



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.012.03.2018
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

Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/111 – Bezpieczeństwo przeciwpożarowe lasów państwowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Wojciech Dąbrowski - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/88/2018 z 27 sierpnia 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Pisz, ul. Olsztyńska 40a, 12-200 Pisz (dalej zwana „Komendą PSP”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Brygadier Paweł Pieńkosz, Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Pisz (dalej zwany „Komendantem”), od 1 września 2017 r. Funkcję tę poprzednio pełnili: brygadier Marek Dobrzycki - od 16 października 2007 r. do 17 lipca 2016 r., starszy brygadier Krzysztof Kroszkiewicz - od 17 lipca 2016 r. do 31 maja 2017 r. oraz brygadier Jacek Baczewski - od 1 czerwca 2017 r. do 31 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² Komenda PSP, sprawując nadzór nad zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych³ sporządzała roczne plany czynności kontrolno-rozpoznawczych i zrealizowała wszystkie ujęte w nich kontrole lasów państwowych. Oprócz nich podejmowano także kontrole pozaplanowe oraz inne działania związane z zapewnieniem przestrzegania przepisów pożarowych, które polegały w szczególności na prowadzeniu spotkań informacyjnych.

Wszystkie kontrole zostały zrealizowane przez funkcjonariusza posiadającego kwalifikacje wymagane ww. rozporządzeniem, a ich ustalenia rzetelnie udokumentowano stosownymi protokołami.

Należy natomiast zauważyć, że sprawowany nadzór nie był jednak w pełni skuteczny. Komenda PSP nie posiadała pełnej wiedzy o terenach leśnych wszystkich nadleśnictw podlegających jej nadzorowi. Skutkowało to nieobjęciem czynnościami kontrolno-rozpoznawczymi terenów leśnych dwóch nadleśnictw⁴, których siedziby znajdowały się poza obszarem powiatu piskiego.

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

² Okres objęty kontrolą: lata 2016 - 2018 (do 12 września) oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

³ Rozporządzenie 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).

⁴ Nadleśnictwa: Elk i Strzałowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1. Przygotowanie do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą nadzorowi Komendy PSP podlegało sześć nadleśnictw z terenu powiatu piskiego. Trzy spośród nich miały swoje siedziby na terenie tego powiatu (Pisz, Maskulińskie, Drygały), natomiast siedziba trzech innych (Elk, Giżycko, Strzałowo) znajdowała się poza powiatem. Ogólna powierzchnia obszaru chronionego wynosiła 177.630 ha, z czego powierzchnia lasów stanowiła ogółem 88.225 ha (49,66%), w tym lasów państwowych – 85.885 ha oraz prywatnych – 2.340 ha.

W latach 2016 - 2018 (do 30 czerwca) odnotowano 574 pożary⁵, z których 27 (4,7%)⁶ objęło obszar leśny (86,85 ha) należący wyłącznie do lasów państwowych.⁷

W 2016 r. odnotowano ogółem 11 pożarów, z czego 10 małych i jeden średni (o łącznej powierzchni 7,78 ha). Dziesięć objęło poszycie, a jeden miał miejsce na terenie młodniaka. W 2017 r. wystąpiły cztery pożary - dwa małe i dwa średnie (10,15 ha), które objęły poszycie. W I półroczu 2018 r. odnotowano 12 pożarów, w tym 10 małych oraz po jednym średnim i dużym (łącznie 68,92 ha). Jedenaście z nich objęło poszycie lasu, a jeden młodniak.

W ww. latach średnia wielkość pożaru wynosiła 3,22 ha, a maksymalna 64 ha⁸.

Przyczynami pożarów było: zaproszenie ognia - 13 przypadków (48%), podpalenia – sześć (22,2%), manewry na poligonie - cztery (15%), ognisko bez nadzoru - jeden (3,7%), zwarcie instalacji elektrycznej - jeden (3,7%). W dwóch przypadkach (7,4%) nie ustalono przyczyn pożaru.

(dowód: akta kontroli str. 2-6)

W ocenie 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. Ponadto kontrole przeprowadzono przy użyciu samochodu osobowego z napędem na jedną oś, co utrudniało dostęp do lasów. Działania utrudniało także niejednorodne oznakowanie dróg i dojazdów pożarowych (wielkość, kolorystyka, sposób mocowania) na terenie poszczególnych nadleśnictw.

(dowód: akta kontroli str.7)

W całym okresie objętym kontrolą w Komendzie PSP w grupie funkcjonariuszy zatrudniano 49 osób, a w grupie pracowników cywilnych trzy osoby. Czynnościami kontrolno-rozpoznawczymi zajmował się jeden funkcjonariusz⁹, którego kwalifikacje spełniały 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 szesnastoletni samochód osobowy marki Skoda Octavia wyposażony w napęd na jedną oś.

⁵ W 2016 r. – 232, w 2017 r. – 179, w 2018 r. (I półrocze) – 163.

⁶ W 2016 r. – 11, w 2017 r. – 4, w 2018 r. (I półrocze) – 12.

⁷ Pożary lasów w poszczególnych latach objęły: 7,78 ha - w 2016 r., 10,15 ha - 2017 r. oraz 68,92 ha – I półrocze 2018 r.

⁸ Pożar miał miejsce na terenie Nadleśnictwa Drygały. Przyczyną było zaproszenie ognia na poligonie woskowym, spaliła się trawa i poszycie leśne.

⁹ Innych osób nie upoważniano do przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych.

Komendant podał, że Komenda PSP wymaga doposażenia w ciężki terenowy samochód gaśniczy oraz lekki samochód terenowy z lawetą i quadem, który umożliwiłby skuteczne prowadzenie rozpoznania oraz kierowanie działaniami w trakcie pożarów lasów. Wymiany wymaga ponadto wyeksploatowany samochód wężowy.

(dowód: akta kontroli str. 3, 8-11)

2. Czynności kontrolno-rozpoznawcze

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie sporządzono trzy „Roczne plany czynności kontrolno-rozpoznawczych komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej”¹⁰ obejmujące rok 2016, 2017, 2018. Plany te sporządzano zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych¹¹, 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 łącznie przeprowadzenie dziewięciu kontroli lasów (wszystkie państwowe)¹² w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych. Objęto nimi cztery nadzorowane nadleśnictwa.¹³

Komendant podał, że w planach nie ujmowano kontroli lasów prywatnych ze względu na niewielką liczbę występujących na ich terenie pożarów.

(dowód: akta kontroli str. 3,12-45, 54)

W latach 2016 - 2018 (do 30 czerwca) Komenda PSP zrealizowała wszystkie kontrole lasów państwowych ujęte w planach czynności kontrolno-rozpoznawczych. Zadania te wykonywał funkcjonariusz posiadający odpowiednie kwalifikacje¹⁴. Poza planem przeprowadzono ponadto siedem kontroli lasów¹⁵, w tym jedną na terenie lasu prywatnego. Wszystkie czynności kontrolne rzetelnie udokumentowano stosownymi protokołami. Od 2017 r. sporządzano je zgodnie z wymogami określonymi w wytycznych wydanych przez Komendanta Głównego oraz Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, które dotyczyły stosowania jednolitego wzoru protokołu kontroli.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Komenda PSP nie objęła jednakże czynnościami kontrolno-rozpoznawczymi 55 ha lasów państwowych z terenu powiatu piskiego (0,06% powierzchni podlegającej jej nadzorowi). Należały one do dwóch nadleśnictw - Elk i Strzałowo, których siedziby znajdowały się poza terenem powiatu.

Komendant podał, że tereny tych nadleśnictw nie zostały objęte nadzorem, ponieważ Komenda PSP nie dysponowała wiedzą na ich temat.

(dowód: akta kontroli str. 2-3, 10-45, 58-70)

Opis stanu
faktycznego

Przeprowadzone kontrole lasów nie wykazały nieprawidłowości, w związku z tym nie wszczynano postępowań i nie wydawano decyzji administracyjnych oraz nie nakładano grzywien w drodze mandatu karnego.

¹⁰ Dalej: Roczny plan czynności kontrolno-rozpoznawczych.

¹¹ Tj. do końca roku poprzedzającego rok objęty planem, stosownie do § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną.

¹² W 2016 r. – dwie, w 2017 r. – trzy, w 2018 r. (do 30 czerwca) – cztery.

¹³ Trzy nadleśnictwa z siedzibami na terenie powiatu piskiego i jedno na terenie powiatu giżyckiego.

¹⁴ Opisane w punkcie 1 niniejszego wystąpienia.

¹⁵ Wszystkie kontrole dotyczyły przestrzegania przepisów przeciwpożarowych oraz rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych na terenie lasów Nadleśnictwach Pisz i Giżycko gdzie mają być zorganizowane obozy dla dzieci i młodzieży.

Wyniki przeprowadzonych czynności kontrolno-rozpoznawczych gromadzone były w formie zestawień danych dotyczących postępowań pokontrolnych oraz stwierdzonych nieprawidłowości. Zestawienia za okres objęty kontrolą dla terenu powiatu piskiego zostały przekazane przez Komendę PSP, Komendantowi Wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych, tj. za I półrocze – do dnia 20 lipca, a za II półrocze do dnia 20 stycznia roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 3, 12-45, 55-57)

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2016 - 2018 (do 30 czerwca) Komenda PSP w ramach działalności informacyjnej w zakresie ochrony przeciwpożarowej lasów przeprowadziła pięć spotkań z młodzieżą. Na wniosek Nadleśnictwa Pisz dokonano ponadto uzgodnienia „Sposobów postępowania na wypadek wystąpienia pożarów, klęski żywiołowej lub innego zagrożenia”. Przeprowadzono również ćwiczenia przeciwpożarowe (2018 r.) na terenie Nadleśnictwa Pisz w celu doskonalenia umiejętności prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych, współpracy z wojskową strażą pożarną oraz sprawdzenia punktów czerpania wody. Nie podejmowano innych działań w zakresie doradztwa, odbiorów, opiniowania lub nadzoru nad zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów. Komenda PSP przeprowadziła również 17 kontroli przejezdności dróg gminnych i powiatowych w kompleksach leśnych. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 46-53)

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶ 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

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 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 25 września 2018 r.

Kontroler: Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.

Wojciech Dąbrowski
specjalista kontroli państwowej

Piotr Wanic
p.o. Wicedyrektor

¹⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.