



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.020.02.2020

Pan
mł. bryg Krzysztof Trocki
Komendant Miejski
Państwowej Straży Pożarnej w Słupsku
ul. Młyńska 2
76-200 Słupsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/052 – Ochrona przeciwpożarowa w parkach narodowych

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Słupsku, ul. Młyńska 2, 76-200 Słupsk (dalej: „PSP”). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | mł. bryg. Krzysztof Trocki, Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Słupsku (dalej „Komendant”) od 26 lipca 2020 r. (od 26 maja 2020 r. do 25 lipca 2020 r. pełnił obowiązki Komendanta). W okresie objętym kontrolą Komendantem był poprzednio od 17 maja 2014 r. do 25 maja 2020 r. bryg. Krzysztof Ulaszek. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Nadzór Państwowej Straży Pożarnej nad zabezpieczeniem przeciwpożarowym parku narodowego. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli (tj. do 14 października 2021 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku |
| Kontroler | Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/128/2021 z dnia 3 sierpnia 2021 r. |

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

| | |
|----------------------------|---|
| OCENA OGÓLNA | Najwyższa Izba Kontroli ocenie pozytywnie sprawowanie przez PSP nadzoru nad zabezpieczeniem przeciwpożarowym Słowińskiego Parku Narodowego w Smołdzinie (dalej: „SPN”). |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | <p>W sporządzanych przez Komendanta w okresie objętym kontrolą rocznych planach czynności kontrolno-rozpoznawczych³ uwzględniano przeprowadzanie kontroli zabezpieczenia przeciwpożarowego terenów leśnych SPN. PSP przeprowadziła zgodnie z ww. planami cztery kontrole ww. terenów, nie stwierdzając nieprawidłowości. Komendant uzgadniał corocznie z Dyrektorem SPN aktualizowany przez ten podmiot dokument „Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego zagrożenia w Słowińskim Parku Narodowym” (dalej: „Sposoby postępowania na wypadek pożaru”), nie zgłaszając do niego uwag. Skuteczność nadzoru PSP nad zabezpieczeniem przeciwpożarowym SPN potwierdza wystąpienie na terenie ww. podmiotu w kontrolowanym okresie zaledwie czterech pożarów, mających charakter punktowy.</p> <p>Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na uzgodnieniu w 2021 r. z Dyrektorem SPN Sposobów postępowania na wypadek pożaru, pomimo że SPN określił w tym dokumencie miejsca, w których należy umieszczać tablice informacyjne i ostrzegawcze dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu niezgodnie</p> |

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

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

³ Plany, o których mowa w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną (Dz. U. Nr 225, poz. 1934) – dalej: „rozporządzenie w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych”.

z § 39 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej⁴, nie wpłynęła na obniżenie tej oceny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Komendant sporządzał roczne plany czynności kontrolno-rozpoznawczych na poszczególne lata objęte kontrolą. W planach tych uwzględniał tereny leśne SPN, jako jedno z miejsc przewidzianych do kontroli podstawowej⁵ w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych (art. 23 ust. 3 pkt 1 ustawy o PSP⁶) oraz rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych (art. 23 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy), w drugim kwartale każdego roku.

(akta kontroli str. 4, 6, 7-61)

Plany czynności kontrolno-rozpoznawczych były zatwierdzane przez Komendanta w styczniu każdego z lat objętych badaniem, tj. po terminie określonym w przepisach § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych (zgodnie z ww. przepisami plany powinny zostać sporządzone do końca roku poprzedzającego rok objęty planem).

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że analizy stanu bezpieczeństwa Miasta Słupska, niezbędne (zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia) do sporządzenia planów czynności kontrolno-rozpoznawczych, zatwierdzano w styczniu każdego roku m.in. z powodu sporządzania ich na podstawie sprawozdań statystycznych za rok poprzedni.

(akta kontroli str. 7-62, 181)

2. W okresie objętym kontrolą PSP przeprowadziła, zgodnie z planami czynności kontrolno-rozpoznawczych, cztery kontrole terenów leśnych SPN⁷. Zakres ww. kontroli obejmował w szczególności wybrane punkty czerpania wody i drogi dojazdowe do tych punktów, drogi pożarowe, pasy przeciwpożarowe, stacjonarne punkty obserwacji terenu, stan i wyposażenie bazy sprzętu przeciwpożarowego, stan łączności. W wyniku ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydano zaleceń pokontrolnych. Protokoły z czynności przeprowadzonych w trakcie ww. kontroli zawierały elementy, o których mowa w § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych.

(akta kontroli str. 4, 6, 7-58, 63-101)

3. W okresie objętym kontrolą Komendant uzgadniał corocznie (w terminie do 31 marca każdego roku⁸) z Dyrektorem SPN aktualizowane przez ten podmiot Sposoby postępowania na wypadek pożaru.

(akta kontroli str. 4, 6, 102-165, 176-180, 239-241, 243-247)

4. Komendant nie zgłaszał uwag do przedkładanych przez SPN Sposobów postępowania na wypadek pożaru.

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że ww. dokumenty otrzymywał do uzgodnienia funkcjonariusz Wydziału Operacyjno-Szkoleniowego PSP od pracownika SPN odpowiedzialnego za ochronę przeciwpożarową. Dokumenty przekazywano osobiście, a ww. pracownicy PSP i SPN kontaktowali się ze sobą telefonicznie.

⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm.).

⁵ W planach rozróżniano kontrole podstawowe i sprawdzające.

⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1123, ze zm.).

⁷ Po jednej kontroli w 2018 r., 2019 r. 2020 r. i 2021 r.

⁸ Uzgodnień dokonano w dniach: 23 marca 2018 r., 14 marca 2019 r., 25 marca 2020 r. i 15 marca 2021 r.

Wersja papierowa zaktualizowanych w 2021 r. Sposobów postępowania na wypadek pożaru zawierała m.in. mapę, na której umieszczono nieczytelne lokalizacje punktów czerpania wody, baz sprzętu przeciwpożarowego i przebieg dróg pożarowych.

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że stanowisko kierowania PSP nie dysponuje mapami leśnymi w wersji cyfrowej. Zgodnie z przyjętą praktyką i na podstawie dotychczasowych doświadczeń otrzymywane wersje papierowe map są jednak wystarczające na potrzeby tego stanowiska. W przypadku wystąpienia zdarzeń na terenie leśnym lub trudnodostępnym, dojazd do miejsca zdarzenia odbywa się z pracownikiem SPN. Pozwala to dotrzeć do tego miejsca skutecznie, bezpiecznie i szybko. Mapy nie odzwierciedlają aktualnego stanu dojazdów leśnych. Nie uwzględniają podtopień, uszkodzeń i innych przeszkód terenowych.

(akta kontroli str. 4, 6, 102-165, 176-180, 239-241, 243-247)

5. Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁹ system ten na obszarze powiatu działa w oparciu o powiatowy plan ratowniczy.

Powiatowe Plany Ratownicze dla Miasta Słupska i Powiatu Słupskiego na lata 2018-2021 (dalej: „Plany ratownicze”) były opracowywane przez pracowników PSP, a następnie (zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia) zatwierdzane przez Prezydenta Miasta Słupska i Starostę po ich zaopiniowaniu przez Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej.

Plany ratownicze zawierały w szczególności: wykaz zadań realizowanych przez podmioty ratownicze oraz inne podmioty mogące wspomagać organizację działań ratowniczych, zbiór zalecanych zasad i procedur ratowniczych, wykaz sił i środków podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i jednostek ochrony przeciwpożarowej niewłączonych do tego systemu oraz graficzne przedstawienie obszarów chronionych, tj. elementy wymagane przepisami § 7 ust. 2 pkt 1, 3, 5 i 6 ww. rozporządzenia. W zbiorach zasad i procedurach ratowniczych wyodrębniano pożar lasu jako rodzaj zagrożenia, nie uwzględniając SPN jako odrębnego podmiotu (wskazywano jedynie dane teleadresowe SPN).

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, m.in. że:

- ww. elementy Planów ratowniczych dotyczyły obszarów leśnych stanowiących własność, będących w zarządzie lub użytkowaniu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (12 Nadleśnictw), SPN oraz innych podmiotów (kilkudziesięciu właścicieli lasów niepaństwowych, niektórych kilkusethektarowych) położonych na terenie Miasta Słupska (powiat grodzki) i Powiatu Słupskiego (powiat ziemski). Przepisy z zakresu ochrony przeciwpożarowej, dotyczące kompleksów leśnych, mają zastosowanie niezależnie od ich właściciela, zarządcy lub użytkownika. Dlatego zapisy w Planie ratowniczym były uniwersalne i odnosiły się do wszystkich kompleksów, terenów i obszarów zalesionych na chronionym przez PSP rejonie;
- działania ratowniczo-gaśnicze mogły być prowadzone na terenie każdego obszaru leśnego z wykorzystaniem zabezpieczeń przeciwpożarowych stosowanych w kompleksach leśnych o powierzchni ponad 300 ha, określonych w przepisach § 39 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej.

(akta kontroli str. 182-236, 241-242, 244)

⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. poz. 1319, ze zm.). Rozporządzenie utraciło moc z dniem 23 września 2021 r.

6. W okresie objętym kontrolą w ewidencji PSP odnotowano cztery pożary na terenie SPN:

- w 2018 r. pożar jednego drzewa, spowodowany wyładowaniem atmosferycznym (pierwszy oddział ratowniczy na miejsce zdarzenia przybył po 11 minutach od jego zgłoszenia, akcja gaśnicza trwała 59 minut);
- w 2019 r. trzy pożary runa w borze mieszanym świeżym o łącznej powierzchni 0,3 ha, spowodowane (przypuszczalnie) zaproszeniem ognia (pierwsze oddziały ratownicze na miejsca zdarzeń przybywały w czasie od 13 do 16 minut od ich zgłoszeń, akcje gaśnicze trwały od jednej godziny i 18 minut do czterech godzin i 30 minut).

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że:

- ww. pożary z uwagi na ich wielkość zakwalifikowano jako pożary małe, niewymagające, pod względem operacyjnym, sporządzenia dodatkowych analiz;
- potencjał krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na terenie Powiatu Słupskiego i stan biernych zabezpieczeń pożarowych pozwoliły zapobiec rozprzestrzenieniu się ww. pożarów;
- uwzględniając nasilenie ruchu turystycznego decyzją Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w 2020 r. powiększono obszar współpracy pomiędzy PSP i Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Lęborku, w celu skrócenia (o 55 minut) czasów dojazdu na teren Wydmy Łąckiej w okolicach miejscowości Rąbka, należącej do obszaru działania PSP;
- po doświadczeniach wynikających z pożaru na terenie Biebrzańskiego Parku Narodowego w 2020 r., w PSP podjęto decyzję o przeprowadzeniu ćwiczeń z zakresu ochrony przeciwpożarowej na terenie SPN. Wstępnie do ww. ćwiczeń wytypowano kompleksy leśne w miejscowościach Izbica lub Czołpino oraz przeprowadzono spotkanie z Dyrekcją SPN w tej sprawie. Ćwiczenia przełożono na późniejszy termin z powodu sytuacji epidemicznej.

(akta kontroli str. 4-6, 166-175, 237-238)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Komendant 15 marca 2021 r. uzgodnił z Dyrektorem SPN Sposoby postępowania na wypadek pożaru, pomimo że SPN określił w tym dokumencie miejsca, w których należy umieszczać tablice informacyjne i ostrzegawcze dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu niezgodnie z § 39 ust.5 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej. Zgodnie z ww. przepisem tablice należy umieszczać przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych. Z zapisów w Sposobach postępowania na wypadek pożaru wynikało natomiast, że ww. tablice powinny być usytuowane na szlakach turystycznych i parkingach (Komendant nie wniósł do tego zapisu uwag).

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że jego zdaniem ww. tablice powinny zostać umieszczone w miejscach, w których występuje ruch turystyczny (kołowy i pieszy). Z punktu widzenia ochrony przeciwpożarowej oddziaływanie informacyjne ww. tablic będzie skuteczniejsze, jeśli zostaną umieszczone przy parkingach leśnych i na szlakach turystycznych. Lokalizację ww. tablic uzgodnił w oparciu o obowiązujące przepisy z uwzględnieniem specyfiki SPN, w którym występują obszary ścisłej ochrony, a poruszanie się po nich jest możliwe tylko po wyznaczonych szlakach rowerowo-piesznych.

(akta kontroli str. 4, 6, 102-165, 176-180, 239-241, 243-244)

Zdaniem NIK miejsce umieszczenia tablic (przy wjazdach do lasu i przy parkingach leśnych) zostało w sposób jednoznaczny wyznaczone ww. przepisem, a proces

uzgodnienia z Komendantem Sposobów postępowania na wypadek pożaru miał na celu zapewnienie jego przestrzegania. Nie przeszkadzało to natomiast w umieszczaniu takich tablic – i wskazywaniu takiego obowiązku w ww. dokumencie – również na szlakach turystycznych, o ile Komendant uznał to za zasadne.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK:

Wniosek

– wnosi o podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do zgodności zapisów zawartych w Sposobach postępowania na wypadek pożaru z przepisami § 39 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej,

Uwagi

– nie formułuje uwag pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. 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 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.

Gdańsk, dnia 27 października 2021 r.

Kontroler
Mariusz Syrek
główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor


.....
podpis

2 up.
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
podpis

