartości 116,1 tys. zł netto na dostawę 300 m³ żwiru i 1.388 m³ kruszywa wraz z wypełnieniem ubytków dróg p.poż. na terenie Obrębu Ochronnego Rezerwat na długości 6,68 km, udzielone na podstawie Regulaminu.

Analiza dwóch zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z upzp. Ustalono m.in., że: 1] wartość zamówień oszacowano zgodnie z art. 32-35 upzp, 2] ogłoszenia o zamówieniu spełniały wymogi art. 41 upzp, a Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SWIZ) sporządzano zgodnie z art. 36 upzp, 3] opis przedmiotu zamówienia spełniał wymogi określone w art. 29 upzp, 4] otwarcia ofert dokonywano w terminach określonych w ogłoszeniach oraz SWIZ, 5] powołano komisje do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówień i wszyscy jej członkowie złożyli pisemne oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1 upzp, 6] wybór wykonawców nastąpił na podstawie kryteriów określonych w ogłoszeniu i SWIZ, 7] w jednym postępowaniu prawidłowo przeprowadzono postępowanie wyjaśniające w zakresie rażąco niskiej ceny, 8] prawidłowo informowano oferentów o wyborze najkorzystniejszej oferty, 9] prawidłowo sporządzono protokoły postępowania, 10] warunki zawieranych umów był tożsame z przedłożoną ofertą i zapisami SWIZ.

⁴¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – uchylona z dniem 31 grudnia 2020 r. Ustawa zwana dalej upzp.

Z kolei analiza zamówienia udzielonego na podstawie Regulaminu wykazała, że naruszono część jego przepisów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 386-452)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzestrzeganiu części postanowień Regulaminu przy udzielaniu zamówienia na dostawę 300 m³ żwiru i 1.388 m³ kruszywa wraz z wypełnieniem ubytków dróg p.poż. na terenie Obrębu Ochronnego Rezerwat na długości 6,68 km, w tym:

- nie złożono oświadczenia o bezstronności przez pracownika odpowiedzialnego za przedmiotowe postępowanie, czym naruszono przepisy § 5 pkt 2 tego Regulaminu,
- nie udokumentowano, wbrew § 2 pkt 6 ppkt 1–4 Regulaminu, ustalenia szacunkowej wartości zamówienia poprzez dołączenie do akt sprawy: zapytania cenowego skierowanego do potencjalnych wykonawców, odpowiedzi cenowych wykonawców, wydruków ze stron internetowych zawierających ceny usług i towarów (opatrzone datą dokonania wydruku), kopii ofert lub umów z innych postępowań (obejmujących analogiczny przedmiot zamówienia) z okresu poprzedzającego moment szacowania wartości zamówienia.

Nie miało to jednak wpływu na realizację i tryb udzielenia zamówienia.

Dyrektor wyjaśnił, że: *Wartość zamówienia szacowano na podstawie oferty wykonawcy, który złożył ją na etapie przygotowania wniosku do Funduszu Leśnego o dofinansowanie działań. W momencie realizacji zamówienia i ponownym szacowaniu wartości zamówienia, potwierdzono tę ofertę telefonicznie, niestety w tym dniu pracownik odpowiedzialny za realizację zadania tłumaczy, że nie miał dostępu do drukarki, a potem zapomniał wydrukować oferty i uzupełnił ją odręczną adnotacją o telefonicznym potwierdzeniu wartości zamówienia. Dodatkowo, że: Pracownik nie złożył oświadczenia o bezstronności, gdyż jak tłumaczył, po prostu o nim zapomniał. W tym czasie realizował wiele różnych działań i w wyniku dużej ilości pracy przeoczył ten dokument.*

(akta kontroli str. 366-367, 386-396, 443-446, 453-489)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia planowanie i wykorzystanie przez Park środków finansowych na realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej ekosystemów. Środki finansowe na te zadania planowano biorąc pod uwagę możliwość uzyskania dofinansowania z Funduszu Leśnego. Dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzono z zachowaniem trybu określonego w upzp. W postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów wewnętrznych stwierdzono nieprawidłowości, które jednak nie miały wpływu na realizację i tryb udzielenia tego zamówienia.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku z stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Założenie książki obiektu budowlanego dla punktu czerpania wody w Obwodzie Ochronnym Gruszki na rzece Sirota oraz przeprowadzanie okresowych kontroli tego obiektu budowlanego, stosownie do wymagań przewidzianych w 62 oraz art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.
2. Bieżące i jednolite wprowadzanie do systemu LasInfo realizacji zadań rzeczowych na terenie Parku w zakresie ochrony p.poż.
3. Przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z zapisami wewnętrznych uregulowań BPN.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

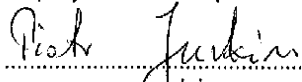
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania 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.

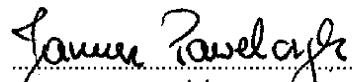
Białystok, 28 października 2021 r.

Kontroler:
Piotr Jurkin
specjalista kontroli państwowej



podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk



podpis