



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.012.01.2018
P/18/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/111 – Bezpieczeństwo przeciwpożarowe lasów państwowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Leszek Żywucki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/86/2018 z dnia 28 sierpnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Szczytnie, ul. Zbigniewa Sobieszczańskiego 2, 12-100 Szczytno ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	<ul style="list-style-type: none">• Mariusz Gęsicki, Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w okresie od 20 marca 2006 r. do 25 marca 2018 r.²,• Krzysztof Kosiewski, pełniący obowiązki Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej od 26 marca 2018 r. do 26 maja 2018 r.,• Grzegorz Rybaczyk:<ul style="list-style-type: none">– p.o. Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej od 27 maja 2018 r. do 5 lipca 2018 r.,– Komendant Powiatowy PSP od 6 lipca 2018 r.³ (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą⁵ Komenda PSP skutecznie sprawowała nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych w lasach państwowych położonych na terenie powiatu szczytnieńskiego. Roczne plany czynności kontrolno-rozpoznawczych sporządzano zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną⁶, a przeprowadzanie tych czynności powierzono funkcjonariuszowi posiadającemu wymagane tym rozporządzeniem kwalifikacje. Czynności kontrolno-rozpoznawcze były rzetelnie dokumentowane, a realizacja wydanych nadleśnictwom zaleceń w sprawie usunięcia nieprawidłowości była weryfikowana w ramach pozaplanowych kontroli sprawdzających.

KP PSP realizując zadania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego lasów państwowych, nie ustrzegła się jednak nieprawidłowości, które dotyczyły nieprzeprowadzenia kontroli jednego nadleśnictwa, pomimo że termin jej realizacji określony planem czynności kontrolno-rozpoznawczych upłynął w II kwartale 2018 r. oraz przypadków zamieszczania niezgodnych ze stanem faktycznym danych dotyczących liczby przeprowadzonych kontroli i stwierdzonych nieprawidłowości w załącznikach do zestawień wyników czynności kontrolno-rozpoznawczych (BZ 2), które przekazywano Komendantowi Wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej⁷.

¹ Dalej: „KP PSP” lub „Komenda PSP”.

² Dalej: „Były Komendant”.

³ Dalej: „Komendant”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli w kontroli P/18/111 stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywną, negatywną lub ocenę opisową.

⁵ Lata 2016 - 2018 (do 12 września) oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

⁶ Dz. U. Nr 225, poz. 1934, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych”.

⁷ Zwanej dalej „PSP”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Sprawowanie przez Państwową Straż Pożarną nadzoru nad zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów państwowych.

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji zadań

W okresie objętym kontrolą nadzorowi Komendy PSP podlegało osiem nadleśnictw. Na terenie powiatu szczycieńskiego siedzibę miało pięć z nich (Jedwabno, Korpele, Spychowo, Szczytno, Wielbark), natomiast siedziba trzech (Olsztyn, Strzałowo, Wipsowo) znajdowała się poza powiatem. Ogólna powierzchnia obszaru chronionego wynosiła 1.933,0 km². Odsetek lasów w 2015 r. wynosił 50,6% (978,5 km²). Odsetek lasów wynosił od 51,1% (988,3 km²) w 2016 r. do 51,2% (989,4 km²) w latach 2017-2018. W ich strukturze lasy państwowe stanowiły odpowiednio: 94,7% powierzchni w 2016 r. i 94,6% w latach 2017-2018 (936,0 km²), a lasy prywatne od 5,3% (52,3 km²) w 2016 r. do 5,4% (53,4 km²) w latach 2017-2018.

W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) odnotowano ogółem 794 pożary⁸, w tym 53 pożary lasów (6,7%)⁹, z których: 42 miały miejsce na terenie lasów państwowych¹⁰ (obejmując 0,07 km²)¹¹, a 11 w lasach prywatnych (0,05 km²)¹².

W 2016 r. odnotowano 14 małych pożarów (o powierzchni 0,12 km²), z czego 12 obejmowało poszycie, a dwa dotyczyły rozpalenia ognisk. W 2017 r. miało miejsce 27 małych pożarów (0,03 km²), z których 22 objęły poszycie, dwa torfowiska, jedno młodnik, a dwa dotyczyły ognisk. W I półroczu 2018 r. odnotowano zaś 10 małych pożarów (0,02 km²) i dwa średnie (0,04 km²), które objęły poszycie lasu. Przyczynami pożarów w 33 przypadkach (62,3%) były podpalenia, w jednym przypadku (1,9%) wypalanie traw, a w 19 przypadkach (35,8%) nie ustalono przyczyn.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 40, 78-79)

W ocenie byłego oraz obecnego Komendanta podstawowym utrudnieniem w realizacji zadań związanych z nadzorem nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych w lasach była zbyt mała obsada etatowa na stanowisku pracy ds. kontrolno-rozpoznawczych. Podali oni, że problem był znany Komendzie Głównej i Wojewódzkiej PSP, dlatego tego też pisemnie nie informowali o konieczności zwiększenia obsady etatowej w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 7-11)

W Komendzie PSP w grupie funkcjonariuszy zatrudnionych było w 2016 r. 48 osób, w 2017 r. – 49, a w I półroczu 2018 r. – 46. Natomiast w grupie pracowników Korpusu Służby Cywilnej w każdym z kontrolowanych lat zatrudniano po trzy osoby. Czynnościami kontrolno-rozpoznawczymi zajmował się jeden funkcjonariusz¹³, który spełniał wymogi § 11 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych, tj. posiadał wykształcenie wyższe, ponad sześciomiesięczny staż pracy w PSP oraz niezbędną wiedzę – przebyte przeszkolenie w zakresie prowadzenia tych czynności. W trakcie prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych wykorzystywano ponad 10-letni samochód marki Opel Astra z roku 2004 wyposażony w napęd na jedną oś.

W ocenie byłego oraz obecnego Komendanta wyposażenie w sprzęt było niewystarczające, ponieważ KP PSP dysponuje jednym samochodem przeznaczonym głównie do przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych.

⁸ W 2016 r. – 319, w 2017 r. – 280, w 2018 r. (I półrocze) – 195.

⁹ W 2016 r. – 14, w 2017 r. – 27, w 2018 r. (I półrocze) – 12.

¹⁰ W 2016 r. – 11, w 2017 r. – 21, w 2018 r. (I półrocze) – 10.

¹¹ W 2016 r. – 0,0143 km², w 2017 r. – 0,0253 km², w 2018 r. (I półrocze) – 0,0283 km².

¹² W 2016 r. – 0,009 km², w 2017 r. – 0,0083 km², w 2018 r. (I półrocze) – 0,028 km².

¹³ Innych osób nie upoważniano do przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych.

Był on również wykorzystywany do innych zadań i w przypadku ich kolizji, KP PSP przeprowadzając czynności kontrolno-rozpoznawcze musi się posiłkować pojazdami nadleśnictw. Problem ten jest znany Komendzie Głównej i Wojewódzkiej PSP, dlatego też Komendanci pisemnie nie zgłaszali konieczności zakupu dodatkowego pojazdu.

(dowód: akta kontroli str. 7-17)

2. Czynności kontrolno - rozpoznawcze

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie terminowo¹⁴ sporządzono trzy „roczne plany czynności kontrolno-rozpoznawczych komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej”¹⁵ obejmujące rok 2016, 2017, 2018. Plany te sporządzano zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych, tj. m.in. w terminach do końca roku poprzedzającego rok objęty planem, z wyszczególnieniem czynności w zakresie ochrony przeciwpożarowej lasów oraz z dokładnością do kwartału. Począwszy od planu na 2017 r., były one sporządzane według wzoru określonego w załączniku nr 6 do Metodyki prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych, mających na celu rozpoznawanie zagrożeń pożarowych oraz realizację nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych.

W planach tych przewidziano przeprowadzenie 17 kontroli lasów¹⁶ w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, którymi objęto nadleśnictwa z terenu powiatu szczycieńskiego.

Spośród 17 zaplanowanych kontroli, 16 dotyczyło lasów państwowych, a jedna - lasu prywatnego, przy czym wprowadzono ją do planu kontroli w trakcie niniejszej kontroli NIK, tj. 28 sierpnia 2018 r., w związku z pismami¹⁷ Komendanta Głównego i Wojewódzkiego PSP zobowiązującymi do przeprowadzenia takiej kontroli.

Były Komendant podał, że nie przeprowadzono kontroli lasów prywatnych ze względu na ich niewielką powierzchnię.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 18-39, 80-83)

W latach 2016-2018 (31 sierpnia) Komenda PSP zrealizowała 16 spośród 17 zaplanowanych kontroli. Od drugiej połowy 2017 r. przeprowadzono je zgodnie z wymogami określonymi w wytycznych wydanych przez Komendanta Głównego oraz Wojewódzkiego PSP, które dotyczyły stosowania jednolitego wzoru protokołu kontroli. W badanym okresie nie wszczynano postępowań i nie wydawano decyzji administracyjnych oraz nie nakładano grzywien w drodze mandatu karnego.

Były Komendant podał, że nie było takiej potrzeby, gdyż kontrolowane nadleśnictwa zobowiązywały się do usunięcia nieprawidłowości, a kontrole sprawdzające PSP potwierdziły wykonanie wszystkich zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 40-43)

Podczas przeprowadzanych czynności kontrolno-rozpoznawczych w czterech kontrolach stwierdzono osiem nieprawidłowości. Dotyczyły one: braku mijanek, występowania zakrzaczeń na zakrętach¹⁸, nieodpowiedniego dostępu do punktu czerpania wody oraz niewłaściwego oznakowania dróg¹⁹. W ramach tych czynności nie ustalono nieprawidłowości, za które odpowiedzialne byłyby inne podmioty niż nadleśnictwa.

¹⁴ Tj. do końca roku poprzedzającego rok objęty planem, stosownie do § 2 ust. 1 w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną.

¹⁵ Dalej: Roczny plan czynności kontrolno-rozpoznawczych.

¹⁶ W 2016 r. – cztery, w 2017 r. – cztery, w 2018 r. (do 31 sierpnia) – dziewięć.

¹⁷ Odpowiednio w dniach 16 i 20 sierpnia 2018 r.

¹⁸ Ustalenia kontroli przeprowadzonych w Nadleśnictwach: Korpele oraz Szczytno w 2016 r.

¹⁹ Ustalenia kontroli przeprowadzonych w Nadleśnictwach: Wielbark w 2016 r. oraz Korpele w 2017 r.

Przeprowadzone przez Komendę PSP pozaplanowe cztery kontrole sprawdzające wykazały usunięcie przez nadleśnictwa wszystkich stwierdzonych wcześniej nieprawidłowości. W kontrolowanym okresie KP PSP nie stwierdziła występowania zagrożeń w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych lasów.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 44-55)

Komendanci gromadzili w formie zestawień wyniki czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzonych na terenie lasów. W zestawieniach tych wskazywano m.in. rodzaj i liczbę stwierdzonych nieprawidłowości na terenie lasów. Dane w tym zakresie, zgodnie z wymogami określonymi w § 14 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych, przedstawiano Komendantowi Wojewódzkiemu PSP w terminach do 20 lipca i 20 stycznia za każde półrocze.

(dowód: akta kontroli str. 56-75)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do dnia zakończenia kontroli NIK Komenda PSP nie przeprowadziła kontroli w Nadleśnictwie Wipsowo, pomimo że zgodnie z planem czynności kontrolno-rozpoznawczych na rok 2018 powinna ona zostać zrealizowana w II kwartale br.

Według wyjaśnień Komendanta, nieprzeprowadzenie kontroli Nadleśnictwa Wipsowo w terminie określonym planem na 2018 r. wynikało ze spiętrzenia obowiązków funkcjonariusza ds. kontrolno-rozpoznawczych w związku z prowadzonym opiniowaniem obozów harcerskich. Kontrola ta zostanie przeprowadzona w IV kwartale 2018 r.

2. W załączniku BZ 2 do zestawień wyników kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych za I i II półrocze 2016 r. oraz za I półrocze 2017 r. podano dane niezgodne ze stanem faktycznym, tj.:
 - nie wykazano dwóch nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli przeprowadzonych w I półroczu 2016 r. oraz dwóch nieprawidłowości stwierdzonych w kontrolach przeprowadzonych w II półroczu 2016 r.,
 - nie ujęto jednej kontroli lasów przeprowadzonej w II półroczu 2016 r.²⁰,
 - wykazano przeprowadzenie dziewięciu zamiast czterech kontroli w I półroczu 2017 r.

Były Komendant wyjaśnił, że błędne dane zamieszczono w zestawieniach w wyniku omyłki.

(dowód: akta kontroli str. 7-11, 40, 56-64)

3. Inne formy działania PSP w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie KP PSP wydała jedenaście opinii dotyczących lokalizacji obozowisk harcerskich na terenie lasów. Prowadziła również na takich obozowiskach działalność informacyjną w zakresie ochrony przeciwpożarowej lasów (osiem spotkań na obozowiskach). Nie podejmowano działań w zakresie doradztwa, odbiorów, opiniowania, uzgadniania oraz ćwiczeń i innych działań odnoszących się do zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.

Były Komendant wyjaśnił, że w związku ze złymi warunkami pogodowymi odwołano planowane ćwiczenia.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 76-77)

²⁰ Wykazano przeprowadzenie czterech zamiast pięciu takich kontroli.

PSP nie przeprowadzała kontroli przejezdności dróg gminnych i powiatowych znajdujących się w kompleksach leśnych. Były Komendant podał, że takich kontroli nie przeprowadzano, ponieważ funkcjonariusz przeprowadzający czynności kontrolno-rozpoznawcze poruszając się tymi drogami nie stwierdził ich złego stanu technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 40)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o:

1. Przeprowadzenie czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego w odniesieniu do lasów państwowych Nadleśnictwa Wipsowo.
2. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków zamieszczania błędnych danych w opracowywanych załącznikach do zestawień wyników czynności kontrolno-rozpoznawczych (BZ 2).

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 Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, dnia 14 września 2018 r.

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.

Kontroler
Leszek Żywucki
Główny specjalista k.p.

Piotr Wanic
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
Podpis

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.