



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.012.02.2018
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	Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/87/2018 z dnia 22 sierpnia 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Nadleśnictwo Drygały, ul. Grunwaldzka 11, 12-240 Drygały (dalej: „Nadleśnictwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Zieliński, Nadleśniczy Nadleśnictwa Drygały (dalej: „Nadleśniczy”) od 9 listopada 2016 r. Poprzednio Nadleśniczym był Michał Sobecki od 24 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Nadleśnictwo realizując w okresie objętym kontrolą² zadania z zakresu zabezpieczenia przeciwpożarowego, kierowało się zatwierdzonym przez Ministra Środowiska „Planem urządzenia lasu”, w którym określono m.in. wytyczne dotyczące zabezpieczenia lasów przed pożarami. Realizując obowiązek nałożony ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej³, Nadleśnictwo opracowało i wdrożyło „Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru”, które co roku były aktualizowane i uzgadniane z właściwymi Komendantami Powiatowymi Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendantem Wojskowej Straży Pożarnej. Nadleśnictwo utworzyło punkt alarmowo-dyspozycyjny oraz sieć stałej obserwacji naziemnej, a także bazy sprzętu przeciwpożarowego (podstawową i dwie pomocnicze). Środki finansowe na realizację zadań związanych z zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów były przy tym wydatkowane gospodarnie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast głównie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu, tj.: niespełnienia na obszarze około 850 ha wymogu rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów⁴, w zakresie zachowania odległości nie większej niż 750 m pomiędzy dowolnym punktem w lesie, a najbliższą drogą publiczną lub drogą leśną będącą dojazdem pożarowym, niespełnienia przez jeden punkt czerpania wody wymogów Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu⁵, w zakresie jego przystosowania do celów przeciwpożarowych, a także nieumieszczenia przy pięciu wjazdach do lasu tablic informacyjnych i ostrzegawczych⁶, dotyczących zabezpieczenia przeciw-

¹ Najwyższa Izba Kontroli w kontroli P/18/111 stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywną, negatywną lub ocenę opisową.

² Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r., z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miało to wpływ na realizowane zadania.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 620, ze zm.

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

⁵ Stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 54 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. (dalej: „Instrukcja ochrony przeciwpożarowej lasu”).

⁶ Do dnia 19 października 2018 r.

pożarowego, do czego zobowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁷.

Kontrola wykazała ponadto przypadki niepełnego wyposażenia w wymagane urządzenia łączności (telefony noszone) oraz w sprzęt niezbędny w samochodzie patrolowo-gaśniczym⁸, a także nie zamieszczenia w protokołach kontroli okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych zapisów dotyczących sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzednich kontroli, wymaganych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i realizacja przedsięwzięć w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów

1.1. Podstawowe dane i przygotowanie kadrowe do realizacji zadań

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Według stanu na 30 czerwca 2018 r.:

- powierzchnia Nadleśnictwa¹⁰ wynosiła 32 011,8 ha, z czego 24 813,5 ha zajmowała powierzchnia lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi zarządzało Nadleśnictwo¹¹,
- grunty leśne zalesione i niezalesione stanowiły: lasy gospodarcze – 9 424,4 ha, lasy ochronne – 14 545,1 ha oraz lasy rezerwatowe – 0,68 ha,
- przeciętny wskaźnik lesistości wynosił 39%, a udział powierzchni drzewostanów na siedliskach borowych stanowił 61% powierzchni leśnej,
- udział gatunków liściastych w ogólnej strukturze drzewostanu wynosił według rzeczywistego gatunku liściastego 21,8%, zaś według gatunków panujących 16,3%,
- powierzchnia drzewostanów w I i II klasie wieku wynosiła 6 230,5 ha (19% powierzchni Nadleśnictwa),
- nie występowały pasy biologiczne,
- Nadleśnictwo zostało zaliczone do I kategorii zagrożenia pożarowego, o której mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów,
- lasy Nadleśnictwa znajdowały się w zasięgu działania dwóch komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej (dalej: „KP PSP”), tj. KP PSP w Pieszku obejmującej 96% terenu Nadleśnictwa i KP PSP w Elku – 4% terenu.

Ewidencję pożarów w Nadleśnictwie prowadzono w formie arkuszy ewidencyjnych pożarów – wydruków, według wzoru ujętego w załączniku nr 16 do Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu, do których załączona była mapa pogładowa pożaru oraz szacunkowa kalkulacja strat¹². Nadleśnictwo stosowało klasyfikację przyczyn pożarów według słownika przyczyn dostępnego w Systemie Informatycznym Lasów Państwowych (dalej: „SILP”).

W latach 2016-2018 (I półrocze) na terenie Nadleśnictwa miało miejsce 17 pożarów lasu, które objęły ogółem 5,6 ha. Straty nimi spowodowane wyniosły łącznie 37,4 tys. zł. Przyczynami pożarów było: podejrzenie podpalenia - w dziewięciu

⁷ Dz. U. Nr 109, poz. 719, dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie ochrony przeciwpożarowej”.

⁸ Do dnia 4 października 2018 r. nie był on wyposażony w pilarkę.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

¹⁰ Według ewidencji gruntów łącznie ze współwłasnościami.

¹¹ Nadleśnictwo nie sprawowało nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa.

¹² W przypadku wystąpienia strat.

przypadkach (sprawców nie wykryto), ćwiczenia wojskowe - w dwóch, wypalanie roślinności - w jednym, a przyczyn pięciu pozostałych pożarów nie ustalono.

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli NIK z KP PSP w Piszcu oraz KP PSP w Elku wynikało, że w okresie objętym kontrolą odnotowano na terenie Nadleśnictwa 14 pożarów¹³. Jak podał Nadleśniczy rozbieżność w liczbach pożarów między Nadleśnictwem, a jednostkami Państwowej Straży Pożarnej („PSP”) wynikała z faktu, że w 2016 r. jednostki straży pożarnej uczestniczyły w gaszeniu tylko siedmiu pożarów, gdyż trzy inne gasiła Wojskowa Straż Pożarna. W trakcie działań PSP (zarówno gaśniczych, jak i kontrolno-rozpoznawczych) nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości, w tym przypadków niewłaściwego oznakowania i stanu: wjazdów do lasu, dróg przeciwpożarowych, pasów przeciwpożarowych oraz dojazdów do punktów czerpania wody.

Na terenie Nadleśnictwa znajduje się poligon wojskowy Ośrodka Szkolenia Poligonowego Wojsk Lądowych w Orzyszu, gdzie liczba pożarów w jego polu roboczym w okresie objętym kontrolą wyniosła ogółem 92 o powierzchni łącznej 228 ha.

(dowód: akta kontroli str. 6-67)

1.1.2. W Nadleśnictwie zadania w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów wykonywała jedna osoba posiadająca wyższe wykształcenie i uprawnienia inspektora ochrony przeciwpożarowej.

Poza tym Nadleśniczy wyznaczył siedmiu pełnomocników do organizacji i kierowania akcjami ratowniczo-gaśniczymi pożarów. Wszystkie te osoby ukończyły szkolenie w zakresie wykonywania zadań pełnomocnika Nadleśniczego związanych z ochroną przeciwpożarową¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 68-87)

1.2. Działania podejmowane w celu zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Nadleśnictwo posiadało „Plan urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Drygały na lata 2010-2019” (dalej: „Plan urządzenia lasu” lub „PUL”) ¹⁵. Projekt PUL w części „Kierunkowe wytyczne z zakresu ochrony przeciwpożarowej”, został uzgodniony z Warmińsko-Mazurskim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w dniu 2 grudnia 2009 r.

PUL zawierał wszystkie elementy wymagane art. 18 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁶, w tym wytyczne w sprawie poprawy i utrzymania stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego, które obejmowały m.in.:

- gromadzenie i konserwację sprzętu przeciwpożarowego zgodnie z normami określonymi dla baz sprzętu,
- utrzymanie w stałej sprawności technicznej istniejących dróg leśnych (remonty i przebudowę), w szczególności prowadzących do punktów czerpania wody oraz miejsc najbardziej narażonych na powstawanie i rozprzestrzenianie się pożarów,

¹³ Według informacji KP PSP w Piszcu i w Elku w 2015 r. jednostki te odnotowały 20 pożarów. Różnica w liczbie pożarów w 2015 r., po uzgodnieniach Nadleśnictwa z KP PSP w Piszcu, została skorygowana przez KP PSP do 19 pożarów.

¹⁴ Zorganizowane w kwietniu 2017 r. przez Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy Lasów Państwowych w Bedoniu na zlecenie Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku i Olsztynie (dalej: „RDLP”) w kwietniu 2017 r.

¹⁵ PUL zatwierdzony decyzją Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. oraz zmieniony aneksem z 26 maja 2017 r. w zakresie powierzchni łącznej lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz etatu miąższościowego użytków głównych.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.

- zapewnienie przejezdności dróg leśnych wyznaczonych jako dojazdy pożarowe i utrzymywanie we właściwym stanie technicznym elementów oznakowania dojazdów pożarowych i punktów czerpania wody,
- utrzymywanie wymaganych zapasów wody w sztucznych punktach czerpania wody,
- usprawnianie i aktualizowanie systemu łączności i alarmowania,
- utrzymywanie w całorocznej sprawności pasów przeciwpożarowych typu A,
- przeprowadzanie szkoleń oraz propagowanie zagadnień ochrony przeciwpożarowej wśród miejscowej ludności.

Nadleśnictwo podejmowało działania w celu realizacji ww. zadań. Na jego terenie wyznaczono 62 dojazdy pożarowe o łącznej długości 287 km i szerokości od trzech do ośmiu metrów, z których 12 o łącznej długości 31,4 km spełniało wymagania określone m.in. przepisem §7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. W latach 2016-2018 (I półrocze) przebudowano część jednego dojazdu pożarowego, na 13 dojazdach wykonano remont nawierzchni, na 27 dojazdach wykonano profilowanie nawierzchni i ich zagęszczenie, a na 13 usunięto krzewy ze skrajni drogi. Na dziewięciu drogach, na których wykonano przebudowy lub remonty, znajdowały się mijanki. W każdym roku objętym kontrolą odnawiano wszystkie pasy przeciwpożarowe (w 2016 r. - 93 km pasów, w 2017 r. - 94 km oraz w 2018 r. - 88 km).

Zadania w zakresie zabezpieczenia lasów niepaństwowych, leżących w sąsiedztwie lasów Nadleśnictwa, pozostawały w kompetencji Starosty Powiatu Piskiego i Starosty Powiatu Elckiego.

(dowód: akta kontroli str. 6-7,88-142)

1.2.2. Stosownie do wymogu art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Nadleśnictwo opracowało „Sposoby postępowania nadleśnictwa na wypadek powstania pożaru lasu”. Dokument ten był corocznie aktualizowany (wraz z leśną mapą numeryczną ochrony przeciwpożarowej Nadleśnictwa) i uzgadniany (w terminie do 15 marca) z właściwymi komendami powiatowymi PSP, a w latach 2017-2018 również z Komendantem Wojskowej Straży Pożarnej w Bemowie Piskim.

Dokument ten sporządzono zgodnie z załącznikiem nr 5 do Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu, zamieszczając w nim min: informacje ogólne o Nadleśnictwie, charakterystykę pożarową lasów, dane organizacyjno-techniczne ochrony przeciwpożarowej oraz instrukcję postępowania pracowników Nadleśnictwa w przypadku zaistnienia pożaru lasu.

(dowód: akta kontroli str. 143-155)

1.2.3. Nadleśnictwo prowadziło obserwację lasów m.in. poprzez zdalnie sterowane kamery umieszczone na wieżach w miejscowości Drygały oraz na poligonie wojskowym w miejscowości Wierzbiny. Ich obsługa odbywała się przez dyspozytora w Punkcie Alarmowo-Dyspozycyjnym Nadleśnictwa (dalej: „PAD”). Wykonane czynności dokumentowano w Dzienniku dyspozytora, który spełniał wymogi określone w załączniku nr 8 do Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. Umieszczenie kamer w dwóch punktach pozwalało na ustalenie miejsca pożaru. Lasy Nadleśnictwa obserwowane były również w ramach monitoringu z kamer sąsiednich nadleśnictw (Pisz i Ełk).

Obserwację lasów prowadzono także poprzez:

- patrole przeciwpożarowe, których praca dokumentowana była w miesięcznych kartach pracy,
- patrole lotnicze realizowane przez samolot patrolowo-gaśniczy stacjonujący w Leśnej Bazie Lotniczej w Rostkach,

- patrole straży leśnej oraz monitoring naziemny prowadzony przez pracowników służby leśnej w trakcie wykonywania terenowych obowiązków służbowych oraz przez nadzór techniczny i kierowniczy.

Poza tym lasy na terenie poligonu wojskowego patrolowane były przez Wojskową Straż Pożarną oraz żołnierzy.

Z oględzin wynikało, że patrol przeciwpożarowy został wyposażony m.in. w lekki samochód patrolowo-gaśniczy, który posiadał zbiornik na wodę o pojemności ponad 400 litrów, pompę z osprzętem do podawania prądów wody i piany, a także podręczny sprzęt leśny i gaśniczy. Pojazd nie był wyposażony w pilarkę wymaganą Instrukcją ochrony przeciwpożarowej lasu.

(dowód: akta kontroli str. 42,156-171)

1.2.4. W jednym z pomieszczeń biurowych Nadleśnictwa utworzono PAD. Oględziny wykazały, że Nadleśnictwo zapewniło jego podstawowe wyposażenie, w tym m.in. w:

- stanowisko obserwatora punktu telewizyjnego dla dwóch kamer umieszczonych na wieżach w Drygałach oraz Wierzbinach wyposażone m.in. w: dwa monitory telewizji użytkowej wraz z urządzeniem sterującym, środki łączności - telefon i radiotelefon sieci Lasów Państwowych (LP) o mocy do 10 W; zegar, instrukcję obsługi urządzeń TV oraz instrukcję obserwatora,
- mapy topograficzne terenu Nadleśnictwa oraz terenów przyległych w układzie współrzędnych obowiązujących w LP (w skali 1:25.000 i 1:50.000) z siatką koordynatów lotniczych, przystosowanych do lokalizacji miejsca pożaru na podstawie namiarów z punktów obserwacyjnych,
- instrukcję sposobu postępowania na wypadek pożaru – w wersji elektronicznej i papierowej,
- wykazy numerów i adresów e-mail osób funkcyjnych, jednostek nadrzędnych, podległych i współpracujących,
- instrukcję pracy dyspozytora i dziennik pracy,
- komputer z oprogramowaniem pracujący w sieci LP z dostępem do Internetu¹⁷ i kolorową drukarkę formatu A3.

Służbę dyżurnego PAD (obserwatora punktu telewizyjnego) pełniła osoba z firmy wyłonionej w konkursie ofert, która spełniła postawione w ofercie wymagania, w tym w zakresie znajomości terenu oraz obsługi wyposażenia PAD.

(dowód: akta kontroli str. 168-171)

1.2.5. Nadleśnictwo wyposażone było w wymagane urządzenia łączności alarmowo-dyspozycyjnej. Łączność w trakcie akcji gaszenia pożarów organizowana była na bazie m.in. telefonów stacjonarnych i komórkowych Nadleśnictwa, środków łączności znajdujących się w PAD, radiotelefonów i telefonów będących na wyposażeniu patrolu przeciwpożarowego oraz straży leśnej. Nadleśnictwo było wyposażone w identyczne radiotelefony jak radiotelefon znajdujący się KP PSP w Pieszku. Zapewniało to możliwość bezpośredniej łączności z jednostką PSP. Radiotelefony Nadleśnictwa nie miały natomiast możliwości technicznych korzystania z radiowej sieci współdziałania służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (B112).

¹⁷ Oprogramowanie komputera obejmowało: pocztę elektroniczną z wydzielonym kontem PAD, dostęp do internetowych i intranetowych map pożarowych w programach funkcjonujących w LP, aplikację typu desktop dla stanowiska PAD oraz program umożliwiający prognozowanie rozprzestrzeniania się pożarów lasu.

Z oględzin wynikało, że Nadleśnictwo (poza brakiem trzech wymaganych radiotelefonów noszonych) dysponowało wymaganą liczbą sprawnych urządzeń łączności alarmowo-dyspozycyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 162-171)

1.2.6. Nadleśnictwo utworzyło trzy bazy sprzętu do gaszenia pożarów, w tym podstawową przy Nadleśnictwie w Drygałach oraz dwie pomocnicze w Leśnictwie Biała (w miejscowości Biała Piska) i w Leśnictwie Grądówka (w miejscowości Gorzekały). Wyposażenie baz w sprzęt i urządzenia przydatne do gaszenia pożarów i dogaszania pożarzysk było zgodne z wymogami wynikającymi z Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. Z ewidencji księgowej, jak również z przeprowadzonych oględzin wynikało, że wyposażenie baz było kompletne. Usytuowanie baz i sprzętu uzgadniano z Komendantami Powiatowymi PSP w Piszku i Ełku do 15 marca każdego roku oraz z Komendantem Wojskowej Straży Pożarnej.

W ocenie Nadleśniczego wyposażenie baz sprzętu, punktów obserwacyjnych, patroli przeciwpożarowych, punktów alarmowo-dyspozycyjnych oraz posiadane urządzenia łączności alarmowo-dyspozycyjnej było przydatne (odpowiednie) i w pełni zabezpieczało realizację zadań związanych z ochroną przeciwpożarową lasów.

(dowód: akta kontroli str. 41-44, 162-167, 172-175, 179-185)

1.2.7. Jak wynikało z PUL, do urządzenia lasu na terenie Nadleśnictwa w stanowiska czerpania wody, wykorzystywane były głównie naturalne jeziora oraz ciek wodny.

Z analizy map Nadleśnictwa wynikało, że zbiorniki otwarte i zamknięte oraz rozbudowana sieć wodociągowa stanowiły wystarczające zaopatrzenie w wodę. Dla lasów znajdujących się w zasięgu poligonu wojskowego zapewniono odpowiednią ilość źródeł wody do celów przeciwpożarowych, z zapewnieniem najbliższego stanowiska czerpania wody w terenie o promieniu nieprzekraczającym 3 km. Natomiast w lasach położonych poza poligonem, poza punktami czerpania wody, zabezpieczenie w wodę stanowiła rozbudowana sieć wodociągowa przy drogach publicznych. Nadleśniczy podał, że Nadleśnictwo jest na etapie opracowywania Projektu PUL na lata 2020-2029, gdzie analizie poddane będzie również zabezpieczenie wodne do celów ochrony przeciwpożarowej.

W trakcie oględzin pięciu punktów czerpania wody (jeden sztuczny¹⁸, dwa na ciekach wodnych i dwa jeziora) ustalono, że cztery z nich spełniały wymagania Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasów, zaś jeden (na cieku wodnym) nie spełniał tych wymogów. Powyższe punkty czerpania wody i drogi dojazdowe do ujęć wody zostały prawidłowo oznakowane. Sztuczny zbiornik wody przy najniższym poziomie zapewniał dostęp dla zwierząt.

W trakcie oględzin stwierdzono, że droga dojazdowa do punktu czerpania wody, odchodząca od dojazdu pożarowego nr 43, w jednym miejscu posiadała nierówności, które mogły utrudniać przejazd wozom ratowniczym. Nadleśniczy wyjaśnił, że spowodowane były one nielegalnymi objazdami szlabanu. Poinformował, że nierówność ta została w toku kontroli NIK zniwelowana, a dojazd jest monitorowany.

(dowód: akta kontroli str. 112-114, 181-199, 200-211, 567-570)

1.2.8. Z oględzin sześciu dojazdów pożarowych (w tym dwóch o stanie technicznym określonym przez Nadleśnictwo jako dobry, jednego w stanie zadawalającym i trzech w stanie średnim¹⁹) wynikało m.in., że były one odpowiednio oznakowane i utrzymane w sposób zapewniający ich przejezdność. Przebudowany w 2016 r.

¹⁸ Zbiornik betonowy.

¹⁹ Drogi w stanie technicznym określonym jako zły znajdowały się na terenie poligonu wojskowego.

odcinek części dojazdu nr 43 spełniał parametry wymagane § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, tj. m.in.: posiadał nawierzchnię utwardzoną, promienie zewnętrzne łuków o długości co najmniej 11 m, jezdnię o szerokości 3,5 m z poboczami 0,75 m oraz mijankami o szerokości 3 m i długości 23 m.

Dojazdy pożarowe były oznakowane w sposób umożliwiający ich identyfikację: przy wjazdach z dróg publicznych, na skrzyżowaniach tych dróg oraz na skrzyżowaniach z innymi drogami leśnymi, w celu potwierdzania ich relacji wewnątrz kompleksów leśnych.

W trakcie oględzin stwierdzono, że żadne ze skrzyżowań dróg stanowiących dojazdy pożarowe z drogami publicznymi nie było oznakowane słupkami krawężniowymi U-2.

Nadleśniczy wyjaśnił, że pomimo pisemnego wystąpienia do zarządców dróg z prośbą o wyrażenie zgody na usytuowanie w pasie drogowym słupków krawężniowych U-2, zarządcy nie wyrazili na to zgody uzasadniając m.in., że skrzyżowanie drogi publicznej z drogami gruntowymi lub wewnętrznymi nie jest skrzyżowaniem w rozumieniu art. 2 pkt 10 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 172-176,179-211)

1.2.9. Sprawdzenia stanu wszystkich 62 dojazdów pożarowych (w tym dwóch będących obiektami budowlanymi) dokonywała służba leśna w trakcie prowadzonych codziennie wizji w terenie. Natomiast dojazdy pożarowe będące środkami trwałymi (21), w latach 2016-2017 podlegały dodatkowo corocznej kontroli przeprowadzanej przez specjalistę ds. budownictwa w Nadleśnictwie. Z kontroli tych sporządzano protokoły. W 2018 r. (do zakończenia kontroli NIK) takich kontroli jeszcze nie przeprowadzono.

Nadleśnictwo corocznie dokonywało odbioru stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego obszarów leśnych Nadleśnictwa użytkowanych przez wojsko w Orzyszu. Z analizy protokołów z lat 2016-2018 wynikało, że stan pasów przeciwpożarowych, środków łączności, punktów czerpania wody, dojazdów pożarowych oraz sprzętu ochrony przeciwpożarowej był dobry.

(dowód: akta kontroli str. 212-225)

1.2.10. Nadleśnictwo nie miało opracowanego „Projektu docelowej sieci drogowej nadleśnictwa”. W okresie obowiązywania zarządzenia nr 57 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie wprowadzenia „Instrukcji wyznaczania docelowej sieci drogowej nadleśnictwa”²¹, Nadleśnictwo podjęło następujące działania:

- na każdy rok w latach 2016-2018 planowało kwotę 35 tys. zł na wykonanie opracowania docelowej sieci drogowej Nadleśnictwa,
- zarządzeniem nr 9/2017 Nadleśniczego Nadleśnictwa Drygały z dnia 7 lutego 2017 r. powołano zespół do spraw koordynacji prac i odbioru „Docelowej sieci drogowej Nadleśnictwa”,
- zarządzeniem nr 13/2018 Nadleśniczego Nadleśnictwa Drygały z dnia 25 czerwca 2018 r. uchylono poprzednie zarządzenie i powołano nowy zespół do spraw koordynacji prac i odbioru „Docelowej sieci drogowej Nadleśnictwa”,
- zarządzeniem nr 18/2018 Nadleśniczego Nadleśnictwa Drygały z dnia 4 września 2018 r. uchylono poprzednie zarządzenie i powołano nowy rozszerzony zespół do spraw koordynacji prac i odbioru „Docelowej sieci drogowej Nadleśnictwa”,

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

²¹ Od 3 sierpnia 2015 r. do 4 maja 2017 r.

- dla 19 spośród 62 dojazdów pożarowych Nadleśnictwo określiło ich stan techniczny (dla dwóch stan dobry, dla sześciu zadawalający i 11 średni).

Zgodnie z zarządzeniem nr 28 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji wyznaczania docelowej sieci drogowej nadleśnictwa”, Nadleśnictwo zostało zobowiązane wykonać zadania ww. Instrukcji do dnia 31 grudnia 2019 r.

Na dzień 5 października 2018 r. Nadleśnictwo określiło stan techniczny dla wszystkich 62 dojazdów pożarowych, w tym w przypadku 14 dojazdów został on określony jako dobry, 18 – zadawalający, 21 – średni, a dla dziewięciu – zły.

(dowód: akta kontroli str. 6-7,127-138,226-234)

1.2.11. Nadleśnictwo, pomimo że korzystało z sieci dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, nie uzgadniało z ich właścicielami lub zarządcami wykorzystania ich na cele dojazdów pożarowych. Z oględzin przejezdności sześciu dróg publicznych, w tym jednej wojewódzkiej, czterech powiatowych oraz jednej gminnej wynikało, że wszystkie były przejezdne.

Nadleśniczy wyjaśnił, że nie są mu znane akty prawne, które nakładałyby obowiązek uzgodnienia z zarządcami dróg publicznych wykorzystywania ich jako dojazdów pożarowych.

(dowód: akta kontroli str. 179-185,200-203)

1.2.12. Z kierunkowych wytycznych z zakresu ochrony przeciwpożarowej Nadleśnictwa zawartych w PUL wynikało, że Nadleśnictwo zostało zaliczone do I kategorii zagrożenia pożarowego (ze względu na zagrożenia związane z funkcjonowaniem poligonu wojskowego).

Z analizy map ustalono, że dla obszaru lasów o łącznej powierzchni około 850 ha stanowiącej 3,4% powierzchni leśnej Nadleśnictwa²², utworzona sieć dojazdów pożarowych i dróg publicznych, nie spełniała wymogu § 8 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów w zakresie zachowania odległości nie większej niż 750 m pomiędzy dowolnym punktem w lesie, a tymi drogami. W przypadku pozostałego obszaru lasów Nadleśnictwa wymóg ten został spełniony.

(dowód: akta kontroli str. 110-112,235-236)

1.2.13. Z analizy dokumentacji dwóch punktów obserwacyjnych, jednego punktu czerpania wody oraz dwóch dojazdów pożarowych wynikało, że:

- w okresie objętym kontrolą przeprowadzono roczne i pięcioletnie kontrole okresowe, wymagane art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane,
- dla wszystkich tych obiektów prowadzono książki obiektów budowlanych,
- we wszystkich analizowanych protokołach nie zamieszczono zapisów dotyczących sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli,
- kontrole wykonywały osoby spełniające wymagania wynikające z art. 62 ust. 4 ww. ustawy,
- według stanu na 19 października 2018 r. nie zostały wykonane zalecenia z przeprowadzonych kontroli okresowych dotyczące: dojazdu nr 43 - zalecenia z 2017 r. (naprawa wybojów na nawierzchni drogi, mijankach i zjazdach), dojazdu pożarowego nr 58 - zalecenia z 2017 r. (naprawa wybojów na nawierzchni drogi, mijankach i zjazdach oraz naprawa okładziny skarpy), wież przeciwpożarowych w miejscowości Wierzbiny i Drygały – zalecenia z 2016 r. (wykonanie izolacji przeciwwilgociowej stóp fundamentowych, uzupełnienie powłoki antykorozyjnej szczebli drabiny).

²² Głównie w leśnictwach: Dzikowo, Nitki, Kępno, Grądówka, Wierzbiny, Monety oraz Strzelniki.

Nadleśniczy wyjaśnił, że podjęto działania aby ww. zalecenia dotyczące dojazdów pożarowych były wykonane przez wykonawcę drogi w ramach gwarancji. Natomiast zalecenia dotyczące wież przeciwpożarowych nie zostały wykonane, gdyż w protokołach z przeprowadzonych kontroli nie zapisano terminu ich wykonania, a niewykonanie tych zaleceń nie miało bezpośredniego wpływu na stan ochrony przeciwpożarowej. Zainstalowany system do obserwacji przeciwpożarowej działał bez zarzutu, a ogólny stan techniczny tych wież został określony odpowiednio jako dobry i zadawalający.

(dowód: akta kontroli str. 237-324,567-570)

1.2.14. Nadleśnictwo było corocznie obejmowane czynnościami kontrolno-rozpoznawczymi, o których mowa w art. 23 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²³. Były one wykonywane przez przedstawicieli KP PSP w Piszcu i nie wykazały nieprawidłowości.

W badanym okresie KP PSP w Elku nie przeprowadzała czynności kontrolno-rozpoznawczych na nadzorowanym terenie Nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 15-23,325-334)

1.2.15. Z analizy obowiązujących w okresie objętym kontrolą 14 umów cywilnoprawnych, zawartych przez Nadleśnictwo z osobami prawnymi i fizycznymi, których przedmiotem było korzystanie z gruntów leśnych lub wykonywanie usług z zakresu gospodarki leśnej wynikało, że w czterech umowach²⁴ zobowiązano dzierżawcę wprost do przestrzegania na wynajmowanym gruncie i przyległym do niego terenie przepisów przeciwpożarowych obowiązujących w lasach. Natomiast w pozostałych 10 umowach²⁵ zapisano ogólnie, że dzierżawcy w czasie obowiązywania umów zobowiązani są do podjęcia niezbędnych działań w celu ochrony środowiska i przyrody na przedmiocie dzierżawy i wokół niego oraz do przestrzegania zarządzeń i przepisów obowiązujących na terenie lasów.

Nadleśniczy wyjaśnił, że w ramach powyższych zapisów Nadleśnictwo zrealizowało obowiązek wynikający z punktu 8.1.2 Instrukcji ochrony przeciwpożarowej. Dzierżawcy przed przejęciem terenu byli informowani o zagrożeniach pożarowych oraz o działaniach jakie powinni podjąć w celu ograniczenia ich skutków.

(dowód: akta kontroli str. 335,567-570)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Oględziny NIK z 20 września 2018 r. wykazały, że samochód patrolowo-gaśniczy Nadleśnictwa nie został wyposażony w pilarkę, wymaganą punktem 4.7.9 Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. Ponadto stwierdzono, że w ramach sieci łączności alarmowo-dyspozycyjnej Nadleśnictwo nie posiadało wymaganych trzech radiotelefonów noszonych (pkt 4.5.2 lit b ww. Instrukcji).

Nadleśniczy wyjaśnił, że na czas akcji korzystano z pilarki będącej na wyposażeniu Straży Leśnej, zaś w dniu 4 października 2018 r. poinformował, że Nadleśnictwo zakupiło pilarkę do wyposażenia samochodu patrolowo-gaśniczego. Brak telefonów przenośnych wyjaśnił natomiast ich zużyciem. Łączność zastępczą stanowiły radiotelefony przewoźne. Podał, że w związku

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1313, ze zm.

²⁴ Dwie na położenie kablowej linii światłowodowej na gruntach Nadleśnictwa i korzystanie z nich celem konserwacji, po jednej na dzierżawę gruntów pod budowę sieci telekomunikacyjnej oraz ułożenie sieci kanalizacji.

²⁵ Siedem zawartych z kołami łowieckim oraz po jednej na dzierżawę placu przy Nadleśnictwie, dzierżaw jeziora i dzierżawę gruntów na cele wypoczynkowo-turystyczne.

z trwającymi pracami nad modernizacją systemu łączności radiowej dla całych LP zakupy pięciu telefonów przenośnych planowane są na 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 162-165,179-185)

2. W wyniku oględzin NIK przeprowadzonych 21 września 2018 r. stwierdzono, że punkt czerpania wody usytuowany na cieku wodnym przy dojeździe pożarowym nr 49 (0+1100 m z licznika samochodowego) w Leśnictwie Karpiny, nie spełnia wymogów określonych w punkcie 4.8.6 lit. b i c Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu. Wyznaczone miejsce do pobierania wody było bowiem zanieczyszczone i zamulone, a betonowe elementy infrastruktury były popękane i uniemożliwiały zejście do lustra wody. Tym samym stan tego punktu uniemożliwiał pobieranie wody sprzętem gaśniczym.

Nadleśniczy wyjaśnił, że długotrwała susza spowodowała braki wody na tym cieku, dlatego Nadleśnictwo odstąpiło od zagospodarowywania tego punktu. Podał, że istniejące najbliżej tego miejsca punkty czerpania wody zabezpieczają wymagane potrzeby dostępu do źródeł wody.

NIK zwraca uwagę, że powyższy punkt czerpania wody wykazany jest na obowiązującej mapie, a poza tym oznaczony na dojazdach pożarowych, co może wprowadzać służby ratownicze w błąd w czasie prowadzenia akcji pożarowych.

(dowód: akta kontroli str. 179-186,200-211)

3. Sieć dojazdów pożarowych utworzona dla obszaru lasów o łącznej powierzchni około 850 ha (3,4% powierzchni leśnej Nadleśnictwa)²⁶ nie spełniała wymogu dotyczącego jej zagęszczenia określonego w § 8 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Odległości pomiędzy dowolnym punktem położonym w lesie, a najbliższą drogą publiczną lub drogą leśną stanowiącą dojazd pożarowy przekraczały bowiem 750 m dla lasów Nadleśnictwa zaliczonych do I kategorii zagrożenia pożarowego.

Nadleśniczy wyjaśnił, że część tych lasów niepokrytych buforem 750 m, stanowią m.in. tereny podmokłe, część zaś niewielkie kompleksy leśne. Z powodu dużych nakładów finansowych, które należałoby ponieść na budowę nowych dojazdów pożarowych lub modernizację istniejących dróg leśnych, Nadleśnictwo uznało, że poniesione koszty byłyby niewspółmierne do uzyskanych korzyści. Na obszary te służby ratunkowe mają dostęp z innych dróg leśnych oraz z przejezdnych linii podziału powierzchniowego.

(dowód: akta kontroli str. 110-112,235-236)

4. W analizowanych protokołach rocznych kontroli okresowych, dotyczących dwóch wież (protokoły z 2017 r.) oraz zbiornika przeciwpożarowego przy dojeździe pożarowym nr 49 (protokoły z 2016 r. i 2017 r.) brak było zapisów potwierdzających sprawdzenie wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1a ustawy Prawo budowlane.

Specjalista ds. budowlanych w Nadleśnictwie, który przeprowadzał ww. kontrole okresowe podał, że brak zapisów o realizacji zaleceń z poprzedniej kontroli w powyższych protokołach wynikał z braku takiej pozycji we wzorcu protokołu opracowanego przez Zakład Informatyki Lasów Państwowych.

Zdaniem NIK brak we wzorcu odpowiedniej rubryki nie usprawiedliwia nie odnotowania w protokole informacji o sprawdzeniu realizacji zaleceń z poprzedniej kontroli. NIK zwraca również uwagę, że we wzorcu tym istnieje np. pkt 5 – inne wnioski, gdzie można takie informacje zamieścić.

(dowód: akta kontroli str. 258-260,284-285,306-307)

²⁶ Teren leśnictw: Dzikowo, Nitki, Kępno, Grądówka, Wierzbiny, Monety oraz Strzelniki.

Nadleśnictwo realizując trwale zrównoważoną gospodarkę leśną posiadało Plan urządzenia lasu, w którym zawarto m.in. wymagane postanowienia dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów zakwalifikowanych do I kategorii zagrożenia pożarowego. Opracowano i wdrożono „Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru”. Utworzono sieć stałej obserwacji naziemnej, należycie wyposażając zorganizowany PAD, punkty obserwacyjne oraz bazy sprzętu do gaszenia pożarów lasów. Nadleśnictwo zapewniło przy tym prawidłowe oznakowanie źródeł wody do celów przeciwpożarowych oraz dróg leśnych wykorzystywanych jako dojazdy pożarowe, które utrzymywano w stanie przejezdności.

Realizując zadania w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, Nadleśnictwo nie ustrzegło się jednak nieprawidłowości. Dotyczyły one m.in. przypadku niespełnienia wymogów Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu przez jeden punkt czerpania wody, braków w wyposażeniu (pilarki w zestawie samochodu patrolowo-gaśniczego²⁷ oraz radiotelefonów noszonych), jak również niespełnienia przez sieć dojazdów pożarowych, na obszarze 850 ha, wymogu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, w zakresie nie przekraczania odległości 750 m pomiędzy dowolnym punktem w lesie, a najbliższą drogą publiczną lub leśną wykorzystywaną jako dojazd pożarowy.

2. Prowadzenie działań profilaktycznych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Przy realizacji zadań w zakresie urządzenia lasu, Nadleśnictwo uwzględniało dobór drzewostanu pod kątem eliminowania możliwości powstania pożaru oraz jego rozprzestrzeniania. Wykonywano je zgodnie z „Kierunkowymi wytycznymi z zakresu ochrony przeciwpożarowej Nadleśnictwa Drygały” zawartych w PUL.

Projektując skład gatunkowy odnowień Nadleśnictwo uwzględniało także aspekt ochrony przeciwpożarowej. Przy szlakach komunikacyjnych oraz na obrzeżach pól uprawnych wprowadzano gatunki liściaste, zadaniem których było ograniczanie możliwości powstania i rozwoju pożaru lasu. W nowo zakładanych uprawach, zgodnie z PUL, wprowadzane były również maksymalne ilości gatunków liściastych domieszkowych i liściastych pomocniczych.

(dowód: akta kontroli str. 8-23,92-123)

2.2. Łączna długość pasów przeciwpożarowych w Nadleśnictwie wynosiła 94 km w 2017 r., zaś w I półroczu 2018 r. - 88 km²⁸.

Z oględzin 4.750 m pasów pożarowych położonych: wzdłuż linii kolejowej Ełk-Pisz-Szczytno, przy dziewięciu odcinkach trzech dróg powiatowych oraz trzech parkingach leśnych wynikało, że Nadleśnictwo prawidłowo utrzymywało pasy przeciwpożarowe:

- typu A w drzewostanach do 30 lat położonych przy drogach publicznych – stwierdzono bowiem brak martwych, nieokrzęsanych, ściętych lub powalonych drzew lub leżących gałęzi,
- typu B przy parkingach, gdzie w odległości od około 2 m do 5 m od granicy parkingów znajdowały się założone bruzdy o szerokości około 2 m.

Pasy przeciwpożarowe zlokalizowane w sąsiedztwie linii kolejowych od marca 2018 r. roku spełniały funkcje dróg technologicznych przy prowadzonym remoncie.

²⁷ Do 4 października 2018 r.

²⁸ Zmniejszenie długości pasów przeciwpożarowych wynikało z nieuwzględnienia pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych z powodu ich remontu.

Z PUL wynikało, że na gruntach Nadleśnictwa brak było pasów biologicznego zabezpieczenia przeciwpożarowego, na których stosowanoby zmodyfikowany skład gatunkowy z większym udziałem gatunków liściastych.

Nadleśniczy wyjaśnił, że po uzgodnieniach z Warmińsko-Mazurskim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie odstąpiono od wykonania pasów typu D, gdyż nie występowała taka konieczność. Podał także, iż obręb Grądówka, ze względu na lokalizację czynnego poligonu wojskowego, zabezpieczony został pasami typu C.

(dowód: akta kontroli str. 6-7,172-176,179-185)

2.3. Nadleśnictwo nie zawarło z zarządcami kolei umowy, o której mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie²⁹.

Na terenie zarządzanym przez Nadleśnictwo istnieje jeden przejazd kategorii „D” na nieczynnej linii kolejowej nr 223 na km 84,5 na skrzyżowaniu z drogą leśną, nie będącą dojazdem pożarowym. Nadleśnictwo, pomimo skierowanego w 2016 r. do PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Olsztynie zapytania o zasadność utrzymywania tego przejazdu, nie uzyskało odpowiedzi. Z tego powodu, jak wyjaśnił Nadleśniczy, nie podjęto procedury przekwalifikowania tego przejazdu na kategorię „F”. Podał, że dojazd do tego kompleksu leśnego jest możliwy z dwóch innych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 336-338,345-346)

2.4. W Planie urządzania lasu nie wyznaczono stałych miejsc posługiwania się otwartym ogniem w lesie, poprzez ich techniczne zagospodarowanie. Nie wyznaczono również czasowych miejsc posługiwania się otwartym ogniem w lesie, w tym w celach turystyczno-wypoczynkowych.

Nadleśniczy wyjaśnił, że nie było potrzeby wyznaczania stałych miejsc posługiwania się otwartym ogniem w lesie dla celów turystycznych. W przypadku zgłoszenia do Nadleśnictwa takich potrzeb, będą one uzgadniane.

(dowód: akta kontroli str. 92-123,179-185)

2.5. Oględziny 10 wjazdów do lasów z dróg powiatowych i gminnych wykazały, że przy pięciu z nich znajdowały się tablice informacyjne i ostrzegawcze dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu, zaś przy pięciu innych takich tablic nie było. Przy trzech poddanych oględzinom parkingach leśnych znajdowały się tablice informacyjne oraz ostrzegawcze zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu. Umieszczenie tablic zostało uzgodnione z KP PSP w Pisz.

(dowód: akta kontroli str. 172-176,200-211)

2.6. W okresie objętym kontrolą Nadleśnictwo w jednym przypadku wprowadziło zakaz wstępu do lasu. Wynikał on z wystąpienia w drzewostanach znacznych szkód powstałych w dniu 11 lipca 2016 r. w następstwie gwałtownych wiatrów, co stwarzało zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. O zakazie została poinformowana m.in. RDLP w Białymstoku, dowódca jednostki wojskowej w Bemowie Piskim oraz gminy i starostwo, na terenie których wystąpiły zniszczenia.

Za czyny związane z nieprzestrzeganiem wprowadzonych ww. przepisów w okresie wprowadzonego zakazu Straż Leśna nałożyła dziewięć mandatów karnych oraz zastosowała cztery pouczenia. W okresie objętym kontrolą nie nałożono innych mandatów lub pouczeń z tytułu nieprzestrzegania przepisów przeciwpożarowych.

(dowód: akta kontroli str. 347-351,567-570)

²⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1744, ze zm.

2.7. Spośród 17 pożarysk, w siedmiu przypadkach akcję ratunkową prowadziła PSP, a Nadleśnictwo protokolarnie przejęło pożaryska celem ich zabezpieczenia. W pięciu przypadkach akcje ratownicze prowadziły jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej („OSP”) i takich protokołów nie sporządzono. Natomiast w przypadku pięciu pożarów, zarówno akcję ich gaszenia oraz zabezpieczenia pożaryska prowadziła Wojskowa Służba Pożarowa. Nadleśniczy podał, że przekazanie pożarysk przez OSP następowało ustnie, a o formie przekazania nie decyduje Nadleśnictwo, a kierujący działaniami ratowniczymi, w tym przypadku OSP. Przekazanie ustnie pożaryska nie miało przy tym żadnego wpływu na jego zabezpieczenie.

(dowód: akta kontroli str. 56,352-381)

Nadleśnictwo przy współdziałaniu policji i straży pożarnej, ustalało przyczyny powstania i rozprzestrzeniania się pożaru, szacowało straty popożarowe, przekazywało stosowne meldunki o pożarze i podejmowało niezbędne działania w celu uzyskania odszkodowania za poniesione straty. Po zaewidencjonowaniu pożaru w SILP sporządzano dla wszystkich pożarów (zarówno powstałych na poligonie, jak i poza nim) arkusze ewidencyjne pożaru lasu wraz z wyliczeniem szacunkowych strat oraz mapką z naniesioną lokalizacją pożaru, przekazywano do straży pożarnej oraz ewentualnie zawiadamiano policję o zaistnieniu uzasadnionego podejrzenia przestępstwa polegającego na spowodowaniu pożaru lasu.

W przypadku pożarów powstałych na poligonie za zabezpieczenie pożaryska odpowiedzialny był użytkownik poligonu. Nadleśnictwo w oparciu o dane z wojska sporządzało arkusze ewidencyjne i przekazywało do KP PSP w Pisz, a w przypadku podejrzenia przestępstwa powiadamiało policję lub Wydział Żandarmerii Wojskowej w Bemowie Piskim.

(dowód: akta kontroli str. 352-381)

2.8. W okresach prac uzupełniających w zakresie realizacji zadań ochrony przeciwpożarowej (od 1 listopada do 31 grudnia) Nadleśnictwo dokonywało analizy pożarów lasu oraz przyczyn ich powstania. Wyniki tych analiz omawiane były na spotkaniach kadry kierowniczo-inżynierskiej i wykorzystywane w planowaniu prac gospodarczych oraz przedsięwzięć inwestycyjnych w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej. Nadleśnictwo przesyłało do RDLP w Białymstoku analizy stanu ochrony przeciwpożarowej za lata 2016-2017.

(dowód: akta kontroli str. 336-344)

2.9. Nadleśnictwo na każdy rok w okresie objętym kontrolą opracowywało „Plan działalności edukacyjnej Nadleśnictwa Drygały”, w którym ujęto m.in. zagadnienia ochrony przeciwpożarowej lasów. Każdego roku na spotkaniach i pogadankach z leśnikami realizowano temat „Wiosna bez płomieni, bezpieczeństwo w lesie”.

W 2016 r. oraz w 2018 r. Nadleśnictwo udzieliło instruktażu 10 jednostkom wojskowym korzystających z poligonu w Orzyszu, który obejmował m.in. zagadnienia ochrony przeciwpożarowej.

Na stronie internetowej Nadleśnictwa można było odbyć wirtualny spacer po Nadleśnictwie i zapoznać się z infrastrukturą związaną z ochroną przeciwpożarową. Na stronach tych umieszczano również artykuły, w których opisywano zagadnienia związane z profilaktyką przeciwpożarową na terenie Nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 382-399)

2.10. W grudniu 2016 r. Nadleśnictwo przeprowadziło szkolenie z zakresu ochrony przeciwpożarowej dla wszystkich 73 pracowników Nadleśnictwa, które prowadził inspektor ds. ochrony przeciwpożarowej w Nadleśnictwie.

(dowód: akta kontroli str. 400-402)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Przy pięciu objętych oględzinami wjazdach do kompleksu leśnego³⁰ nie było tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu, pomimo że ich umieszczenie w uzgodnieniu z właściwym miejscowo komendantem powiatowym PSP, było wymagane § 39 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej.

Nadleśniczy wyjaśnił, że w uzgodnionym z Komendantami Powiatowymi PSP w Piszcu i Elku zakresie przeciwpożarowym nie narzucono umieszczania tablic ostrzegawczych. Również w trakcie kontroli KP PSP nie zwracała na to uwagi. Podał, że czasami znaki te są umieszczane nie na wjeździe, a dalej na drodze w głębi lasu. W toku kontroli NIK³¹ Nadleśniczy poinformował o uzupełnieniu brakujących tablic.

(dowód: akta kontroli str. 172-176,179-185,571-574)

Ocena cząstkowa

Nadleśnictwo prawidłowo prowadziło działania profilaktyczne w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów przyczyniające się do ograniczenia zagrożenia pożarowego lasów i ich otoczenia. Dotyczyło to w szczególności prawidłowego wytyczenia pasów przeciwpożarowych oraz utrzymywania ich w należytym stanie. Rzetelnie prowadzono również działalność edukacyjną. Nadleśnictwo (do dnia 19 października 2018 r.) nienależycie wywiązywało się natomiast z obowiązku umieszczania tablic informacyjnych przy wjazdach do kompleksów leśnych.

3. Planowanie i wydatkowanie środków finansowych na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Nadleśnictwie stosowano politykę rachunkowości określoną w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych oraz prowadzono ewidencję operacji gospodarczych z wykorzystaniem SILP.

Przychody ogółem netto Nadleśnictwa w latach 2016-2018 (I półrocze) kształtowały się na podobnym poziomie i wynosiły odpowiednio: w 2016 r. - 29,1 mln zł, w 2017 r. - 29,0 mln zł oraz w I półroczu 2018 r. - 16,8 mln zł. Koszty Nadleśnictwa wyniosły natomiast: w 2016 r. - 28,4 mln zł, w 2017 r. - 29,5 mln zł, a w I półroczu 2018 r. - 15,9 mln zł. Zysk netto w 2016 r. wyniósł 0,67 mln zł, a w I półroczu 2018 r. - 0,83 mln zł. W 2017 r. Nadleśnictwo odnotowało natomiast ujemny wynik finansowy - 0,46 mln zł.

Koszty bezpośrednie ochrony przeciwpożarowej wynosiły odpowiednio: w 2016 r. - 0,21 mln zł - 84% planu (0,25 mln zł), w 2017 r. 0,22 mln zł - 81,5% planu (0,27 mln zł), a w I półroczu 2018 r. 0,13 mln zł - 34,2% planu (0,38 mln zł).

Nadleśniczy wyjaśnił, że niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków finansowych na ochronę przeciwpożarową wynikało z braku potrzeby wykonania części zadań, których nie można było przewidzieć, m.in. z uwagi na fakt, że niektóre pasy przy drogach publicznych nie wymagały porządkowania. Poza tym ze względu na dużą ilość dni, w których nie było zagrożenia pożarowego, wykonano mniej dyżurów w PAD oraz mniejszą liczbę lotów samolotem patrolowo-gaśniczym. Poza tym mniejsza liczba pożarów, powodowała mniejsze koszty związane z prowadzeniem akcji gaśniczych, dogaszaniem i dozorowaniem pożarzyska.

(dowód: akta kontroli str. 6-7,403-411,434-440)

³⁰ Dotyczyło to wjazdów do kompleksu leśnego: od miejscowości Dmusa na drodze powiatowej P1867, na drodze P1678 przy skrzyżowaniu z dojazdem pożarowym nr 47, na drodze P1678 od miejscowości Kruszewo, na drodze P1672 od strony miejscowości Orłowo, na drodze P1867 od miejscowości Drygały.

³¹ W dniu 19 października 2018 r.

3.2. Nadleśnictwo w latach 2016-2017 wykonało wszystkie trzy zaplanowane inwestycje przeciwpożarowe, przy czym z zaplanowanych na nie środków w wysokości 362,4 tys. zł wydatkowano kwotę 165,3 tys. zł (45,6%). Dotyczyły one: przebudowy dojazdu pożarowego nr 43 (plan 352,9 tys. zł, wykonanie 152,9 tys. zł – oszczędności w wyniku postępowania przetargowego), wykonania projektu na dojazd pożarowy nr 40 (wykonanie 103%), dokończenia budowy stacji meteorologicznej (wykonanie 277% - większe koszty prac geodezyjnych na poligonie).

Trzy inwestycje planowane na 2018 r. w kwocie 75 tys. zł³² pozostawały w realizacji. W zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego Nadleśnictwo w latach 2016-2017 planowało i realizowało m.in. zadania polegające na:

- lotniczym gaszeniu pożarów (w tym dyspozycyjność do gaszenia) – wydatkowano łącznie 179,5 tys. zł z zaplanowanych 186,3 tys. zł,
- utrzymaniu infrastruktury przeciwpożarowej – wydatkowano 99,8 tys. zł z zaplanowanych 113,4 tys. zł,
- utrzymaniu punktów obserwacyjnych i punktów łączności alarmowo-dyspozycyjnej – wydatkowano 77,6 tys. zł z zaplanowanych 97,7 tys. zł,
- utrzymaniu lotniska Leśnej Bazy Lotniczej – wydatkowano 13,9 tys. zł z zaplanowanych 19,7 tys. zł,
- porządkowaniu terenu w ramach profilaktyki przeciwpożarowej – wydatkowano 15,1 tys. zł z zaplanowanych 23,3 tys. zł,
- prognozowaniu stopnia zagrożenia pożarowego – wydatkowano 13,7 tys. zł z zaplanowanych 15,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-7,412-440)

3.3. W latach 2016-2018 (I półrocze) Nadleśnictwo udzieliło 45 zamówień publicznych w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, w tym jedno podlegające ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³³ (dalej: „ustawa Pzp”) na kwotę 173,3 tys. zł (przebudowa drogi leśnej – dojazd pożarowy nr 43 w Leśnictwie Myszkki) oraz 44 zamówienia niepodlegające jej przepisom (o wartości poniżej 30 tys. zł euro) na łączną kwotę 115,5 tys. zł (dotyczyły m.in.: pomiaru wilgotności ściółki na potrzeby PAD, serwisu stacji meteorologicznej, wykonywania zadań dyżurnego PAD, zakupów, napraw, przeglądów na potrzeby Leśnej Bazy Lotniczej Rostki oraz sprzętu przeciwpożarowego).

Analiza dokumentacji zamówienia publicznego na przebudowę drogi leśnej – dojazd pożarowy nr 43 w Leśnictwie Myszkki, udzielonego na podstawie przepisów ustawy Pzp wykazała, że w postępowaniu tym:

- przestrzegano określonych ww. ustawą wymogów w zakresie treści i sposobu publikacji ogłoszeń o zamówieniu i o udzieleniu zamówienia, udokumentowania przebiegu postępowania oraz wywiązano się z obowiązku złożenia oświadczeń z art. 17 Pzp,
- wpłynęły trzy ważne oferty, przy czym oferta, którą uznano za najkorzystniejszą, odpowiadała wymogom określonym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia („SIWZ”), a wykonawca, który ją złożył nie podlegał wykluczeniu,
- wyboru wykonawcy dokonano z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji,
- postanowienia umowy zawartej w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odpowiadały istotnym postanowieniom SIWZ oraz treści złożonych ofert. Interesy Nadleśnictwa zostały zabezpieczone

³² Inwestycje dotyczące: zakupu systemu wykrywania dymu oraz wykonania dwóch punktów czerpania wody.

³³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986.

m.in. poprzez zapisy dotyczące naprawienia szkody lub zapłaty kar umownych przez wykonawcę w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy.

Nadleśnictwo prawidłowo naliczyło i wyegzekwowało od wykonawcy należności w kwocie 15,6 tys. zł (zmniejszenie kwoty wynagrodzenia określonej fakturą wykonawcy ze 173,3 tys. zł do kwoty 157,7 tys. zł) z tytułu nienależytego wykonania inwestycji, tj.: przekroczonych spadków, zbyt małej grubości nawierzchni, kosztów badań laboratoryjnych kruszywa, kar umownych za nieterminowe wykonanie robót o 26 dni oraz nabycia usuniętych karp.

(dowód: akta kontroli str. 6-7,441-559)

Ocena cząstkowa

Zaplanowane przez Nadleśnictwo środki były wystarczające do wykonania zadań służących bezpośrednio zabezpieczeniu przeciwpożarowemu lasów. Środki te wydatkowane zgodnie z planem finansowym, w sposób odpowiedni do osiągnięcia założonych celów. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane zostało przeprowadzone z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji. W umowie z wykonawcą prawidłowo zabezpieczono interes Nadleśnictwa, co pozwoliło wyegzekwować od wykonawcy środki finansowe z tytułu niewykonania inwestycji zgodnie z umową.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Dostosowanie punktu czerpania wody na cieku wodnym przy dojeździe pożarowym nr 49 w Leśnictwie Karpiny do wymogów Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu lub jego zlikwidowanie w uzgodnieniu z KP PSP w Piszcu.
2. Podjęcie działań mających na celu utworzenie sieci dojazdów pożarowych w pełni spełniającej wymogi określone w § 8 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.
3. Podjęcie działań zapewniających zamieszczanie w protokołach z kontroli okresowych obiektów budowlanych, informacji o realizacji zaleceń z poprzedniej kontroli.
4. Uzupelnienie sieci łączności alarmowo-dyspozycyjnej o radiotelefony noszone.

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.

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

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 25 października 2018 r.

Kontroler
Henryk Dykty
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.

Piotr Wanic
p.o. Wicedyrektor

.....