



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.012.04.2018

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	Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/94/2018 z dnia 5 września 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Nadleśnictwo Wielbark, ul. Stefana Czarnieckiego 19, 12-160 Wielbark (dalej „Nadleśnictwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edward Studziński - Nadleśniczy Nadleśnictwa Wielbark od 6 czerwca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna<sup>1</sup>

W okresie objętym kontrolą<sup>2</sup> Nadleśnictwo prawidłowo realizowało wytyczne dotyczące zabezpieczenia lasów przed pożarem, określone w Planie urządzania lasu<sup>3</sup> (dalej „PUL”) zatwierdzonym przez Ministra Środowiska. Wykonując obowiązek nałożony ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>4</sup>, Nadleśnictwo opracowało i wdrożyło „Sposób postępowania na wypadek powstania pożaru” oraz utworzyło sieć stałej obserwacji naziemnej. Zorganizowało także punkt alarmowo - dyspozycyjny oraz bazę sprzętową i magazyny pomocnicze do gaszenia pożarów. Sieć dojazdów pożarowych i stanowisk czerpania wody, poza nielicznymi wyjątkami, spełniała wymagania określone w przepisach. Gospodarnie wydatkowane były środki finansowe na wykonywanie zadań związanych z zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów.

W toku kontroli stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły niespełnienia na obszarze 222,42 ha (1% powierzchni leśnej Nadleśnictwa) wymogu rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów<sup>5</sup>, w zakresie zachowania odległości nie większej niż 750 m pomiędzy dowolnym punktem w lesie, a najbliższą drogą publiczną lub drogą leśną będącą dojazdem pożarowym oraz niezabezpieczenia 5,12 ha lasów siecią punktów czerpania wody i hydrantów, co było niezgodne z wytycznymi rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów<sup>6</sup>. Należy jednak zauważyć, że ww. niezabezpieczony obszar stanowił zaledwie 0,02% powierzchni leśnej Nadleśnictwa. Kontrola wykazała ponadto, że Nadleśnictwo wybudowało dwa

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

<sup>2</sup> Lata 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen).

<sup>3</sup> PUL dla Nadleśnictwa Wielbark na lata 2011 – 2020, zatwierdzony przez Ministra Środowiska decyzją z 1 lipca 2011 r. oraz aneksem z 13 czerwca 2017 r. w zakresie zmian: powierzchni łącznej lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz etatu miąższościowego użytków głównych.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 620, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 58, poz. 405, ze zm., dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów”.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 109, poz. 719, dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie ochrony przeciwpożarowej”.

dojazdy pożarowe niespełniające wymogów rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów w zakresie lokalizacji mijanek. Nie wywiązywało się także z niektórych obowiązków określonych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>7</sup>. Nie założono bowiem książek obiektu budowlanego dla sześciu dojazdów pożarowych będących liniowymi obiektami budowlanymi i nie wykonano rocznych kontroli stanu technicznego tych dojazdów. W jednym przypadku zrealizowano także roboty budowlane polegające na wykonaniu nawierzchni placu manewrowego z płyt betonowych, bez uzyskania pozwolenia na budowę.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Planowanie i realizacja przedsięwzięć w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów

Opis stanu faktycznego

1.1. Nadleśnictwo Wielbark położone jest w południowo – wschodniej części województwa warmińsko – mazurskiego (teren gmin: Wielbark, Szczytno, Jedwabno i Janowo) oraz w północno – zachodniej części województwa mazowieckiego (gmina Chorzele). Powierzchnia Nadleśnictwa wynosiła od 23.256,21 ha (stan na 31 grudnia 2015 r.) do 23.131,90 ha (30 czerwca 2018 r.). Zarządzana przez Nadleśnictwo powierzchnia lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, zmniejszyła się w tym okresie z 22.460,87 ha do 22.454,51 ha. Zmiany te wynikały m.in. z: uaktualnienia granic geodezyjnych działek, przekazania przez Nadleśnictwo gruntów na realizację inwestycji celu publicznego (lotniska w Szymanach) oraz realizacji prawa pierwokupu gruntów leśnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” (dalej: „LP”). Powierzchnia lasów według pełnionej funkcji na 30 czerwca 2018 r. wynosiła: 6.328,66 ha – lasy gospodarcze, 15.530,64 ha – lasy ochronne, 595,21 ha – pozostałe<sup>8</sup>. Nadleśnictwo sprawowało też nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa o powierzchni 1.510,14 ha (stan na 30 czerwca 2018 r.).

Procentowy udział powierzchni drzewostanów na siedliskach borowych wynosił od 82,6% na koniec 2015 r. do 82,1% wg stanu na 30 czerwca 2018 r. Udział drzewostanów w I i II klasie wieku<sup>9</sup>, szczególnie podatnych na wystąpienie pożaru, wynosił w tym okresie odpowiednio od 28,3% do 27,6%. Wskaźnik lesistości utrzymywał się natomiast na poziomie 60%.

Lasy Nadleśnictwa położone były w zasięgu działania trzech Komend Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej („KP PSP”): w Szczytnie (78% powierzchni Nadleśnictwa), w Przasnyszu (15%) oraz w Nidzicy (7%).

Nadleśnictwo zaliczono do I kategorii zagrożenia pożarowego lasów (duże zagrożenie<sup>10</sup>). Ewidencję pożarów prowadzono w Systemie Informatycznym Lasów Państwowych („SILP”), stosując arkusze ewidencyjne pożaru lasu<sup>11</sup>, zawierające m.in.: datę pożaru, godzinę jego zgłoszenia, stopień zagrożenia pożarowego, miejsce powstania, charakterystykę pożaru, udział jednostek w akcji ratowniczej. Każde zdarzenie odnotowywano ponadto w dzienniku pożarów.

W latach 2015 – 2018 (do 30 czerwca) na terenie Nadleśnictwa zarejestrowano łącznie 20 pożarów, które objęły ogółem 6,52 ha i spowodowały straty w kwocie 44,5 tys. zł. Z zapisów w SILP wynikało, że w ośmiu przypadkach przyczyną pożarów było podpalenie. W 12 pozostałych pożarach przyczyn nie ustalono.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

<sup>8</sup> Grunty związane z gospodarką leśną, w tym m.in.: linie podziału, szkółki, miejsca składowania.

<sup>9</sup> Np. uprawy, młodniki, dragowiny sosnowe.

<sup>10</sup> § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.

<sup>11</sup> Według wzoru określonego w załączniku nr 16 do „Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu”, stanowiącej załącznik do Zarządzenia nr 54 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r.

Z wyjaśnień Nadleśniczego wynikało, że w przypadkach nieotrzymania od PSP i Policji informacji o przyczynach pożarów odstępowano od zamieszczenia tych danych w arkuszach ewidencyjnych.

W arkuszach ewidencyjnych pożaru lasu nie odnotowano informacji kto wykrył i zgłosił pożar. Nadleśniczy podał, że nie były one wypełniane z uwagi na brak części danych personalnych osób zgłaszających i wykrywających pożary.

(dowód: akta kontroli str. 3-55, 110, 514-527)

**1.2.** Według stanu na 30 czerwca 2018 r. w Nadleśnictwie zatrudnionych było 52 pracowników. Zadania z zakresu zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów powierzono pracownikowi posiadającemu wykształcenie wyższe oraz przeszkolenie dla inspektorów ochrony przeciwpożarowej.

(dowód: akta kontroli str. 56-60)

**1.3.** Zgodnie z wymogiem § 39 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej, zamieszczone w PUL kierunkowe wytyczne z zakresu ochrony przeciwpożarowej zostały w 2011 r. uzgodnione z Mazowieckim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej oraz z Warmińsko – Mazurskim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej.

PUL zawierał wszystkie elementy wymagane art. 18 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>12</sup>, w tym wytyczne w sprawie poprawy i utrzymania stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego, które zobowiązywały m.in. do: minimalizowania zagrożenia pożarowego w ramach prac odnowieniowych lasu (np. wprowadzanie gatunków liściastych w pasie wzdłuż uczęszczanych dróg publicznych), remontowania i modernizacji dojazdów pożarowych, niepozostawiania gałęzi, chrustu i odpadów w pasie wzdłuż dróg publicznych po ukończeniu w nich prac leśnych, utrzymywania w odpowiednim stanie tablic informacyjnych i ostrzegawczych o zagrożeniach pożarowych w lasach, prowadzenia działalności informacyjnej i ostrzegawczej o przyczynach powstania i skutkach pożarów w lasach, a także o zachowaniu się ludzi w lesie i jego otoczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 61-106)

W latach 2016 - 2018 (do 30 czerwca) Nadleśnictwo w planach finansowo – gospodarczych (w zakresie rzeczowym) zaplanowało i wykonało m.in. następujące zadania:

- 2016 r. - utrzymanie istniejących pasów przeciwpożarowych na odcinku 1,94 km, porządkowanie terenu na obszarze 73,69 ha, utrzymanie 24 punktów czerpania wody oraz lotnicze patrołowanie i gaszenie pożarów 3,83 godziny (plan), 2,42 godz. (wykonanie),
- 2017 r. - utrzymanie istniejących pasów przeciwpożarowych na odcinku 2,18 km, porządkowanie terenu na obszarze 67,69 ha, utrzymanie 28 punktów czerpania wody oraz lotnicze patrołowanie i gaszenie pożarów 3,84 godziny (plan), 2,34 godz. (wykonanie),
- 2018 r. (stan na 30 czerwca) - utrzymanie istniejących pasów przeciwpożarowych na odcinku 2,06 km, porządkowanie terenu na obszarze 64,80 ha, utrzymanie 28 punktów czerpania wody (27 wykonanie) oraz lotnicze patrołowanie i gaszenie pożarów 3,80 godziny (plan), 3,00 godz. (wykonanie),

W ww. okresie nie planowano utworzenia nowych pasów przeciwpożarowych oraz budowy nowych punktów czerpania wody.

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.

Ponadto w okresie tym, Nadleśnictwo planowało i poniosło nakłady finansowe na środki trwałe w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Dotyczyło to: budowy dojazdu pożarowego nr P011L – Leśnictwo Przeagańsk (2015 r.), budowy dwóch dojazdów pożarowych nr P116L - Leśnictwo Borki i nr P041L Leśnictwo Opaleniec (2016 r.), budowy dojazdu pożarowego nr P133L – Leśnictwo Róg oraz zakupu paneli fotowoltanicznych do stałego punktu obserwacyjnego w Rogu (2017 r.), a także rozpoczętych w 2018 r. inwestycji, tj. budowy mostu na rzece Sawica - stanowiącego wyznaczony punkt czerpania wody oraz dojazdu pożarowego nr P021L – Leśnictwo Trzcianka i Karolinka.

(dowód: akta kontroli str. 328-338)

**1.4.** Nadleśnictwo, stosownie do wymogu art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, opracowało „Sposób postępowania na wypadek powstania pożaru”, który corocznie terminowo był uzgadniany z trzema KP PSP (Szczytno, Nidzica i Przasnysz). Dokument ten zawierał m.in. informacje ogólne o Nadleśnictwie, charakterystykę pożarową terenów leśnych, dane organizacyjno-techniczne ochrony przeciwpożarowej z wykazem dojazdów pożarowych i punktów czerpania wody, wykaz telefonów, lokalizację najbliższych baz lotniczych oraz materiały kartograficzne.

(dowód: akta kontroli str. 107-124)

**1.5.** System obserwacji Nadleśnictwa oparty był na pięciu stałych punktach obserwacji naziemnej (wieże obserwacyjne), które w pełni pokrywały nadzorowany obszar<sup>13</sup>. W okresie zagrożenia pożarowego teren Nadleśnictwa objęty był patrolami lotniczymi organizowanymi przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Olsztynie („RDLP”). Stałe patrole naziemne prowadzone były przez Straż Leśną oraz przez Zakłady Usług Leśnych, wykonujące na rzecz Nadleśnictwa zadania w ramach zawartych umów oraz porozumień.

Straż Leśna dysponowała samochodem terenowym marki Suzuki wyposażonym w hak holowniczy, odbiornik GSP, radiotelefon samochodowy, pilarkę spalinową, siekiere, drabinę teleskopową oraz dwa komplety sprzętu ochrony osobistej.

Na wyposażeniu głównej bazy sprzętu przeciwpożarowego znajdowała się przyczepa samochodowa z zamontowanym modułem gaśniczym<sup>14</sup>.

Wieża obserwacyjna w m. Róg o wysokości 37 m wyposażona była zgodnie z wymogami § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, tj. m.in. w: elektroniczny kątomierz kolimatorowy, telefon komórkowy, radiotelefon pasma leśniczego, lornetkę, krzesło obrotowe, stolik, panele fotowoltaniczne, zegar, latarkę, apteczkę, instrukcję obserwatora, dziennik pracy obserwatora oraz mapę topograficzną obserwowanego terenu.

(dowód: akta kontroli str. 107-127, 136-138, 156-163, 181-195)

**1.6.** W budynku Nadleśnictwa utworzono punkt alarmowo – dyspozycyjny („PAD”), który wyposażono w: radiotelefon bazowy pasma leśniczego o mocy 20 W, telefon przewodowy i komórkowy, mapę topograficzną nadleśnictwa w skali 1:50.000 przystosowaną do lokalizacji miejsca pożarów na podstawie namiarów z punktów obserwacyjnych, dokumentację dotyczącą sposobu postępowania na wypadek pożaru (wersja elektroniczna i papierowa) z wykazem numerów telefonów (stacjonarnych, komórkowych), kryptonimów osób funkcyjnych, instrukcję pracy dyspozytora z dziennikiem pracy, komputer z drukarką A3 i dostępem do Internetu. Oprogramowanie komputera umożliwiało m.in. prognozowanie rozprzestrzeniania

<sup>13</sup> Nadleśnictwo dysponowało jedną wieżą obserwacyjną w miejscowości Róg, która funkcjonowała w koordynacji z wieżami sąsiednich Nadleśnictw: Parciaki (m. Chorzele), Jedwabno (m. Jedwabno), Jedwabno (m. Złota Góra) i Szczytno (m. Ciemna Dąbrowa).

<sup>14</sup> Opisano w punkcie 1.8. wystąpienia.

się pożaru lasu, posiadało wydzieloną dla PAD pocztę elektroniczną oraz dostęp do elektronicznych map Lasów Państwowych („LP”).

(dowód: akta kontroli str. 107-124, 128-132)

**1.7.** Nadleśnictwo dysponowało następującym sprzętem łączności radiowej: pięcioma radiotelefonami bazowymi (dwa w budynku Nadleśnictwa oraz po jednym w Leśnictwie Dąbrowa i Róg oraz jeden w Leśnej Bazie Lotniczej w Szymanach), 20 radiotelefonami samochodowymi oraz trzema radiotelefonami przenośnymi.

W dokumentacji dotyczącej „Sposobu postępowania na wypadek powstania pożaru” wykazano przydzielone kanały radiowe dla RDLP w Olsztynie. Umożliwiały one prowadzenie nasłuchu i wywoływanie przez wszystkie stacje nadleśnictw (kanał „9”), prowadzenie rozmów lokalnych (kanał „5”), a także wywoływanie jednostek PSP (kanał „11”).

Posiadany przez Nadleśnictwo sprzęt łączności radiowej nie zapewniał możliwości technicznej pracy na kanale służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych - „B112”.

Nadleśniczy podał, że w związku z realizacją projektu pn. „Rozwój łączności w Lasach Państwowych – modernizacja sieci radiokomunikacji radiowej lądowej”, podjęte zostały działania mające na celu zakup w 2019 r. nowego sprzętu radiowego, który będzie umożliwiał łączność cyfrową, a nie jak dotąd analogową, w tym bezpośrednią łączność z jednostkami MSW (kanał B112). Nadleśnictwo zaplanowało zakup takich radiotelefonów w 2019 r. w ilości 28 sztuk. Podał ponadto, że Nadleśnictwo nie mogło samodzielnie podjąć decyzji o zmianie sprzętu łączności radiowej z analogowej na cyfrową.

(dowód: akta kontroli str. 154-155, 514-525)

**1.8.** Główną bazę sprzętu przeciwpożarowego zorganizowano przy budynku Nadleśnictwa i wyposażono zgodnie z wytycznymi określonymi w § 11 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Wyposażenie obejmowało m.in.: dwa zbiorniki ze środkiem pianotwórczym (każdy o pojemności 50 l) oraz zbiornik na wodę (podczepiany do ciągnika) o pojemności 9 tys. litrów z pompą oraz oprzyrządowaniem, podręczny sprzęt gaśniczy (gaśnice, tłumice szpadle, siekiery, motyki). Nadleśnictwo dysponowało ponadto samochodem patrolowo – gaśniczym z modułem gaśniczym zamontowanym na przyczepie<sup>15</sup>.

Utworzono także dwa pomocnicze magazyny sprzętu przeciwpożarowego<sup>16</sup>. Każdy z nich wyposażony był w gaśnice, tłumice i szpadle.

Nadleśnictwo corocznie zawierało z podmiotami gospodarczymi realizującymi zadania związane z utrzymaniem lasów porozumienia w sprawie dyżurów przeciwpożarowych. Na ich podstawie podmioty te były zobowiązane do postawienia w dyspozycji Nadleśnictwa od trzech do czterech ciągników wyposażonych w pług leśny z kierownicą oraz do pełnienia dyżurów pod wskazanymi numerami telefonów.

(dowód: akta kontroli str. 133-141, 156-196)

**1.9.** Rozmieszczenie sprzętu przeciwpożarowego było zgodne z założeniami opracowania „Sposób postępowania na wypadek powstania pożaru”, uzgodnionym z właściwymi komendantami powiatowymi PSP.

(dowód: akta kontroli str. 514-525)

**1.10.** W ocenie Nadleśniczego wyposażenie baz sprzętu przeciwpożarowego, punktów obserwacyjnych, patroli przeciwpożarowych, punktu alarmowo-

<sup>15</sup> Przyczepa była m.in. wyposażona w: zbiornik na wodę o pojemności 400 l, pompę z osprzętem do podawania prądów wody i piany, węże, podręczny sprzęt gaśniczy (dwie gaśnice proszkowe, dwie tłumice oraz dwa szpadle).

<sup>16</sup> Utworzone na terenie Leśnictwa Róg i Opaleniec.

dyspozycyjnego było odpowiednie i wystarczające do prawidłowej realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu.

W akcjach gaszenia pożarów poza pracownikami LP brały udział m.in. jednostki PSP i OSP, a w ośmiu przypadkach korzystano także z samolotów gaśniczych.

(dowód: akta kontroli str. 12-34, 514-525)

1.11. W celu ochrony przeciwpożarowej lasów, Nadleśnictwo wyznaczyło sieć 28 podstawowych punktów ujęcia wody, w tym 20 na ciekach wodnych oraz 8 zbiorników sztucznych należących do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe („PGL LP”). Sporządziło też wykaz 28 hydrantów zlokalizowanych na obszarze Nadleśnictwa. Wyznaczono też 7 pomocniczych punktów czerpania wody, w tym 4 w ciągu dróg publicznych (mosty) oraz 3 zbiorniki sztuczne z beczek o pojemności ok. 20 m<sup>3</sup>.

Nadleśnictwo nie posiadało umów (porozumień) z zarządcami lub właścicielami mostów wyznaczonych i wskazanych w dokumentacjach ochrony przeciwpożarowej na punkty czerpania wody, regulujących możliwość i warunki korzystania z nich w przypadku pożaru lasu.

Nadleśniczy wyjaśnił, że rozporządzenie MSWiA z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych<sup>17</sup> reguluje prawnie kwestię wykorzystania hydrantów na cele przeciwpożarowe. Dlatego nie ma potrzeby dodatkowej formalizacji prawa dostępu do hydrantów w celach ochrony przeciwpożarowej lasów. Podał też, że podobnie jest w przypadku właścicieli mostów, które zlokalizowane są na drogach publicznych, czyli ogólnodostępnych. Działania prowadzone z wykorzystaniem hydrantów lub pobór wody z punktów czerpania wody na mostach mają miejsce tylko w czasie działań ratowniczych w celu ochrony życia i mienia, w tym lasów Skarbu Państwa. Wskazał również, że punkty czerpania wody zostały wyznaczone ponad 30 lat temu, dlatego uznano, że nie ma potrzeby występować do zarządców o dokumentację techniczne umożliwiające weryfikację spełniania przez te punkty warunków określonych w przepisach prawa. Wszystkie jednostki ratownicze znają położenie punktów czerpania wody i nie wносиły żadnych uwag do ich usytuowania oraz wydajności.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że brak porozumień lub umów z zarządcami obiektów mostowych, na których wyznaczono punkty czerpania wody, dotyczących właściwego ich utrzymania oraz danych o ich stanie technicznym może mieć wpływ na zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów. Stan techniczny obiektów mostowych może bowiem z czasem ulegać pogorszeniu i mosty te nie będą spełniały np. normatywów nośności dla pojazdów ratowniczych PSP.

(dowód: akta kontroli str. 196-198, 514-527)

Podstawową siecią 28 punktów czerpania wody i siecią 28 hydrantów zlokalizowanych na obszarze Nadleśnictwa zabezpieczono źródła wody do celów przeciwpożarowych o promieniu 3 km dla 99,9% powierzchni Nadleśnictwa. Siecią tą nie objęto 33,65 ha powierzchni leśnej w czterech leśnictwach<sup>18</sup>.

Nadleśniczy podał, że przy ocenie zabezpieczenia Nadleśnictwa siecią punktów czerpania wody i hydrantów należy brać pod uwagę nie tylko zasięg terytorialny jednostki, ale również sąsiednie nadleśnictwa. Tak jest również w przypadku Nadleśnictwa Wielbark – 28,53 ha lasu zabezpiecza punkt czerpania wody w sąsiednim Nadleśnictwie Parciaki. Pozostała powierzchnia, czyli 5,12 ha stanowi sumę niewielkich powierzchni w 4 leśnictwach, do których dojazd jednostek

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 124, poz. 1030.

<sup>18</sup> Leśnictwa: Mąciuce oddział 728 (2,5 ha), Opaleniec oddział 804 (0,94 ha), 790 (0,70 ha), 789 (28,53 ha), Przeगाński oddział 119 (0,36 ha), Sawicz oddział 52 (0,62 ha).

ratowniczych zapewniają drogi leśne. Podał również, że wprowadzie punkt czerpania wody w Nadleśnictwie Parciaki nie został ujęty w wyznaczonej sieci punktów czerpania wody, to Nadleśnictwo wiedziało o jego lokalizacji i informowało o tym fakcie (na różnych spotkaniach i szkoleniach) odpowiednie jednostki ratownicze.

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje możliwości korzystania ze źródeł wody do celów przeciwpożarowych usytuowanych na terenie innych nadleśnictw. Zwraca jednak uwagę, że w opracowanym i corocznie uzgadnianym z KP PSP „Sposobie postępowania na wypadek powstania pożaru”, nie wskazano tego punktu czerpania wody zlokalizowanego na terenie innego nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 199-200, 203-204, 514-527)

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny 10 punktów czerpania wody<sup>19</sup>, w tym siedmiu zbiorników sztucznych (usytuowanych na gruntach PGL LP) i trzech na ciekach wodnych (mosty na drogach publicznych) wykazały, że:

- wszystkie punkty oznaczono w sposób widoczny (czytelnymi tablicami), w jednym przypadku (leśnictwo Róklas oddział 140) nie oznaczono dojazdu do punktu z drogi publicznej,
- wszystkie zbiorniki sztuczne (wykopane w gruncie) były ogrodzone i posiadały pomosty na ustawienie pomp wodnych,
- mosty wyznaczone na punkty czerpania wody umożliwiały przejazd pojazdów ratunkowych w obie strony, przy czym nie wyznaczono placów manewrowych lub objazdów pętlicowych, ani też miejsc poboru wody,
- w przypadku czterech zbiorników sztucznych przygotowano objazdy pętlicowe, a w trzech przygotowano place manewrowe.

Ponadto w dwóch punktach czerpania wody ustalono, że:

- oddział 663h leśnictwo Róg – zorganizowano plac manewrowy wyłożony w części (12 m na 12 m) płytami betonowymi;
- oddział 789 leśnictwo Opaleniec – wkopano w grunt zbiornik z beczki o pojemności ok. 20 m<sup>3</sup>, który oznaczono „Punkt czerpania wody”. W obrębie tego punktu wyznaczono plac manewrowy o wymiarach 20 m na 20 m. W toku kontroli NIK, Nadleśnictwo zmieniło jego oznakowanie z informacją, że jest to pomocniczy punkt czerpania wody.

Pozostałe punkty czerpania wody zostały wyznaczone pomimo nie dysponowania przez Nadleśnictwo danymi potwierdzającymi spełnianie przez nie wymogów w zakresie wydajności źródeł wody, określonych § 39 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej.

(dowód: akta kontroli str. 136-153, 220-221, 514-527)

**1.12.** W ramach sieci dróg leśnych o łącznej długości 1.116,83 km, Nadleśnictwo wyznaczyło 80 dojazdów pożarowych o długości 229,2 km, z których 23,5 km stanowiły drogi gminne przebiegające bezpośrednio w ich ciągu. Według stanu na 30 czerwca 2018 r., Nadleśnictwo posiadało sześć dojazdów pożarowych spełniających parametry wymagane przepisami prawa o łącznej długości 25,2 km wybudowanych<sup>20</sup> z użyciem wyrobów budowlanych (stanowiło to 11% wyznaczonych dojazdów). Dla zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów wykorzystywano również sieć dróg publicznych<sup>21</sup> o łącznej długości 358,4 km.

<sup>19</sup> Zbiorniki sztuczne w Leśnictwie: Róg (oddział 663h), Opaleniec (oddział 758a, 744k i 789), Róklas (oddział 140 i 191), Karolinka (oddział 532); cieki naturalne (mosty) w Leśnictwie: Róg (oddział 718 – rzeka Orzyc), Dąbrowa (oddział 749 – rzeka Baranowska Struga), Wesołowo (oddział 914 – rzeka Omulew)

<sup>20</sup> Wybudowane dojazdy pożarowe: w 2017 r. - nr P133L, 2016 r. nr P041L i nr P116L, przebudowane dojazdy w 2015 r. – nr P011L, 2013 r. nr P040L i nr P101L. W przypadku dojazdów wybudowanych w latach 2016 – 2017 uzyskano pozwolenia na budowę, a w latach 2013 -2015 dokonano zgłoszenia zamiaru budowy.

<sup>21</sup> Drogi: gminne, powiatowe, wojewódzkie oraz krajowe.



Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny 11 dojazdów pożarowych<sup>22</sup> wykazały m.in., że:

- wjazdy z dróg publicznych na dojazdy pożarowe oznaczono widocznymi tablicami z numerami dojazdów oraz słupkami krawężniowymi U-2,
- wszystkie dojazdy pożarowe były przejezdne,
- sześć dojazdów pożarowych (przebudowanych i wybudowanych) spełniało wymogi § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, tj. m.in. posiadały one utwardzoną, równą nawierzchnię o szerokość 3,5 m oraz mijanki o szerokości 3 m i długości 23 m,
- pięć pozostałych dojazdów pożarowych (nie poddanych przebudowom) miało nierówną i skoleinowaną nawierzchnię, a w ich ciągu nie było wyznaczonych miejsc umożliwiających mijanie się pojazdów w trakcie akcji ratowniczych.

Oględziny wybudowanych trzech dojazdów pożarowych oraz analiza ich dokumentacji technicznej wykazały ponadto, że w przypadku dojazdu:

- nr P133L Leśnictwo Róg (wybudowanego w 2017 r.) - w związku z występowaniem gruntu będącego własnością gminy w ciągu wyznaczonego dojazdu z projektu budowlanego wyłączono dwa odcinki drogi (drogi gminne) o łącznej długości ok. 490 m (pierwszy odcinek ok. 330 m, drugi ok. 160 m). Odcinki dróg gminnych były w gorszym stanie technicznym od przebudowanej części dojazdu. Ponadto w projekcie budowlanym (przyjętym do realizacji) zaprojektowano, a następnie wykonano dwie mijanki w odległości ok. 520 m i 580 m od poprzednich;
- nr P040L Leśnictwo Opaleniec o długości 4.079 m (przebudowanego w 2013 r. na odcinku 2.554 m), z czego grunt w środkowej jego części należał do innego właściciela (ok. 708 m – droga gminna). Końcowy odcinek dojazdu należących do Nadleśnictwa (o dł. ok. 817 m) był utrzymywany w ramach bieżących remontów. Odcinek drogi gminnej były w gorszym stanie technicznym od pozostałej części dojazdu;
- nr P041L Leśnictwo Opaleniec (wybudowanego w 2016 r.) - na długości ok. 270 m nieprzebudowywany (droga gminna) nierówna z koleinami. Ponadto nie zaprojektowano i nie wybudowano mijanek na odcinku drogi przed przejazdem kolejowym oraz na łuku drogi zlokalizowanym ok. 60 m od przejazdu, co uniemożliwiało widoczność pojazdu z następnej mijanki.

(dowód: akta kontroli str. 136-153, 201-202, 205-206, 356-452, 514-525)

**1.13.** Nadleśnictwo w marcu każdego roku objętego kontrolą dokonywało komisyjnego przeglądu stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego obszarów leśnych w zakresie przygotowania punktów czerpania wody i pasów przeciwpożarowych, stanu technicznego dojazdów pożarowych oraz wyposażenia baz sprzętu przeciwpożarowego.

(dowód: akta kontroli str. 207-212)

**1.14.** Nadleśnictwo posiadało Operat drogowy<sup>23</sup>, w którym ujęto m.in.: cel i metodykę opracowania, charakterystykę Nadleśnictwa, wyniki inwentaryzacji, projekt docelowej sieci drogowej oraz harmonogram działań na drogach leśnych. Stan techniczny nawierzchni 331 km dróg leśnych na koniec grudnia 2011 r. określono jako: dobry (33,4 km), średni (209,6 km), zły (85,9 km) oraz bardzo zły (2,1 km).

<sup>22</sup> Dojazdy pożarowe nr: P133L, P040L, P101L, P011L, P041L, P116L (dojazdy o nawierzchni utwardzonej – przebudowane i wybudowane w latach 2013 – 2017) oraz P039L, P134L, P044L, P102L i P122L (dojazdy o nawierzchni gruntowej – nieprzebudowywane).

<sup>23</sup> Opracowanie sporządzone w 2011 r. przez Biuro Urządzania Lasów i Geodezji Leśnej Oddział w Olsztynie.

W projekcie docelowej sieci dróg wskazano, że obejmuje ona łącznie 372 km dróg leśnych, a zasadniczym jej elementem będą dojazdy pożarowe.

Według stanu na 30 czerwca 2018 r., stan techniczny 80 wyznaczonych dojazdów pożarowych, Nadleśnictwo oceniło w czterostopniowej skali, tj.: dobry – pięć dojazdów, zadawalający – osiem, średni – 56 i zły – 11 dojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 201-202, 213-219)

**1.15.** Nadleśnictwo nie zawierało umów, porozumień z zarządcami dróg publicznych (gminnych, powiatowych, wojewódzkich) wykorzystywanych w celu dojazdu do pożaru w zakresie zapewnienia ich przejezdności zgodnie z parametrami wymaganymi dla dojazdów pożarowych.

Nadleśniczy wyjaśnił, że drogi publiczne są obiektami budowlanymi i zgodnie z ustawą Prawo budowlane, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać je w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Wskazał też, że Nadleśnictwo nie może zmuszać zarządców danych dróg do zachowywania należytych parametrów.

(dowód: akta kontroli str. 201-202, 514-525)

**1.16.** Wyznaczona przez Nadleśnictwo sieć dojazdów pożarowych oraz sieć dróg publicznych wykorzystywanych jako takie dojazdy, w sposób wymagany § 8 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, zabezpieczała 98,87% jego powierzchni. Siecią tą nie objęto 222,42 ha powierzchni leśnej w 13 leśnictwach<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 201-202, 205-206, 514-527)

**1.17.** Na próbie czterech środków trwałych będących obiektami budowlanymi<sup>25</sup>, ustalono, że Nadleśnictwo zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane przeprowadzało roczne i pięcioletnie kontrole stanu technicznego elementów budynków i budowli, przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane. Ostatnie przeglądy roczne wykonano w kwietniu 2018 r., a przegląd pięcioletni w maju 2014 r. Dla tych budynków i budowli prowadzono książki obiektów budowlanych wymagane art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, w których dokonywano zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego.

Nadleśnictwo nie założyło ksiąg obiektu budowlanego dla wybudowanych w latach 2013 – 2017 sześciu dojazdów pożarowych, wymaganych art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Dojazdy pożarowe wybudowane w 2016 r. i 2017 r. posiadały utwardzoną nawierzchnię wykonaną z użyciem wyrobów budowlanych, tj. kruszywa naturalnego stabilizowanego mechanicznie frakcji 0/31,5mm o grubości 25 cm. Nie odnotowywano przeglądów stanu technicznego tych dróg wymaganych art. 62 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 220-221, 514-527)

**1.18.** Z informacji uzyskanych od jednostek PSP nadzorujących zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów Nadleśnictwa wynikało m.in., że w latach 2015 – 2018 (do 30 czerwca):

- KP PSP w Nidzicy nie prowadziło czynności kontrolno - rozpoznawczych na terenie Nadleśnictwa. Odnotowano natomiast jeden pożar, przy czym w trakcie działań ratowniczo – gaśniczych nie stwierdzono niewłaściwego oznakowania

<sup>24</sup> Leśnictwo: Borki (13,73 ha), Kipary (17,16 ha), Trzcianka (16,84 ha), Karolinka (5,22 ha), Dąbrowa (17,66 ha), Szymany (23,08 ha), Wesolowo (24,23 ha), Przeagańsk (7,48 ha), Sawicz (19,60 ha), Wielbark (6,62 ha), Róklas (6,44 ha), Mącice (3,38 ha), Opaleniec (60,98 ha).

<sup>25</sup> Budynek administracyjny Nadleśnictwa (nr inw. 105/001), budynek wielofunkcyjny (nr 101/403), wieża obserwacyjna (nr inw. 291/462) i budynek gospodarczy (nr inw. 108/379).

lub złego stanu wjazdów do lasu, dojazdów pożarowych, pasów przeciwpożarowych, dojazdów do punktów czerpania wody;

- KP PSP w Przasnyszu przeprowadziło cztery kontrole, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości. Odnotowano trzy pożary lasów, a w toku akcji ratowniczych nie stwierdzono niewłaściwego oznakowania i złego stanu wjazdów do lasu, dróg pożarowych, pasów przeciwpożarowych oraz dojazdów do punktów czerpania wody;
- KP PSP w Szczytnie przeprowadziło dwie kontrole, przy czym w toku jednej z nich (z 2016 r.) stwierdzono zły stan dostępu do cieków wodnych wyznaczonych na punkty czerpania wody (zarośnięte krzakami brzegi) oraz brak mijanek i oznaczeń dojazdów pożarowych nr 110 i 12. Kontrola sprawdzająca wykazała, że nieprawidłowości te zostały usunięte. Odnotowano 16 pożarów, a w toku akcji ratowniczych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 222-228)

**1.19.** Nadleśnictwo w umowach na usługi w zakresie gospodarki leśnej zawierało m.in. postanowienia zobowiązujące wykonawcę do wzięcia udziału w akcji mającej na celu zlikwidowanie istniejącego zagrożenia pożarowego oraz udostępnienia sprzętu i osób do zabezpieczenia pożarzyska i udziału w akcji gaśniczej oraz zaalarmowania Straży Pożarnej o wystąpieniu pożaru oraz punktu alarmowo - dyspozycyjnego Nadleśnictwa.

W umowach zobowiązano tych wykonawców do wykonywania na zlecenie leśniczych zadań związanych z zabezpieczeniem przeciwpożarowym, tj. m.in. do: rozmieszczania tablic informacyjnych i ostrzegawczych, wykaszania i utrzymywania punktów czerpania wody, przygotowania i utrzymywania pasów przeciwpożarowych, wyznaczenia patroli przeciwpożarowych, gaszenia, dogaszania i dozoru pożarzysk, wyznaczenia osób do obsługi punktu alarmowo – dyspozycyjnego oraz punktu obserwacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 229-271)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Utworzona przez Nadleśnictwo sieć punktów czerpania wody oraz sieć hydrantów nie zabezpieczała 5,12 ha powierzchni lasów I kategorii zagrożenia pożarowego w sposób wymagany § 39 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej, bowiem nie zapewniała źródeł wody do celów przeciwpożarowych w terenie o promieniu nieprzekraczającym trzech kilometrów.
2. W 2016 r. zrealizowano roboty budowlane polegające na wykonaniu nawierzchni części placu manewrowego przy punkcie czerpania wody na terenie leśnictwa Róg - oddział 663h z użyciem płyt betonowych bez uzyskania pozwolenia na budowę, które było wymagane art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Nadleśniczy podał, że ułożone płyty na placu manewrowym w oddziale 663h (Leśnictwo Róg) mają ponad 30 lat i nie zostałyby udzielone pozwolenie na budowę z materiałów nieposiadających właściwych certyfikatów. Wskazał też, że rozwiązanie to jest tymczasowe i że będzie starał się włączyć budowę tego placu oraz dojazdu pożarowego do planu finansowo – gospodarczego na 2020 r.

NIK zwraca uwagę, że wiek użytych wyrobów budowlanych, ani też tymczasowość zastosowanego rozwiązania nie zmienia faktu, że w wyniku przeprowadzonych robót z wykorzystaniem wyrobów budowlanych (płyt betonowych) uległ zmianie istotny parametr techniczny placu manewrowego w postaci nośności jego nawierzchni.

3. Dojazdy pożarowe nr P133L i P041L wybudowano w oparciu o dokumentację techniczną, w których nie uwzględniono jednego z parametrów określonych § 7 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Stwierdzono bowiem, że w przypadku dojazdu pożarowego nr P133L odległość pomiędzy mijankami przekraczała dopuszczalne ww. przepisem 300 m, tj. wynosiła 580 m (w tym 160 m gruntowej drogi gminnej), zaś dojazdu pożarowego nr P041L - nie zapewniono w jednym przypadku wymaganej wzajemnej widoczności z mijanek.

Nadleśniczy podał, że w przypadku dojazdu pożarowego nr:

- P133L - w dojeździe pożarowym znajduje się część drogi gminnej, która została wyłączona z zakresu przedmiotu inwestycji, a po obu stronach odcinka znajdowały się grunty prywatne, nie było więc w obecnym stanie możliwości zachowania parametru odległości między mijankami,
- P041L - projektant nie uwzględnił mijanki z uwagi na skrzyżowanie drogi leśnej z przejazdem kolejowym i liczył do skrzyżowania jako jeden odcinek drogi, a od skrzyżowania jako drugi odcinek drogi.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że przepisy ww. rozporządzenia nie przewidują wyjątków i nie dają możliwości odstąpienia od wymogu określonego § 7 ust. 2 pkt 6 tego rozporządzenia. Przepis ten wskazuje jednoznacznie, że odległość pomiędzy mijankami nie może przekraczać 300 metrów i zapewniona powinna być z nich wzajemna widoczność. Stosownie zatem do zaistniałych uwarunkowań mijanki należało zaprojektować i wykonać w mniejszych odległościach niż 300 m oraz spełnić wymóg zachowania z nich wzajemnej widoczności.

4. Nie w pełni wywiązano się z wymogu § 8 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. W odniesieniu do lasów (I kategorii zagrożenia pożarowego) o powierzchni 222,42 ha odległość pomiędzy dowolnym punktem w nich położonym, a najbliższą drogą publiczną lub siecią dróg leśnych wykorzystywanych jako dojazd pożarowy przekraczała bowiem 750 m.

Nadleśniczy wyjaśnił, że na całej powierzchni Nadleśnictwa Wielbark wyznaczono sieć dojazdów pożarowych uzgodnioną z Komendantami Wojewódzkimi Państwowej Straży Pożarnej. Podał też, że mimo, iż sieć dojazdów pożarowych oraz dróg publicznych nie obejmuje całej powierzchni leśnej w odległości 750 m od dowolnego punktu w lesie, to każda droga leśna umożliwia dojazd od dowolnego punktu w lesie w odległości mniejszej niż wskazane 750 m. Wskazał również, że konieczne będzie w najbliższym czasie dołączenie dróg leśnych do wyznaczonej sieci dojazdów pożarowych.

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje możliwości dojazdu do każdego punktu drogami leśnymi. Jednak zwraca uwagę, że niezabezpieczenie 222,42 ha lasów I kategorii zagrożenia pożarowego, w sposób wymagany ww. rozporządzeniem, może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo pożarowe tych obszarów. Drogi leśne inne niż będące dojazdami pożarowymi nie muszą bowiem spełniać wymogów w zakresie przejezdności czy też oznakowania, którego zadaniem jest ułatwienie orientacji właściwym jednostkom ratowniczym.

5. W przypadku sześciu dróg leśnych stanowiących dojazdy pożarowe<sup>26</sup>, będących liniowymi obiektami budowlanymi, Nadleśnictwo nie założyło ksiąg obiektów budowlanych wymaganych art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, ani też nie

---

<sup>26</sup> Wybudowane dojazdy pożarowe: w 2017 r. - nr P133L, 2016 r. nr P041L i nr P116L, przebudowane dojazdy w 2015 r. - nr P011L, 2013 r. nr P040L i nr P101L.

poddało ich (w badanym okresie) rocznym kontrolom stanu technicznego, do czego było zobowiązane art. 62 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Nadleśniczy wyjaśnił, że drogi leśne w rozumieniu ustawy o lasach są lasem i nie można ich zaliczyć do dróg w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz traktować ich jak obiekty budowlane.

NIK nie podziela argumentacji Pana Nadleśniczego. Wskazane sześć dojazdów pożarowych powstało w wyniku prowadzenia robót budowlanych (na podstawie pozwoleń na budowę lub zgłoszeń) z zastosowaniem wyrobów budowlanych, tj. kruszywa naturalnego stabilizowanego mechanicznie frakcji 0/31,5mm. W wyniku tych działań gruntowe drogi leśne zmieniły swoje parametry techniczne i stały się liniowymi obiektami budowlanymi. Obligowało to do założenia dla nich ksiąg obiektu budowlanego i dokonywania okresowych kontroli wymaganych przepisami Prawa budowlanego.

#### Ocena cząstkowa

Nadleśnictwo realizując gospodarkę leśną posiadało zatwierdzony przez Ministra Środowiska „Plan urządzenia lasu”, w którym zawarto m.in. postanowienia dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów zakwalifikowanych do I kategorii zagrożenia pożarowego. Opracowano i wdrożono „Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru” oraz utworzono sieć stałej obserwacji naziemnej, a także utworzono punkt alarmowo - dyspozycyjny oraz bazę sprzętową.

Kontrola wykazała jednak, że Nadleśnictwo realizując zadania związane z zabezpieczeniem przeciwpożarowym nie ustrzegło się nieprawidłowości. Wyznaczona sieć dojazdów pożarowych nie w pełni spełniała bowiem wymogi rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów w zakresie zachowania odległości 750 m pomiędzy dowolnym punktem w lesie, a najbliższą drogą publiczną lub drogą leśną będącą dojazdem pożarowym. Dwa wybudowane dojazdy pożarowe nie spełniały natomiast wymogów tego rozporządzenia w zakresie lokalizacji mijanek. Nadleśnictwo nie wywiązywało się także w pełni z obowiązków określonych ustawą Prawo budowlane, tj. nie założono ksiąg obiektów budowlanych dla sześciu dojazdów pożarowych, będących obiektami budowlanymi oraz nie poddano ich rocznym kontrolom stanu technicznego.

Stwierdzono także przypadek wybudowania nawierzchni części placu manewrowego przy punkcie czerpania wody z wykorzystaniem wyrobów budowlanych bez uzyskania pozwolenia na budowę.

## 2. Prowadzenie działań profilaktycznych

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Zgodnie z wytycznymi do PUL na lata 2011 – 2020, Nadleśnictwo w zakresie utrzymania i poprawy stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, w tym minimalizowania zagrożenia pożarowego w pasach wzdłuż dróg publicznych oraz dojazdów pożarowych, pozostawiało lub wprowadzało gatunki drzew liściastych ograniczających możliwości powstania i rozprzestrzeniania się pożaru.

(dowód: akta kontroli str. 105-106, 272-273)

**2.2.** Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny pasów przeciwpożarowych wykazały, że prawidłowo utrzymywano pasy typu A<sup>27</sup> w drzewostanach do 30 lat położonych przy drogach publicznych (tj. były one oczyszczone z martwych drzew i gałęzi), a także pasy typu B<sup>28</sup> oddzielające las od wyznaczonych miejsc postoju podróźnych (tj. wykonane bruzdy ziemi o szerokości 2 m były oczyszczone do warstwy mineralnej).

<sup>27</sup> Oddział 726i, 391Ab, 391o Leśnictwo Mąciże, 319c Leśnictwo Borki, 750 Leśnictwo Dąbrowa.

<sup>28</sup> Miejsce postoju podróźnych – parking przy drodze krajowej nr 57, parking przy drodze wojewódzkiej nr 604.

Ponadto oględzinami objęto 10 oddziałów<sup>29</sup> w drzewostanach starszych niż 30 lat, które wykazały, że na szerokości 30 m od dróg publicznych o nawierzchniach utwardzonych znajdowały się powalone martwe drzewa oraz skupiska gałęzi i chrustu.

Uwaga dotycząca badanej działalności

W 10 ww. oddziałach, na szerokości 30 m od dróg publicznych o nawierzchniach utwardzonych, znajdowały się powalone, martwe drzewa oraz skupiska leżących gałęzi i chrustu. Taki stan był niezgodny z przepisem § 39 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej, który zakazuje pozostawiania w tym pasie gałęzi, chrustu, nieokrzesanych ściętych drzew i odpadów poeksploatacyjnych. Uzasadnione jest zatem podjęcie działań w celu wyeliminowania takiej sytuacji, co przyczyni się do zmniejszenia zagrożenia pożarowego lasów.

Nadleśniczy podał, że źle zinterpretowano przepisy ww. rozporządzenia i nie czyszczono lasów w odległości 30 m od dróg publicznych posiadających nawierzchnię utwardzoną w drzewostanach powyżej 30 lat. Utrzymywano jedynie pasy przeciwpożarowe w drzewostanach poniżej 30 lat oraz w oddziałach przeznaczonych pod założenie upraw leśnych (działania wyprzedzające).

(dowód: akta kontroli str. 136-153)

Opis stanu faktycznego

**2.3.** W badanym okresie Nadleśnictwo zawarło z zarządcami kolei dwie umowy dotyczące najmu dwóch przejazdów kolejowo – drogowych kategorii „F”. Nadleśnictwo zobowiązało się w nich m.in. do: zapewnienia bezpieczeństwa ruchu, bieżącego utrzymania i konserwacji przejazdów, zamykania rogatek na klucz oraz ich naprawy w przypadku uszkodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 274-276)

**2.4.** Nadleśnictwo z uwagi na duże zagrożenie pożarowe lasów (I kategoria zagrożenia pożarowego) nie wyznaczyło stałych miejsc używania ognia na terenie administrowanych lasów. Otwartym ogniem posłużono się dwukrotnie w celu wypalenia pozostałości poeksploatacyjnych. Zdarzenia te odnotowano w rejestrze użycia otwartego ognia na terenach leśnych, który znajdował się w PAD. Odnotowano w nim m.in.: osoby odpowiedzialne, numer telefonu, godzinę zgłoszenia odpowiedniej KP PSP oraz akceptację Nadleśniczego.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 277)

**2.5.** Oględziny 10 wjazdów do kompleksów leśnych z dróg publicznych<sup>30</sup> oraz czterech miejsc postoju podróźnych wykazały, że przed wszystkimi wjazdami oraz na terenie wszystkich parkingów ustawiono łącznie 24 tablice informacyjne i ostrzegawcze dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu<sup>31</sup>. Kontrola wykazała, że w przypadku jednego wjazdu do lasu i dwóch miejsc postoju podróźnych ustawiono tablice informacyjne bez uzgodnienia z właściwym komendantem powiatowym PSP.

(dowód: akta kontroli str. 278-280, 528-534)

**2.6.** W latach 2015 – 2018 na terenach leśnych administrowanych przez Nadleśnictwo nie zaistniała potrzeba wprowadzenia zakazu wstępu do lasu z przyczyn dotyczących zagrożenia pożarowego lasów.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

<sup>29</sup> Dotyczyło to: oddziałów 486, 485, 484, 483 w Leśnictwie Trzcianka, oddziałów 247, 246, 245, 244 w Leśnictwie Wielbark, oddziałów 726k oraz 391d w Leśnictwie Mąjce.

<sup>30</sup> Trzy drogi powiatowe (1512N, 1671N i 1572N) oraz cztery drogi gminne (bez oznaczeń).

<sup>31</sup> M.in. zawierających treści: „Chroń las przed pożarem”, „Zauważyłeś pożar alarmuj”, „Ogień w lesie”, „Zasady zachowania się w lesie” oraz tablice informacyjne, czego zabrania się na terenie lasów.

**2.7.** Po ugaszeniu pożarów, pożarzyska były protokolarnie przejmowane przez leśniczych od przedstawicieli jednostek Straży Pożarnej<sup>32</sup> prowadzących akcje gaszenia.

Czynności mające na celu ustalanie przyczyn powstania pożaru przeprowadzano wspólnie z przedstawicielem jednostek Straży Pożarnej. Po zaewidencjonowaniu pożaru w SILP i oszacowaniu strat, Nadleśnictwo przesyłało do właściwej Komendy Powiatowej Policji zawiadomienia o zaistnieniu podejrzenia przestępstwa polegającego na spowodowaniu pożaru lasu wraz z arkuszem ewidencyjnym pożaru lasu, notatką leśniczego o pożarze oraz mapką z naniesioną lokalizacją pożaru.

Spośród 20 zawiadomień<sup>33</sup>, organy ścigania wykryły dwóch sprawców trzech pożarów. Nadleśnictwo uzyskało w tych przypadkach dwa wyroki sądowe skazujące sprawców tych pożarów. Nadleśnictwo z tytułu poniesionych strat uzyskało zwrot kosztów w wysokości 3.090,32 zł. Wobec jednego z obwinionych prowadzone jest nadal postępowanie w celu wyegzekwowania 3.720 zł tytułem strat poniesionych przez Nadleśnictwo.

W pozostałych 17 przypadkach organy ścigania m.in. odmówiły wszczęcia śledztwa lub umorzyły dochodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 281-289)

**2.8.** Nadleśnictwo co roku sporządzało analizy pożarów, w których wskazywano m.in.: ich liczbę w danym roku, obszar nimi objęty, tendencję w porównaniu do lat ubiegłych, ustalone przyczyny pożaru, a także warunki atmosferyczne danego roku mające wpływ na powstawanie i rozprzestrzenianie pożarów.

(dowód: akta kontroli str. 290-293)

**2.9.** Nadleśnictwo opracowało „Program edukacji leśnej społeczeństwa w Nadleśnictwie Wielbark na lata 2011 – 2020”<sup>34</sup>, w którym określono zadania edukacji leśnej, w tym m.in. podnoszenie świadomości społeczeństwa w zakresie racjonalnego i odpowiedzialnego korzystania ze wszystkich funkcji lasu. W planie tym nie wyszczególniono zagadnień dotyczących ochrony przeciwpożarowej lasów. Jednym z elementów programu było natomiast wskazanie Leśnej Ścieżki Dydaktycznej, na której ustawiono tablicę informacyjną o ochronie przeciwpożarowej lasów.

(dowód: akta kontroli str. 294-300)

**2.10.** Nadleśnictwo w ramach działań informacyjno – ostrzegawczych:

- uczestniczyło w trzech szkoleniach<sup>35</sup> w temacie „Ocena oraz wymiana doświadczeń z zakresu ochrony przeciwpożarowej obszarów leśnych oraz szkodnictwa leśnego”, w których udział brali przedstawiciele jednostek PSP, Policji oraz gmin. Omawiano na nich m.in.: analizę pożarową w lasach Nadleśnictwa, infrastrukturę przeciwpożarową Nadleśnictwa oraz skuteczność środków gaśniczych,
- udzielało informacji dotyczących zagrożenia pożarowego w prasie i telewizji<sup>36</sup>, a także zamieszczało na swojej stronie internetowej pokazy i szkolenia z zakresu ochrony przeciwpożarowej.

(dowód: akta kontroli str. 301-320)

**2.11.** W badanym okresie pracownicy Nadleśnictwa uczestniczyli w dwóch szkoleniach z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasów, tj. w:

<sup>32</sup> Dotyczyło akcji prowadzonych przez PSP oraz Ochotniczą Straż Pożarną (dalej „OSP”). Każdy z kierujących akcją gaśniczą (PSP lub OSP) protokołem przekazywał pożarzyska przedstawicielom LP.

<sup>33</sup> Dotyczące pożarów, które wystąpiły w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r.

<sup>34</sup> Program ten został zatwierdzony w styczniu 2011 r. przez Nadleśniczego i Dyrektora ds. Gospodarki Leśnej w RDLP w Olsztynie.

<sup>35</sup> 31 marca 2015 r., 4 kwietnia 2016 r. i 28 marca 2018 r.

<sup>36</sup> Informacje te zostały opublikowane w gazecie Kurek Mazurski z 24 czerwca 2015 r. oraz audycji w TVP Olsztyn z 26 i 30 kwietnia 2016 r.

- marcu 2015 r. – w zakresie zasad bezpieczeństwa obowiązujących podczas wystąpienia pożaru, obsługi podręcznego sprzętu gaśniczego, zasad gaszenia różnych typów materiałów, a także z podziału środków gaśniczych,
- kwietniu 2017 r. – na którym omówiono i zaprezentowano m.in.: funkcjonowanie sieci wież obserwacyjnych, sieci radiotelefonicznej, zadania Administracji Lasów Państwowych i Straży Pożarnej w akcji gaszenia pożaru, wykorzystanie mapy analogowej „sznurkowej” oraz aplikacji „eLAS2” służącej lokalizowaniu pożarów.

Tematykę ochrony przeciwpożarowej poruszono także na okresowym szkoleniu BHP pracowników Nadleśnictwa, przeprowadzonym przez Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Leśnictwa i Drzewnictwa w czerwcu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 321-326)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

Przy jednym wjeździe do lasu<sup>37</sup> i na terenie dwóch miejsc postoju podróźnych<sup>38</sup> objętych oględzinami, Nadleśnictwo umieściło siedem tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu, przy czym lokalizacji przynajmniej jednej z nich usytuowanych w ww. lokalizacjach nie uzgodniono z właściwym miejscowo komendantem powiatowym PSP, co było niezgodne z § 39 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej.

Zastępca Nadleśniczego podał m.in., że przyczyną nie uzgodnienia z właściwymi komendami powiatowymi PSP umieszczenia tablic było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 279-280, 528-534)

Ocena cząstkowa

Nadleśnictwo w szerokim zakresie prowadziło działalności informacyjno – ostrzegawczą i edukacyjną m.in. poprzez wykorzystanie środków publicznego przekazu. Prawidłowo przejmowano pożarzyska od jednostek straży pożarnej i podejmowano działania zmierzające do ustalenia przyczyn pożarów. Należycie utrzymywano też pasy przeciwpożarowe mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się pożarów lasów. Działania Nadleśnictwa w zakresie prowadzenia działań profilaktycznych nie były jednak wystarczające. W toku oględzin stwierdzono bowiem powalone martwe drzewa oraz skupiska leżących gałęzi i chrustu w drzewostanach starszych niż 30 lat zlokalizowanych na szerokości 30 m od dróg publicznych o nawierzchniach utwardzonych. Uzasadnione jest zatem zintensyfikowanie działań w celu eliminowania zagrożeń z tego tytułu.

Stwierdzono także przypadki nie uzyskania przez Nadleśnictwo od właściwego miejscowo komendanta powiatowego PSP, niezbędnych uzgodnień w zakresie umieszczenia tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.

### 3. Planowanie i wydatkowanie środków finansowych na realizację zadań

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W latach 2015 – 2018 (30 czerwca) sytuacja finansowa Nadleśnictwa przedstawiała się następująco:

- 2015 r.: przychody – 18.161,8 tys. zł, koszty – 17.024,7 tys. zł, zysk netto – 1.094,6 tys. zł,
- 2016 r.: przychody – 19.101,8 tys. zł, koszty – 18.437,5 tys. zł, zysk netto – 611,9 tys. zł,
- 2017 r.: przychody – 22.021,8 tys. zł, koszty – 21.617,7 tys. zł, zysk netto – 360,5 tys. zł,
- 2018 r.: przychody – 10.027,5 tys. zł, koszty – 10.597,9 tys. zł, strata netto (na 30 czerwca) wyniosła 575,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 327)

<sup>37</sup> Oddział 288 w Leśnictwie Kipary (dwie tablice).

<sup>38</sup> Oddział 543 Leśnictwo Karolinka (jedna tablica) i oddział 858 Leśnictwo Wesołowo (pięć tablic).



**3.2.** W planach finansowo – gospodarczych na lata 2015 – 2018 wydatki na ochronę przeciwpożarową planowano i ponoszono w ramach czterech miejsc powstawania kosztów („MPK”), tj.: MPK 261 - zabiegi zabezpieczające obszary leśne przed pożarem (ewidencjonowano m.in. koszty utrzymania łądowisk, patroli lotniczych oraz chemicznych środków gaśniczych), MPK 262 - pozostałe zabiegi z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu (m.in.: koszty zakładania, konserwacji i odnawiania pasów przeciwpożarowych, utrzymania sieci obserwacyjno – alarmowej, opłat za używanie radiotelefonów, koszty użytych środków lokomocji, oznakowania tablicami informacyjnymi, wyposażenia w sprzęt przeciwpożarowy, wykonanie punktów czerpania wody i dojazdów do nich oraz koszty eksploatacji sprzętu specjalistycznego), MPK 263 - zabiegi ratownicze (koszty bezpośrednich zabiegów ratowniczych, w tym m.in.: wynagrodzenia i koszty sprzętu użytego w akcjach), MPK 273 - obsługa, konserwacja i utrzymanie sieci do wykrywania pożarów oraz sprzętu przeciwpożarowego (koszty bezpośrednie remontów, ubezpieczenia).

Łączna wysokość kosztów w ramach ww. MPK kształtowała się następująco: w 2015 r. – 287,6 tys. zł – 98% planu (291,4 tys. zł), w 2016 r. – 274,2 tys. zł – 94% planu (289,8 tys. zł), w 2017 r. – 271,3 tys. zł – 85% planu (316,7 tys. zł) oraz w 2018 r. (30 czerwca) – 143,8 tys. zł – 45% planu (319,0 tys. zł)<sup>39</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 328-347)

**3.3.** W latach 2015 – 2017 przeprowadzono sześć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na budowę i bieżące utrzymanie ośmiu dojazdów pożarowych. Analiza dwóch postępowań na budowę dojazdów pożarowych<sup>40</sup> wykazała, że wyboru wykonawców robót dokonano zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>41</sup> (dalej „Pzp”), tj. m.in. z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców<sup>42</sup>. Umowy zawarte z wyłonionymi wykonawcami były zgodne z treścią złożonych ofert i zabezpieczały interesy Zamawiającego m.in. poprzez określenie kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań z nich wynikających.

(dowód: akta kontroli str. 348-452)

Ustalone  
nieprawidłowości

Nadleśniczy w postępowaniu o udzielenie zamówienia na budowę drogi leśnej P116L, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, nie złożył oświadczenia wymaganego art. 17 ust. 2 Pzp, mimo że podpisał z wykonawcą umowę na realizację tego zamówienia.

Nadleśniczy wyjaśnił, że nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Pzp, ponieważ na etapie podpisania SIWZ i ogłoszenia przetargu nie miał wiedzy, którzy wykonawcy złożą oferty. W dniu otwarcia ofert i ich oceny Nadleśniczy był nieobecny w pracy, a obowiązki w tym czasie pełnił zastępca nadleśniczego. Fakt podpisania umowy przez nadleśniczego z wykonawcą robót nie miał żadnego wpływu na wynik postępowania przetargowego, gdyż nastąpił po powrocie z urlopu. Podał on, że nie występowały przesłanki wykluczające go z udziału w postępowaniu. Brak oświadczenia wynikał z interpretacji przepisu, że skoro nie brał udziału w otwarciu i ocenie ofert takie oświadczenie nie jest wymagane.

(dowód: akta kontroli str. 411-428)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że podpisanie umowy (udzielenie zamówienia publicznego) jest czynnością w postępowaniu, które kończy się z chwilą

<sup>39</sup> Zakres rzeczowy zadań ujętych w planach finansowo – gospodarczych i ich wykonanie przedstawiono w punkcie 1.3. wystąpienia.

<sup>40</sup> „Budowa drogi leśnej P133L” przeprowadzono w 2017 r. i „Budowa drogi leśnej P116L” – 2016 r.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

<sup>42</sup> W obu przypadkach kryterium wyboru oferty stanowiły: oferowana cena 60 pkt. oraz długość okresu gwarancji na roboty - 40 pkt.

zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Osoby wykonujące czynności w postępowaniu zgodnie z art. 17 ust. 2 Pzp zobowiązane są do złożenia oświadczenia, czy nie zachodzą przesłanki do ich wyłączenia z postępowania, określone w ustępie 1 ww. artykułu.

Nadleśnictwo prawidłowo planowało i gospodarnie wydatkowało środki finansowe na realizację zadań związanych z zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane zostały przeprowadzone w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Niemniej jednak w jednym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nadleśniczy nie złożył oświadczenia wymaganego art. 17 ust. 2 Pzp.

#### 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 Kontroli<sup>43</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do opracowania sieci dojazdów pożarowych i stanowisk czerpania wody w sposób umożliwiający spełnienie wymogu, o którym mowa odpowiednio w § 39 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej oraz w § 8 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.
2. Podjęcie działań zmierzających do dostosowania parametrów technicznych przebudowanych w 2016 r. i 2017 r. dojazdów pożarowych o numerach P133L i P041L do wymogów określonych w § 7 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.
3. Prowadzenie robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę po uzyskaniu decyzji właściwego organu nadzoru budowlanego.
4. Założenie książek obiektów budowlanych dla sześciu dojazdów pożarowych będących liniowymi obiektami budowlanymi oraz poddawanie ich kontrolom stanu technicznego, o których mowa w ustawie Prawo budowlane.
5. Uzgodnienie z właściwymi komendantami powiatowymi PSP lokalizacji tablic informacyjnych i ostrzegawczych usytuowanych przy jednym wjeździe do lasu z dróg publicznych oraz przy dwóch parkingach leśnych.
6. Składanie oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Pzp, także przez osobę, która zawiera umowę o udzielenie zamówienia publicznego.

#### 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.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

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 uwagi 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 8 listopada 2018 r.

Kontroler  
Cezary Kasznicki  
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie  
z up.

Piotr Wanic  
p.o. Wicedyrektor

.....