



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.03.2016
P/16/100

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/100 – Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych od 2013 r. do czasu zakończenia kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Grzegorz Niemczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/32/2016 z dnia 16 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Nadleśnictwo Bolesławiec, ul. Mikołaja Brody 2A, 59-700 Bolesławiec (dalej: „Nadleśnictwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Sudoł – Nadleśniczy Nadleśnictwa od dnia 1 marca 2013 r., a od dnia 1 stycznia do dnia 28 lutego 2013 r. pełniący obowiązki Nadleśniczego. (dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że w latach 2013-2015 podejmowane przez *Nadleśnictwo* działania z zakresu odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy lub wprowadzania instrumentów zapobiegawczych były celowe i skuteczne. Przed ich realizacją przeprowadzono stosowne analizy potrzeb i niezbędnych działań, w tym w zakresie ich zgodności z planem urządzenia lasu. *Nadleśnictwo* aktywnie ubiegło się o pomoc w ramach działania pn. „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” (schemat II), objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, uzyskując dofinansowanie w latach 2013-2015 w kwocie 924 623 zł, a w sytuacji odmowy udzielenia pomocy realizowało zadania ze środków własnych z dofinansowaniem Funduszu Leśnego. Ponadto *Nadleśnictwo* poprawnie realizowało w latach 2013-2015 – finansowane zarówno ze środków własnych, jak i innych źródeł zewnętrznych – zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów oraz działania zapobiegające powstawaniu szkód, m.in. w związku ze szkodliwą działalnością zwierzyny leśnej, szkodników pierwotnych, szkodników wtórnych, grzybów, zakłóceniami stosunków wodnych, niskimi i wysokimi temperaturami, śniegiem, pożarami, a nadto działania polegające na zwalczaniu szkodników.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła braku zgłoszenia właściwemu organowi budowlanemu robót budowlanych polegających na remoncie w 2015 r. jednej z dróg leśnych będącej dojazdem pożarowym, co przed 28 czerwca 2015 r. było sprzeczne z przepisem art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

*Prawo budowlane*² (dalej: „ustawa Prawo budowlane”), a od 28 czerwca 2015 r. z przepisem art. 30 ust. 1 pkt 2a *ustawy Prawo budowlane*.

Ponadto sieć dojazdów pożarowych w niewielkim zakresie – dotyczącym 290 ha, tj. 1,5% ogólnej powierzchni lasów – nie spełniała parametrów odnoszących się do zagęszczenia dojazdów pożarowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów³ (dalej: rozporządzenie w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i realizacja przedsięwzięć w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej i przeciwdziałania występowaniu nowych katastrof oraz związane z tym wydatkowanie środków finansowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Nadleśnictwo⁴ jest położone w całości na terenie województwa dolnośląskiego w powiecie bolesławieckim. Na koniec 2015 r. terytorialny zasięg działania Nadleśnictwa wynosił 39 714 ha i obejmował sześć gmin: Bolesławiec (gmina wiejska), Warta Bolesławiecka, Osiecznica, Nowogrodziec, Gromadka i Miasto Bolesławiec. Powierzchnia gruntów Skarbu Państwa w zarządzie Nadleśnictwa wynosiła 19 138 ha, w tym powierzchnia lasów⁵ stanowiła 18 857 ha. Powierzchnia lasów niebędąca w zarządzie Nadleśnictwa, a znajdująca się w zasięgu terytorialnym Nadleśnictwa, wynosiła 724 ha.

Na koniec 2015 r. wskaźnik lesistości w zasięgu terytorialnym Nadleśnictwa ukształtował się na poziomie 49%, natomiast zapas grubizny na pniu⁶ wyniósł 4 320 055 m³ i wzrósł o 445 385 m³ w porównaniu do stanu na koniec 2012 r. (o 11,5%).

(dowód: akta kontroli str. 22)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Nadleśnictwo znajdowało się w dobrej kondycji ekonomicznej. W 2015 r. jego:

- przychody z działalności wyniosły 21 174 655 zł⁷,
- koszty działalności wyniosły 19 404 584 zł⁸,
- zysk brutto ukształtował się na poziomie 1 770 071 zł,
- zysk netto ukształtował się na poziomie 1 679 909 zł,
- rentowność działalności operacyjnej brutto⁹ wyniosła 8,4%, a netto¹⁰ 7,9%,
- obowiązkowe obciążenia na rzecz Funduszu Leśnego wyniosły 2 810 093 zł, a dopłaty dla jednostki z tytułu wyrównywania niedoborów środków powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej wyniosły 1 953 100 zł.

(dowód: akta kontroli str. 25)

1.2. Głównymi przyczynami uszkodzeń lasów w Nadleśnictwie, w latach 2013-2015, były działania zwierzyny, szkodników pierwotnych, szkodników wtórnych,

² Dz. U. z 2016 r., poz. 290.

³ Dz. U. Nr 58, poz. 405, ze zm.

⁴ Nadzorowane przez dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu.

⁵ Nadleśnictwo nie posiadało w zarządzie lasów innych własności.

⁶ Łączna miąższość (objętość) wszystkich drzew żywych na obszarze Nadleśnictwa o piersnicy powyżej 7 cm (w korze).

⁷ Wzrost o 66,8% w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. (12 691 420 zł).

⁸ Wzrost o 54,1% w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. (12 592 035 zł).

⁹ Rozumianej jako zysk finansowy brutto / przychody Nadleśnictwa [%].

¹⁰ Rozumianej jako zysk finansowy netto / przychody Nadleśnictwa [%].

grzybów, zakłócenia stosunków wodnych, niskie i wysokie temperatury, śnieg, pożary. Największe uszkodzenia spowodowały czynniki biotyczne:

- zwierzęta jeniowate (jeleń, sarna) na obszarze: 147,30 ha w 2013 r., 111,39 ha w 2014 r. i 22,99 ha w 2015 r. – powierzchnia uszkodzeń uległa zmniejszeniu z 0,8% do 0,1% powierzchni lasu;
- bobry na obszarze: 14,53 ha w 2013 r., 20,30 ha w 2014 r. i 17,56 ha w 2015 r.;
- szkodniki pierwotne (pryszczarek Baera, szeliniaki, skoczogonek, brudnica mniszka) na obszarze: 7 661,92 ha w 2013 r., 0,49 ha w 2014 r. i 7,15 ha w 2015 r.;
- szkodniki wtórne (kornik drukarz, przyplaszczek granatek, rytownik pospolity, kornik modrzewiowiec) na obszarze: 3,17 ha w 2013 r., 0,15 ha w 2014 r. i 6,9 ha w 2015 r.;

Spośród czynników abiotycznych i grzybów patogenicznych odnotowano uszkodzenia spowodowane przez:

- grzyby: (a) szara pleśń, huba korzeni na obszarze 203,88 ha w 2013 r., (b) pasożytnicza zgorzel siewek na szkółce leśne na obszarze 0,45 ha w 2014 r., (c) osutki sosny, opieńkowa zgnilizna korzeni na obszarze 12,11 ha w 2015 r.;
- zakłócenia stosunków wodnych (podtopienia, zalania) na obszarze: 18,73 ha w 2013 r., 0,16 ha w 2014 r. i 18,06 ha w 2015 r.;
- niskie i wysokie temperatury: zmrożenia, zwarzenia na obszarze 6,91 ha w 2013 r., susza na obszarze 75,90 ha w 2014 r. i zgorzel słoneczna na szkółce, więdnienia i zamieranie sadzonek w uprawach na obszarze 10,65 ha w 2015 r.

Łączna zinwentaryzowana powierzchnia lasów Nadleśnictwa uszkodzonych w wyniku pożarów wyniosła: 0,16 ha w 2013 r., 0,56 ha w 2014 r. i 1,54 ha w 2015 r.

W wyniku uszkodzeń spowodowanych przez szkodniki wtórne Nadleśnictwo pozyskało masę grubizny w ilości: 2013 r. – 100 m³, 2014 r. – 80 m³, 2015 r. – 580 m³. Wartości poniesionych strat nie oszacowano, za wyjątkiem pożarów, które spowodowały straty w wysokości: w 2013 r. – 0,00 zł, w 2014 r. – 4 751,26 zł, w 2015 r. – 755,10 zł. Ponadto, w związku z wystąpieniem długotrwałej suszy w 2015 r. Nadleśniczy Nadleśnictwa w dniu 30 marca 2016 r. wydał decyzję *w sprawie stanu siły wyższej o lokalnym znaczeniu, związanej ze szkodami w drzewostanie, jakie wystąpiły w następstwie długotrwałej suszy w okresie lata i jesieni 2015 r.* Wynikało z niej, że wg wstępnej oceny szkody osiągnęły poziom 17 000 m³ drewna, wymagającego pozyskania w ramach porządkowania stanu sanitarnego lasu, a ponadto, że:

- drewno pokłeskowe zostanie użyte do realizacji już zawartych umów w połączeniu z częściowym wstrzymaniem niektórych planowanych cięć (10 000 m³),
- rozmiar pozyskiwanej w 2016 r. grubizny drewna zwiększy się o 7,0 tys. m³ (z 95,3 tys. m³ do 102,3 tys. m³) bez konieczności aneksowania planu urządzenia lasu, na co Nadleśnictwo uzyskało zgodę Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu (dalej: „RDLP”) pismem z dnia 12 sierpnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 567-571)

W analizowanym okresie Nadleśnictwo, zgodnie z Instrukcją Ochrony Lasu (część II, § 105), corocznie (w okresie od kwietnia do maja) przeprowadzało, za rok poprzedni, szacunkową ocenę rozmiaru szkód wyrządzanych przez zwierzynę (ssaki). Ocenę wykonywali poszczególni leśniczowie, a jej wyniki przekazywane były do Nadleśnictwa w terminie do dnia 30 czerwca danego roku.

(dowód: akta kontroli str. 74-86)

1.3. Na terenie Nadleśnictwa w latach 2013-2015 nie wystąpiły klęski żywiołowe lub szkody wielkopowierzchniowe¹¹.

1.4. W okresie wcześniejszym (w latach 2008-2012) również nie zanotowano tego typu zjawisk. Ostatnia szkoda wielkopowierzchniowa na terenie Nadleśnictwa miała miejsce w dniach 18/19 stycznia 2007 r. i została spowodowana przejściem huraganu „Cyryl”. Szkody wystąpiły na terenie wszystkich 11 leśnictw Nadleśnictwa, na łącznej powierzchni ok. 80 ha. W wyniku zaistniałej sytuacji Nadleśnictwo pozyskało ok. 76 482 m³ drewna pohuraganowego. Prace związane z przywróceniem uszkodzonej powierzchni lasu do produkcji leśnej zostały zakończone w 2008 r. (usunięcie wywrotów i złomów z powierzchni, uprzątnięcie pozostałości pozrębowych, przygotowanie gleby pod odnowienia i posadzenie sadzonek). W analizowanym okresie (lata 2013-2015) na terenach pohuraganowych prowadzone były prace pielęgnacyjne, finansowane ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 87-89)

Nadleśnictwo było uprawnione do ubiegania się o pomoc finansową w ramach działania pn. *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej: PROW), w zakresie schematu I - jako nadleśnictwo, na terenie którego wystąpiła katastrofa naturalna lub klęska żywiołowa¹², oraz w zakresie schematu II – jako położone na terenach zaliczonych do I kategorii zagrożenia pożarowego lasów.

Nadleśnictwo nie ubiegało się o ww. pomoc na operacje ujęte w schemacie I. Ubiegało się natomiast o pomoc w zakresie schematu II (*budowa, przebudowa lub remont połączony z modernizacją dróg leśnych, wyznaczonych w planach urzędzenia lasu jako dojazdy pożarowe*) w ramach naboru:

- w 2012 r. - *Wzmocnienie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów poprzez przebudowę dojazdów pożarowych nr. 27, 25 i 43* – operację zrealizowano;
- w 2013 r. - *Wzmocnienie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów poprzez przebudowę dojazdu pożarowego nr 17* – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”) odmówiła pomocy, a Nadleśnictwo podjęło realizację ww. przebudowy w 2015 r., uzyskując refundację kosztów inwestycji z Funduszu Leśnego.

1.5. W związku z wystąpieniem wskazanych powyżej szkód Nadleśnictwo w badanym okresie podejmowało różne działania ochronne, ponosząc koszty (bez kosztów związanych z pożarami) wynoszące w 2013 r. – 185 489 zł, w 2014 r. – 145 440 zł, a w 2015 r. – 240 839 zł. Najwyższe koszty poniesiono w związku ze skutkami działania zwierząt jeleniowatych. Zastosowano zabiegi ochronne polegające na grodzeniach oraz smarowaniu sadzonek repelentem na powierzchni 60,23 ha w 2013 r., 57,54 ha w 2014 r. i 56,82 ha w 2015 r. Poniesione koszty wyniosły odpowiednio: 173 736 zł, 142 694 zł i 240 305 zł. W przypadku:

¹¹ Szkody po pożarach lasu na powierzchni powyżej 10 ha lub szkody powstałe z pozostałych przyczyn (np. wiatrolomy, śniegolomy, powódź) na zwartej powierzchni powyżej 50 ha.

¹² Na terenie wszystkich 11 leśnictw: Golnice, Tomaszów, Bolesławiec, Brzeźnik, Osieczów, Dobra, Bukowy Las, Głuszec, Jezioro, Daniel, Krępica, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2014 r., poz. 470 ze zm.).

- szkodników pierwotnych: zastosowano zabiegi ochronne polegające na odławianiu owadów na pułapki chwytny na powierzchni 2,1 ha w 2013 r. i 0,68 ha w 2015 r. (nie poniesiono żadnych kosztów),
- szkodników wtórnych: zastosowano zabiegi ochronne polegające na wycinaniu drzew zasiedlonych oraz pułapki klasyczne i feromonowe na powierzchni 3,17 ha w 2013 r., 0,15 ha w 2014 r. i 6,9 ha w 2015 r. (poniesione koszty wyniosły odpowiednio 1 461 zł, 890 zł i 415 zł),
- grzybów: zastosowano zabiegi ochronne polegające na smarowaniu środkiem biologicznym oraz zabiegi chemiczne na szkółce na powierzchni 68,69 ha w 2013 r. i 0,45 ha w 2014 r. (poniesione koszty wyniosły odpowiednio 10 292 zł i 1 088 zł),
- bobrów: zastosowano zabiegi ochronne polegające na rozbieraniu tam bobrowych w 2014 r. i 2015 r. (poniesione koszty wyniosły odpowiednio 768 zł i 120 zł).

Koszty ochrony przed pożarami wynosiły 285 842 zł w 2013 r., 276 747 zł w 2014 r. i 326 509 zł w 2015 r. Zostały one poniesione na działania polegające na porządkowaniu terenów w ramach profilaktyki przeciwpożarowej, utrzymanie punktów obserwacyjnych i łączności alarmowo-dyspozycyjnej, a także lotnicze patrolowanie i gaszenie pożarów, na terenie całego Nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 26-27)

1.6. W latach 2013-2015 Nadleśnictwo podjęło następujące działania w celu zabezpieczenia potencjału produkcji leśnej przed pożarami:

1) przebudowano dojazdy pożarowe o łącznej długości 6,43 km w Leśnictwie Bolesławiec (o nr 25, 27, 43 o długości 3,52 km, zadanie dofinansowano z PROW) oraz w Leśnictwie Bukowy Las (o nr 17 o długości 2,91 km, zadanie dofinansowano z Funduszu Leśnego), w celu dostosowania do wymogów § 7 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*;

2) prowadzono budowę zbiorników małej retencji nizinnej; zbudowano trzy nowe zbiorniki: w Leśnictwie Jezioro (poj. 10 400 m³), Leśnictwie Daniel (poj. 3 800 m³) i Leśnictwie Szkołka Osieczów (poj. 6 090 m³) oraz odtworzono jeden zbiornik w Leśnictwie Bolesławiec (poj. 9 970 m³), które pełniły także rolę przeciwpowodziową i przeciwpodtopieniową. Działania te zostały zrealizowane w ramach projektu pn. *Zwiększenie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy na terenach nizinnych*, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: POIS);

3) przeprowadzono rekultywację na cele przyrodnicze zdegradowanych terenów popolygonowych i powojkowych o łącznej powierzchni 2 337 ha w leśnictwach: Głuszec, Daniel oraz Krępnica, współfinansowaną przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach POIS;

4) wykonano prace remontowo-konserwacyjne wieży przeciwpożarowej zlokalizowanej w miejscowości Dobra;

5) terminowo organizowano tzw. „akcję bezpośrednią” (ogłaszana decyzją dyrektora RDLP), tj.:

- dyżury w punkcie obserwacyjnym (w miejscowości Dobra) i punkcie alarmowo-dyspozycyjnym,
- dyżury kadry technicznej Nadleśnictwa,
- zapewnienie sprzętu do akcji gaśniczej w postaci lekkiego samochodu gaśniczego oraz sprzętu do zabezpieczania pożarzysk (ciągnik z pługiem),
- zapewnienie dostępu do samolotów gaśniczych zlokalizowanych na terenie Nadleśnictwa Lubin;

6) utrzymanie pasów przeciwpożarowych¹³ w stanie zapewniającym ich użyteczność.

(dowód: akta kontroli str. 87-89)

1.7. Wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. w zasobach Nadleśnictwa znajdowało się: 48 dróg leśnych wykorzystywanych jako dojazdy pożarowe o łącznej długości 187,5 km, 44 punkty czerpania wody oraz jedna dostrzegalnia przeciwpożarowa. Wszystkie dojazdy pożarowe spełniały wymogi określone w § 7 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*, tj. były oznakowane i utrzymane w sposób zapewniający ich przejezdność.

Spośród 48 dojazdów pożarowych, sześć dojazdów na całej swojej długości (27,61 km) spełniało wymagania dla dojazdów pożarowych, wskazane w § 7 ust. 2 przywołanego powyżej *rozporządzenia*, przede wszystkim w zakresie nośności nie mniejszej niż 10 t, promieni zewnętrznych łuków o długości co najmniej 11 m, dostatecznej liczby mijanek¹⁴ o wymaganej szerokości¹⁵ oraz wzajemnej widoczności. Ponadto, wymagania te zostały spełnione dla czterech dojazdów, na odcinkach o długości 8,52 km. Łącznie zatem wzmiankowane wymagania spełniało 36,13 km dojazdów pożarowych, tj. 19,3% ogólnej ich długości. Należy jednak podkreślić, że wymogi określone w § 7 ust. 2 ww. *rozporządzenia* dotyczą wyłącznie dojazdów budowanych lub przebudowywanych po wejściu w życie ww. regulacji (22 kwietnia 2006 r.).

Powierzchnia lasów dla których spełniony został wymóg określony w § 8 przywołanego *rozporządzenia*, tj. wymóg minimalnej odległości pomiędzy dowolnym punktem położonym w lesie a najbliższą drogą publiczną lub drogą leśną wskazaną jako dojazd pożarowy, wynosiła 18 567 ha, czyli 98,5% ogólnej powierzchni lasów.

Wszystkie punkty czerpania wody były stosownie oznakowane oraz zapewniony był swobodny dojazd do nich, w myśl przepisu § 39 *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów*¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 160-162, 567-571)

Przeprowadzone w dniu 15 lipca 2016 r. oględziny wybranych dróg leśnych stanowiących dojazdy pożarowe, tj. trzech wyremontowanych w analizowanym okresie (nr 25, nr 27 i nr 43) oraz trzech pozostałych (nr 14, nr 15 i nr 16) wykazały, że wszystkie te dojazdy były przejezdne i właściwie oznakowane. Stan techniczny dojazdów nr 25, nr 27 i nr 43 był dobry, natomiast dojazdy nr 14, nr 15 oraz nr 16, posiadające naturalną nawierzchnię gruntową, znajdowały się w złym stanie technicznym (stwierdzono występowanie licznych kolein, ubytków nawierzchni, kałuży deszczowych). W trakcie przeprowadzonych oględzin nie stwierdzono stanu mogącego powodować bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu.

(dowód: akta kontroli str. 90-101, 529-536)

Nadleśniczy wskazał, że Nadleśnictwo planuje przeprowadzenie w latach 2017-2020 robót konserwacyjnych na wszystkich dojazdach pożarowych o złym stanie technicznym nawierzchni.

(dowód: akta kontroli str. 552-554)

W badanym okresie Nadleśnictwo było corocznie kontrolowane przez Państwową Straż Pożarną w Bolesławcu w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Kontrole

¹³ Nadleśnictwo nie ponosiło kosztów utrzymania pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych.

¹⁴ Położonych w odległości nie większej niż 300 m od siebie.

¹⁵ O szerokości co najmniej 3 m.

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 109, poz. 719.

w 2013 r. oraz 2014 r. nie wykazały żadnych nieprawidłowości. Natomiast w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2015 r. stwierdzono niewłaściwe oznakowania dziewięciu dojazdów pożarowych oraz trzech punktów czerpania wody. W związku z wynikami kontroli Komendant Państwowej Straży Pożarnej w Bolesławcu wydał w dniu 6 listopada 2015 r. decyzję nr PZ.5584.8.3.2015, dotyczącą usunięcia powyższych nieprawidłowości w terminie do dnia 29 lutego 2016 r. Na wniosek Nadleśnictwa termin usunięcia nieprawidłowości został przez ww. organ przedłużony do dnia 30 czerwca 2016 r. i dotrzymany przez Nadleśnictwo.

(dowód: akta kontroli str. 102-127)

1.8. Według szacunków Nadleśnictwa powierzchnia lasów, na której dojazdy pożarowe spełniały kryteria określone w § 7 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów* wynosiła ok. 5 419 ha, tj. 28,7% ogólnej powierzchni lasów. Zatem dla 13 438 ha lasów (71,3% ogólnej powierzchni lasów) dojazdy te nie spełniały wzmiankowanego kryterium.

(dowód: akta kontroli str. 160-162)

Nadleśniczy wskazał, że w Nadleśnictwie planowana jest sukcesywna realizacja zadań z zakresu budownictwa drogowego. Biorąc pod uwagę możliwości inwestycyjne Nadleśnictwa (ok. 1 000 000 zł rocznie) oraz średni koszt budowy (przebudowy) dojazdu pożarowego (ok. 300 000 zł za 1 km) perspektywa czasowa nadania wszystkim dojazdom pożarowym parametrów określonych w § 7 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów* wynosi ok. 50 lat (ok. 3 km rocznie). W przypadku natomiast dofinansowania Nadleśnictwa ze środków zewnętrznych na poziomie z lat 2010-2015 (umożliwiających dodatkową budowę/przebudowę dojazdów na długości ok. 2,5 km rocznie) okres ten skróci się do ok. 27 lat. Szacunkowy koszt dostosowania wszystkich dojazdów pożarowych Nadleśnictwa do wymagań określonych w § 7 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*, wynosi ok. 45 000 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 160-162)

1.9. Działania Nadleśnictwa w badanym okresie ukierunkowane były na wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych. Nadleśnictwo zidentyfikowało i dokonało analiz potrzeb i niezbędnych działań w zakresie zapobiegania pożarom. Analiza w tym zakresie została przeprowadzona przede wszystkim w oparciu o wytyczne zawarte w *rozporządzeniu w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*, w szczególności dostosowania sieci dojazdów pożarowych do wymagań wskazanych w § 7 ust. 2 tego *rozporządzenia*. Zważywszy na to, iż oszacowana kwota (45 mln zł) potrzeb dostosowania dojazdów pożarowych do wymogów wyżej przywołanego przepisu odbiega od możliwości finansowych Nadleśnictwa, przy wyborze zadań do realizacji, jednostka ta kierowała się głównie lokalizacją danego dojazdu (strategiczna lokalizacja w przypadku pożaru), jego stanem technicznym oraz *Operatem drogowym z 2010 r.*

(dowód: akta kontroli str. 163-172)

1.10. W latach 2013-2015 Nadleśnictwo monitorowało możliwości uzyskania zewnętrznego finansowania działań związanych z ochroną przeciwpożarową, a w szczególności z modernizacją dojazdów pożarowych. W 2013 r. Nadleśnictwo złożyło, w ramach projektu pn. „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych”, współfinansowanego przez UE w ramach PROW, wniosek o udzielenie pomocy w wysokości 5 435 838,00 zł (brutto) na dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa dojazdu pożarowego nr 17” o wartości 5 450 000,00 zł. Wniosek o dofinansowanie tego zadania został odrzucony przez ARiMR. Odmowa przyznania pomocy nastąpiła ze względu na fakt, iż do dnia 31 grudnia 2014 r. nie było możliwe, w ramach

dostępnego limitu środków, przyznanie pomocy finansowej na wniosek, który zawierał zapotrzebowanie na środki przekraczające wysokość limitu określonego w PROW 2007-2013 na takie działanie¹⁷.

Ponadto w ramach ww. projektu Nadleśnictwo w 2012 r. złożyło wniosek o pomoc finansową na przebudowę dojazdu pożarowego nr 27, 25 i 43 w Leśnictwie Bolesławiec.

Natomiast w ramach projektu pn. „Zwiększenie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy na terenach nizinnych”, współfinansowanego przez UE w ramach POIS, złożono cztery wnioski o pomoc finansową, tj.: w 2012 r. – jeden, w 2013 r. – dwa, w 2014 r. – jeden.

Z kolei w ramach projektu pn. „Rekultywacja na cele przyrodnicze terenów zdegradowanych, popoligonowych i powojkowych zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe”, współfinansowanego przez UE w ramach POIS, w 2014 r. Nadleśnictwo złożyło jeden wniosek o pomoc finansową.

W ww. w sumie sześciu przypadkach Nadleśnictwo przyznano pomoc finansową.

(dowód: akta kontroli str. 174-176, 444-472, 501-503)

1.11. Pracownicy Nadleśnictwa w analizowanym okresie uczestniczyli w dziesięciu szkoleniach z zakresu zamówień publicznych¹⁸, jednym dotyczącym inwestycji w lasach¹⁹ i jednym dotyczącym dofinansowania projektów inwestycyjnych ze środków unijnych²⁰. Szkolenia były organizowane we własnym zakresie przez Lasy Państwowe (RDLP, Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy Lasów Państwowych w Bedoniu, Nadleśnictwo Ruszów i Nadleśnictwo), a także przez Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Leśnictwa i Drzewnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 178-182)

1.12. W analizowanym okresie Nadleśnictwo zrealizowało osiem zadań z zakresu wprowadzania instrumentów zapobiegawczych o łącznej wartości 11 746 283,25 zł (netto). Siedem spośród zrealizowanych zadań zostało znacząco dofinansowane ze środków pochodzących z UE. I tak:

1) w ramach projektu pn. „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych”,

¹⁷ ARiMR odmówiła przyznania pomocy z uwagi na zaistnienie okoliczności określonych w § 12a ust. 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2014 r., poz. 470 ze zm.).

¹⁸ W 2013 r.: Szkolenie w zakresie zamówień publicznych w Lasach Państwowych (pięć osób), Prawo zamówień publicznych w praktyce jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych – drogi leśne i p.poż., mała retencja, budowa i remonty leśniczówek (jedna osoba); w 2014 r.: Prawo zamówień publicznych w praktyce jednostek organizacyjnych LP – drogi leśne i p.poż., mała retencja (jedna osoba), Prawo zamówień publicznych (siedem osób), Szkolenie w zakresie zamówień publicznych w LP na usługi leśne (dwie osoby), Szkolenie w zakresie zamówień publicznych w LP na roboty budowlane, dostawy, usługi leśne (dwie osoby); w 2015 r.: Warsztaty w zakresie zamówień publicznych w LP (dwie osoby); w 2016 r. (I pół.): Nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych (pięć osób), Zamówienia publiczne w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający usługi leśne (dwie osoby), Zamówienia publiczne w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający roboty budowlane i pozostałe (dwie osoby).

¹⁹ W 2013 r.: Inwestycje w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych – od pomysłu do realizacji (przeszkolono jedną osobę);

²⁰ W 2013 r.: Zwiększenie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (przeszkolono dwie osoby).

współfinansowanego przez UE w ramach PROW, zrealizowano dwa zadania²¹: „Przebudowa dojazdu pożarowego nr 27 i nr 25 w Leśnictwie Bolesławiec” o wartości 357 547,48 zł²² oraz „Przebudowa dojazdu pożarowego nr 43 w Leśnictwie Bolesławiec” o wartości 578 050,10 zł²³;

2) w ramach projektu pn. „Zwiększenie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy na terenach nizinnych”, współfinansowanego przez UE w ramach POIS, zrealizowano cztery zadania:

- „Budowa zbiornika małej retencji w Leśnictwie Jezioro oddz. 19” o wartości 427 582,22 zł²⁴,
- „Budowa zbiornika małej retencji w Leśnictwie Daniel oddz. 141 wraz z rowem doprowadzającym” o wartości 229 716,57 zł²⁵,
- „Budowa zbiornika małej retencji na terenie szkółki leśnej w Osieczowie” o wartości 226 716,57 zł²⁶,
- „Odtwarzanie zbiornika retencyjnego w Leśnictwie Bolesławiec w oddz. 516j” o wartości 364 633,97 zł²⁷.

3) w ramach projektu pn. „Rekultywacja na cele przyrodnicze terenów zdegradowanych, popolygonowych i powojkowych zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe”, współfinansowanego przez UE ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, zrealizowano jedno zadanie pn. „Rozpoznanie i oczyszczenie saperskie terenów” o wartości 8 310 168,69 zł²⁸.

Natomiast zadanie pn. „Przebudowa dojazdu pożarowego nr 17”²⁹ o wartości 1 252 106,55 zł zostało dofinansowane ze środków Funduszu Leśnego.

(dowód: akta kontroli str. 174, 444-472)

1.13. Realizując w badanym okresie osiem zadań dotyczących wprowadzania instrumentów zapobiegawczych, w sześciu przypadkach Nadleśnictwo zastosowało ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³⁰ (dalej: „ustawa PZP”), stosując tryb przetargu nieograniczonego, w jednym przypadku zamówienia udzielono innej jednostce Lasów Państwowych³¹, a w jednym przypadku zamówienia publicznego udzieliła jednostka nadrzędna (RDLP).

(dowód: akta kontroli str. 183, 504-516)

1.14. W ramach przedmiotowej kontroli NIK zbadano dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację następujących zadań:

²¹ Gdzie ze środków UE sfinansowano: roboty przygotowawcze, roboty ziemne, rowy, przepusty, podbudowy oraz nawierzchnie.

²² Z czego 6 190,74 zł pochodziło ze środków własnych Nadleśnictwa, natomiast 352 952,00 zł ze środków UE. Wnioskowano w 2012 r. o 1 102 395,00 zł (brutto).

²³ Z czego 6 379,10 zł pochodziło ze środków własnych Nadleśnictwa, natomiast 571 671,00 zł ze środków UE. Wnioskowano w 2012 r. o 1 798 644,00 zł (brutto).

²⁴ Z czego 100 348,26 zł pochodziło ze środków własnych Nadleśnictwa, natomiast 327 233,96 zł ze środków UE. Wnioskowano w 2012 r. o 649 194,00 zł (brutto).

²⁵ Z czego 91 968,57 zł pochodziło ze środków własnych Nadleśnictwa, natomiast 137 509,10 zł ze środków UE. Wnioskowano w 2013 r. o 701 100,00 zł (brutto).

²⁶ Z czego 56 948,99 zł pochodziło ze środków własnych Nadleśnictwa, natomiast 169 767,58 zł ze środków UE. Wnioskowane w 2013 r. o 442 800 zł (brutto).

²⁷ Z czego 148 812,96 zł pochodziło ze środków własnych Nadleśnictwa, natomiast 217 821,01 zł ze środków UE. Wnioskowano w 2014 r. o 934 800,00 zł (brutto).

²⁸ Z czego 1 246 525,33 zł pochodziło ze środków własnych Nadleśnictwa, natomiast 7 063 643 zł miało pochodzić ze środków UE, zadanie nierozliczone. W 2015 r. pozyskano kwotę 762 953,18 zł Wnioskowano w 2014 r. o 8 885 556,36 zł (brutto).

²⁹ Przebudowano częściowo dojazd pożarowy nr 17 na odcinku 2,91 km.

³⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 2164.

³¹ Zakładowi Usług Leśnych we Wrocławiu - na podstawie porozumienia w sprawie wykonania robót budowlanych.

- 1) „Przebudowa dojazdu pożarowego nr 27, 25 w Leśnictwie Bolesławiec”³²,
- 2) „Przebudowa dojazdu pożarowego nr 43 w Leśnictwie Bolesławiec”³³.

W przypadku obu tych zadań wykonawcę wybrano w trybie przetargu nieograniczonego³⁴. Przy wyborze wykonawcy kierowano się jedynym kryterium: „100% = cena ofertowa”. W obu przypadkach kontrola nie wykazała nieprawidłowości odnoszących się do przestrzegania przepisów *ustawy PZP*.

(dowód: akta kontroli str. 184-191, 192-197, 264-271, 272-277)

1.15. Przed przystąpieniem do realizacji ww. analizowanych zadań uzyskano wymagane decyzje administracyjne:

- decyzję Starosty Bolesławieckiego nr 59 z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia Nadleśnictwu pozwolenia na realizację inwestycji pn. „Przebudowa dojazdu pożarowego przebiegającego przez oddz. 520, 519, 518, 517 leśnictwa Bolesławiec (Nr 27, 25)”, w trasie działek nr 511/5, 517/5, 518/5, 519/5, 520/5 w obrębie 15, miasto Bolesławiec, oraz działek nr 517/351, 518/352 w obrębie Nowe Jaroszewice, gmina Bolesławiec;
- decyzję Starosty Bolesławieckiego nr 58 z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia Nadleśnictwu pozwolenia na realizację inwestycji pn. „Przebudowa dojazdu pożarowego przebiegającego przez oddz. 555, 554, 553 leśnictwa Bolesławiec (Nr 43)”, w trasie działek nr 553/448, 554/449, 555/453 w obrębie Kraszewice, gmina Bolesławiec, oraz działki nr 552/381 w obrębie Nowe Jaroszewice, gmina Bolesławiec; decyzję Starosty Bolesławieckiego nr 694 z dnia 31 października 2013 r. w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego i zmiany decyzji Starosty Bolesławieckiego nr 58 z dnia 2 lutego 2012 r., udzielającej Nadleśnictwu pozwolenia na realizację inwestycji pn. „Przebudowa dojazdu pożarowego przebiegającego przez oddz. 555, 554, 553 leśnictwa Bolesławiec (Nr 43)” w trasie działek nr 553/448, 554/449, 555/453 w obrębie Kraszewice, gmina Bolesławiec oraz działki nr 552/381 w obrębie Nowe Jaroszewice, gmina Bolesławiec.

(dowód: akta kontroli str. 250-251, 417-418, 423-424, 437-440)

1.16. W celu pozyskania dofinansowania obu zadań inwestycyjnych, Nadleśnictwo złożyło do ARiMR wnioski o przyznanie pomocy w ramach PROW. W wyniku pozytywnego rozpatrzenia tego wniosku, w dniu 16 lipca 2012 r. Nadleśnictwo zawarło z ARiMR umowę o przyznanie pomocy państwa na odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych. W umowie zawarto postanowienie, iż w wyniku realizacji operacji zostanie osiągnięty następujący cel: *„Wzmocnienie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów poprzez przebudowę dojazdów pożarowych nr 27, 25 i 43”*. Nadleśnictwo zrealizowało projekt zgodnie z warunkami umowy z ARiMR oraz w określonym terminie. Oba zadania zostały zrealizowane zgodnie z założeniami, a środki wydatkowano zgodnie z celem. Spełniono także wymagania dotyczące kwalifikowalności środków. W wyniku realizacji umowy z ARiMR, Nadleśnictwo na dofinansowanie obu zadań pozyskało kwotę 924 623 zł.

(dowód: akta kontroli str. 444-500, 549)

³² Zamówienie publiczne: „Przebudowa dojazdu pożarowego przebiegającego przez oddz. 520, 519, 518, 517 Leśnictwa Bolesławiec” (droga pożarowa nr 27, 25).

³³ Zamówienie publiczne: „Przebudowa dojazdu pożarowego przebiegającego przez oddz. 555, 554, 553 Leśnictwa Bolesławiec” (droga pożarowa nr 43).

³⁴ Art. 39 *ustawy PZP*.

1.17. W dniu 20 czerwca 2013 r. Nadleśnictwo zawarło z wykonawcą inwestycji, spółką z o.o. z Nowej Rudy, umowę nr S-2710-1/13 na budowę dojazdu pożarowego nr 43 oraz umowę nr S-2710-2/13 na budowę dojazdów pożarowych nr 25 i 27³⁵. W ww. umowach wynagrodzenie ryczałtowe za wykonanie całego zakresu przedmiotu umowy, zgodnie z przeprowadzonym postępowaniem przetargowym oraz złożonym przez wykonawcę formularzem oferty, ustalono na kwotę odpowiednio 564 024,44 zł netto i 347 654,30 zł netto (§ 6 ust. 1 umowy).

Wykonawca zobowiązał się do realizacji przedmiotu umowy nr S-2710-1/13 w terminie do dnia 31 października 2013 r. (§ 4 ust. 1 pkt 2). Aneks nr 1 do tej umowy z dnia 24 października 2013 r., w związku z powstaniem okoliczności przewidzianych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zmieniono termin jej realizacji na dzień 25 listopada 2013 r.³⁶.

W przypadku umowy S-2710-2/13 wykonawca zobowiązał się do realizacji przedmiotu umowy w terminie do dnia 31 października 2013 r. (§ 4 ust. 1 pkt 2).

(dowód: akta kontroli str. 230-235, 400-407)

Nadleśnictwo zabezpieczyło swój interes ekonomiczno-prawny przed nienależytym wykonaniem obu umów poprzez:

- zobowiązanie wykonawcy do posiadania ubezpieczenia OC³⁷ na sumę nie mniejszą niż 200 000 zł (§ 2 ust. 2 pkt 11 umowy),
- prawo do odmowy odbioru przedmiotu zamówienia w przypadku stwierdzenia, że przedmiot odbioru nie osiągnął gotowości do odbioru z powodu nie zakończenia robót lub jego wadliwego wykonania (§ 5 ust. 8),
- prawo do zażądania terminowego usunięcia wad stwierdzonych w trakcie odbioru końcowego (§ 5 ust. 9 pkt 1),
- prawo do obniżenia wynagrodzenia wykonawcy, zażądania wykonania przedmiotu umowy po raz drugi lub odstąpienia od umowy w przypadku stwierdzenia wad nienadających się do usunięcia (§ 5 ust. 9 pkt 2),
- zobowiązanie wykonawcy do zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny całkowitej brutto przedmiotu umowy (§ 7 ust. 1),
- uzgodnienie kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy (§ 9 ust. 1 pkt 1):
 - za opóźnienie w oddaniu przedmiotu umowy w wysokości 0,1% za każdy dzień opóźnienia, liczonej od wartości umowy brutto;
 - za opóźnienie w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie gwarancji w wysokości 0,1% za każdy dzień zwłoki, liczonej od wartości umowy brutto;
 - za odstąpienie przez wykonawcę lub zamawiającego od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy w wysokości 10% wartości umowy brutto,
- ustalenie odpowiedzialności wykonawcy z tytułu rękojmi za wady przedmiotu umowy na okres 36 miesięcy od dnia końcowego odbioru przedmiotu umowy (§ 10 ust. 1);

³⁵ Przedmiot Umowy został określony jako odpowiednio: „Przebudowa dojazdu pożarowego przebiegającego przez oddz. 555, 554, 553 leśnictwa Bolesławiec” (droga pożarowa nr 43) i „Przebudowa dojazdu pożarowego przebiegającego przez oddz. 520, 519, 518, 517 leśnictwa Bolesławiec” (droga pożarowa nr 27, 25).

³⁶ Zmiana sposobu prowadzenia robót budowlanych, na co uzyskano stosowne pozwolenie budowlane.

³⁷ Ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej związanej z przedmiotem zamówienia przez cały okres realizacji zadania.

- ustalenie gwarancji na wykonane roboty budowlane (w tym wszystkie dostarczone i wbudowane urządzenia oraz materiały) na okres 60 miesięcy od dnia końcowego odbioru przedmiotu umowy (§ 10 ust. 2).

(dowód: akta kontroli str. 230-235, 400-407)

Konieczność ochrony środowiska naturalnego została uregulowana w obu umowach poprzez wprowadzenie wymogu prowadzenia robót budowlanych, m.in. zgodnie ze Szczegółową Specyfikacją Techniczną, gdzie zobowiązano wykonawcę do stosowania w czasie prowadzenia robót wszelkich przepisów dotyczących ochrony środowiska naturalnego (pkt 1.5.5.).

(dowód: akta kontroli str. 230-235, 400-407, 550)

Obie umowy na wykonanie robót budowlanych zostały zrealizowane w terminach umownych. W dniu 13 listopada 2013 r. Nadleśnictwo dokonało komisyjnego odbioru robót zadania zrealizowanego w ramach umowy nr S-2710-2/13³⁸. Komisja odbiorcza stwierdziła, iż roboty drogowe zostały wykonane pod względem technicznym w sposób właściwy oraz z odpowiednich materiałów i bez usterek. W odbiorze, oprócz komisji odbiorczej, uczestniczyli: inspektor nadzoru inwestorskiego oraz inspektor nadzoru autorskiego.

W dniu 2 grudnia 2013 r. Nadleśnictwo dokonało komisyjnego odbioru robót zadania zrealizowanego w ramach umowy nr S-2710-1/13, której termin realizacji został zmieniony aneksem nr 1³⁹. Komisja odbiorcza stwierdziła, iż roboty drogowe zostały wykonane pod względem technicznym w sposób właściwy oraz z odpowiednich materiałów i bez usterek. W odbiorze, oprócz komisji odbiorczej, uczestniczyli: inspektor nadzoru inwestorskiego, inspektor nadzoru autorskiego oraz przedstawiciel RDLP – specjalista ds. budownictwa.

Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Bolesławcu nie wniósł sprzeciwu ani uwag w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie przedmiotowych obiektów budowlanych (w zakresie ochrony przeciwpożarowej).

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Bolesławcu, pismem z 13 grudnia 2013 r., poinformował, że przyjął zgłoszenie Nadleśnictwa o zakończeniu budowy dojazdów pożarowych nr 25, 27 oraz 43.

Nadleśnictwo terminowo uregulowało zobowiązania wynikające z obu ww. umów.

(dowód: akta kontroli str. 230-263, 400-436)

Przeprowadzone przez kontrolującego w dniu 15 lipca 2016 r. oględziny przedmiotu obu zamówień publicznych nie wykazały nieprawidłowości dotyczących ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 529-536)

Zasady prowadzenia ewidencji księgowej w zakresie realizowanych zadań zostały uregulowane w polityce rachunkowości, określonej w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych⁴⁰, gdzie w pkt IIA ustalono zasady prowadzenia rachunkowości dla projektów dofinansowanych ze źródeł zewnętrznych. Nadleśnictwo prowadziło wyodrębnioną ewidencję środków finansowych otrzymywanych na realizację zadań oraz wydatków dokonywanych z tych środków, tj. w sposób umożliwiający ich identyfikację. Badanie operacji gospodarczych i dowodów księgowych dotyczących realizowanych zadań wykazało, że:

- dowody księgowe zostały należycie zaewidencjonowane w księgach rachunkowych jednostki, a dane zawarte w ewidencji księgowej były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach finansowych,

³⁸ Czynności odbiorowe trwały od dnia 8 listopada 2013 r. do dnia 13 listopada 2013 r.

³⁹ Czynności odbiorowe trwały od dnia 29 listopada 2013 r. do dnia 2 grudnia 2013 r.

⁴⁰ Nr 15 z 24 stycznia 2013 r. (ze zm.).

– powstałe obiekty zostały ujęte w ewidencji środków trwałych i wykazane w sprawozdaniach finansowych.

Wniosek o płatność wraz z całościowym rozliczeniem zrealizowanego zadania został złożony przez Nadleśnictwo do ARiMR w dniu 14 lutego 2014 r. ARiMR przeprowadziła kontrolę dotyczącą realizowanych zadań w dniach 9-11 kwietnia 2014 r. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Kwota dofinansowania została przekazana przez ARiMR na konto Nadleśnictwa w dniu 23 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 444-500, 551)

Oba kontrolowane zamówienia publiczne, tj. „Przebudowa dojazdu pożarowego przebiegającego przez oddz. 520, 519, 518, 517 Leśnictwa Bolesławiec” (droga pożarowa nr 27, 25), oraz „Przebudowa dojazdu pożarowego przebiegającego przez oddz. 555, 554, 553 Leśnictwa Bolesławiec” (droga pożarowa nr 43), zostały zrealizowane zgodnie z zasadami prowadzenia gospodarki leśnej⁴¹ oraz wskazaniami Planu Urządzania Lasu.

(dowód: akta kontroli str. 441-443)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niezgłoszenie organowi budowlanemu (Staroście Bolesławieckiemu) rozpoczęcia wykonywanych w 2015 r. robót budowlanych, polegających na remoncie dojazdu pożarowego nr 6 na odcinku 7,00 km. Przed dniem 28 czerwca 2015 r. obowiązek zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych, polegających na remoncie wszelkich dróg, także leśnych (stanowiących dojazdy pożarowe), wynikał z art. 30 ust. 1 pkt 2 *ustawy Prawo budowlane*, natomiast od dnia 28 czerwca 2015 r. z art. 30 ust. 1 pkt 2a *ustawy Prawo budowlane*. Obowiązek zgłoszenia robót budowlanych dotyczących remontów dróg leśnych (wynikający z ww. przepisów *ustawy Prawo budowlane*) wskazany został jednostkom organizacyjnym Lasów Państwowych w wytycznych prowadzenia robót budowlanych w lasach, wprowadzonych zarządzeniem nr 16 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 marca 2014 r.

Nadleśniczy wyjaśnił, iż Nadleśnictwo nie dokonało zgłoszenia do Starosty Bolesławieckiego robót wykonywanych w 2015 r. na dojeździe pożarowym nr 6 twierdząc, że roboty te dotyczyły konserwacji, które zgodnie z *ustawą Prawo budowlane* nie podlegają zgłoszeniu.

NIK nie podziela poglądu wyrażonego w przywołanych powyżej wyjaśnieniach. W dokumentacji robót, w tym w umowie, określono je bowiem jako remont. Dojazd pożarowy nr 6 został ewidencjonowany w Nadleśnictwie jako obiekt budowlany. W świetle *ustawy Prawo budowlane*, droga jest obiektem liniowym. Z kolei obiekt liniowy jest rodzajem obiektu budowlanego (art. 3 pkt 3a tej ustawy). Z tego względu nie może ulegać wątpliwości, że roboty budowlane polegające na remoncie drogi, wymagają uprzedniego zgłoszenia właściwemu organowi.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 552-566)

2. Dla 290 ha lasów Nadleśnictwa, tj. 1,5% ogólnej ich powierzchni, nie został spełniony warunek określony w § 8 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*, tzn. dla lasów, których odległość od dróg publicznych oraz dróg leśnych wyznaczonych na dojazdy pożarowe jest od 5 do 35 metrów większa od wymaganych powołanym przepisem (nie więcej niż 750 m). Nadleśniczy wyjaśnił, iż obszar 290 ha lasów, dla których nie spełniono wymienionego warunku, jest zlokalizowany w 10 miejscach, dla których odległość do najbliższego dojazdu pożarowego – jego zdaniem – nie przekracza znacząco odległości określonej

⁴¹ Artykuł 8 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r., poz. 2100 ze zm.).

w rozporządzeniu, wynosi bowiem od 755 m do 785 m. Wskazał, że na tych obszarach znajdują się drogi leśne niezaliczone do dojazdów pożarowych (m.in. linie oddziałowe), które zdaniem Nadleśniczego umożliwiają również dostęp pojazdów straży pożarnej w przypadku pożaru. Wyraził również pogląd, iż ustanowienie dojazdów pożarowych na obszarze, który nie spełnia warunku określonego w § 8 ust. 1 wskazanego rozporządzenia jest konieczne tylko z formalnego punktu widzenia. Zadeklarował przy tym, że zostanie to zrealizowane w porozumieniu z Powiatowym Komendantem Straży Pożarnej w Bolesławcu w latach 2017-2018.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Wielkość środków finansowych (własnych i zewnętrznych), przeznaczanych na dotychczasowym poziomie przez Nadleśnictwo na zadania inwestycyjne dotyczące przebudowy dojazdów pożarowych, nie umożliwi w najbliższych latach dostosowania sieci dróg pożarowych do wymogów określonych w przepisach § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Nadleśnictwo – zdaniem NIK – powinno podjąć zintensyfikowane, wielorakie działania w celu zwiększenia poziomu finansowania tego rodzaju zadań, w tym poprzez pozyskanie środków finansowych ze źródeł zewnętrznych.

Ocena cząstkowa

Nadleśnictwo właściwie określiło potrzeby dotyczące przeciwdziałania występowaniu katastrof i wprowadzania instrumentów zapobiegawczych, jak również poprawnie realizowało podjęte zadania w tym zakresie, w tym także z wykorzystaniem środków unijnych. Wykonawców zadań wyłaniano w wyniku prawidłowo przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W zawieranych z nimi umowach należyce zabezpieczono interes prawno-ekonomiczny Nadleśnictwa. Zaspokojenie wszystkich potrzeb w zakresie przebudowy leśnych dojazdów pożarowych wymagać będzie podjęcia przez Nadleśnictwo intensywnych i skutecznych działań dla większego pozyskania własnych i zewnętrznych środków finansowych na ten cel. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in. niezgłoszenia właściwemu organowi budowlanemu robót budowlanych polegających na remoncie jednej z dróg leśnych, będącej dojazdem pożarowym.

2. Osiągnięcie zaplanowanych efektów

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie wszystkie zaplanowane przez Nadleśnictwo działania, będące przedmiotem kontroli, zostały zrealizowane, za wyjątkiem zadania pn. „Przebudowa dojazdu pożarowego nr 17”, z powodu – jak już wcześniej wskazano – odrzucenia przez ARiMR wniosku o jego dofinansowanie. Nadleśnictwo zdecydowało się na sukcesywne prowadzenie tej inwestycji przy wykorzystaniu środków własnych lub Funduszu Leśnego. W 2015 r. zamiast pierwotnie zaplanowanego do realizacji, całego dojazdu pożarowego nr 17 o długości 8,90 km, przebudowano jego część o długości 2,91 km (32,7%), co potwierdziły przeprowadzone oględziny w dniu 15 lipca 2016 r. Zakończenie przebudowy całego dojazdu zaplanowano na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 174, 504-516, 524-536)

2.2. Nadleśnictwo nie poniosło żadnych dodatkowych kosztów dotyczących niezrealizowanych działań w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzania instrumentów zapobiegawczych⁴².

(dowód: akta kontroli str. 524-528)

⁴² Koszty robót tymczasowych, prac towarzyszących, projektów budowlanych, dokumentacji, opinii, decyzji itp.

2.3. W wyniku realizacji zadań będących przedmiotem kontroli Nadleśnictwo osiągnęło następujące efekty rzeczowe:

- 1) przebudowano trzy dojazdy pożarowe⁴³ o łącznej długości 6,43 km,
- 2) zwiększono możliwości retencyjne terenów leśnych o 30 260 m³, poprzez budowę trzech nowych zbiorników retencyjnych oraz odtworzenie jednego zbiornika⁴⁴,
- 3) pozyskano na cele przyrodnicze 2 337 ha terenów leśnych, w wyniku rekultywacji zdegradowanych terenów popolygonowych i powojaskowych⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 174)

2.4. Plany Nadleśnictwa w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej oraz wprowadzania instrumentów zapobiegawczych były skoncentrowane na dostosowaniu sieci dojazdów pożarowych do wymagań określonych w § 7 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. kryterium to spełniało 36,1 km, tj. 19,3% łącznej długości wszystkich dojazdów pożarowych. W analizowanym okresie przebudowywano 6,43 km dojazdów pożarowych, co stanowiło 3,5% łącznej długości wszystkich dojazdów pożarowych.

W badanym okresie wskaźniki planów finansowo-gospodarczych w zakresie zwiększenia potencjału produkcji leśnej zrealizowane zostały następująco:

- odnowienie i zalesienie: 2013 r. - 100,5%, 2014 r. - 106,5%, 2015 r. - 102,6%;
- poprawki i uzupełnienia: 2013 r. - 91,1%, 2014 r. - 87,2%, 2015 r. - 166,2%;
- pielęgnowanie lasu: 2013 r. - 90,4%, 2014 r. - 94,1% 2015 r. - 90,9%,
- melioracje agrotechniczne: 2013 r. - 89,5%, 2014 r. - 90,2% 2015 r. - 90,9%.

(dowód: akta kontroli str. 524-528, 22)

Nadleśniczy wskazał, iż przyczyny odchyłeń wykonania planów finansowo-gospodarczych Nadleśnictwa z zakresu pielęgnowania lasów, melioracji agrotechnicznych, czy ochrony lasu związane są z uwarunkowaniami przyrodniczymi w jakich pracują leśnicy. Wpływ na te różnice mają, niemożliwe do przewidzenia, czynniki abiotyczne (np. susze, silne wiatry, intensywne opady śniegu powodujące okiść, itp.) i biotyczne (np. gradacje organizmów szkodliwych). Nadleśniczy powołał przykładowo rok 2015, w którym w następstwie długotrwałej suszy, powodującej zahamowania wzrostu chwastów na uprawach, na wielu powierzchniach upraw odstapiono od planowanego zabiegu pielęgnacji, wykonując zaledwie 74% rocznego planu. Rokrocznie również, w zależności od aury i rozwoju organizmów szkodliwych, Nadleśnictwo ponosiło różne od planowanych koszty na inne prace z zakresu hodowli i ochrony lasu.

(dowód: akta kontroli str. 567-571)

2.5. W badanym okresie na terenie Nadleśnictwa nie zaobserwowano specjalnych tendencji w zakresie powierzchni występowania poszczególnych rodzajów uszkodzeń i wywołujących je czynników stresowych, za wyjątkiem uszkodzeń spowodowanych przez jeleniowate. Powierzchnia uszkodzeń uległa w tym przypadku zmniejszeniu z 147,30 ha w 2013 r. do 22,99 ha w 2015 r.

W analizowanych latach przeciętna wielkość pożaru na terenie Nadleśnictwa wyniosła kolejno: 0,16 ha, 0,19 ha i 0,13 ha. Była jednocześnie niższa niż przeciętna wielkość pożaru na terenie RDLP w latach 2014-2015, wynosząca odpowiednio: 1,93 ha i 0,21 ha.

(dowód: akta kontroli str. 26-27)

2.6. W Nadleśnictwie w latach 2013-2015 koszty:

⁴³ Obszar oddziaływania 6,87 ha.

⁴⁴ Obszar oddziaływania 3,32 ha.

⁴⁵ Obszar oddziaływania 2 337 ha.

- odnowień i zalesień ukształtowały się w kolejnych latach na poziomie odpowiednio: 213 000,58 zł, 285 813,00 zł i 326 830,82 zł, a w przeliczeniu na 1 ha powierzchni leśnej wyniosły w skali roku odpowiednio 11,28 zł/ha, 15,13 zł/ha i 17,33 zł/ha,
- ochrony lasu wyniosły kolejno: 293 130,51 zł, 784 620,35 zł i 1 891 511,46 zł, a w przeliczeniu na 1 ha powierzchni odnowionej lub zalesionej odpowiednio: 15,53 zł/ha, 41,53 zł/ha i 100,31 zł/ha,
- ochrony przeciwpożarowej⁴⁶ wyniosły odpowiednio: 285 842,35 zł, 276 747,44 zł i 326 508,55 zł,
- utrzymania dróg (leśnych i pożarowych) w Nadleśnictwie ukształtowały się na poziomie: w 2013 r. – 493 809,14 zł, w 2014 r. – 683 483,38 zł, w 2015 r. – 1 524 455,80 zł, w tym koszty utrzymania dróg pożarowych odpowiednio: 1 360,00 zł (0,3%), 5 720,32 zł (0,8%) i 728 288,55 zł (47,8%). Oznaczało to, że koszt utrzymania 1 km drogi pożarowej wyniósł w 2013 r. – 7,92 zł, w 2014 r. – 30,51 zł, w 2015 r. – 3 884,21 zł. Natomiast koszty budowy (przebudowy) dróg pożarowych wyniosły: w 2013 r. – 961 702,77 zł, w 2014 r. – nie wystąpiły, w 2015 r. – 1 314 679,47 zł, co oznaczało, że koszt budowy (przebudowy) 1 km dróg pożarowych w badanym okresie wyniósł 354.575,67 zł i był niższy niż przeciętny koszt budowy/przebudowy 1 km dróg leśnych w nadleśnictwach podległych RDLP, wynoszący w okresie objętym kontrolą 392 028,19 zł.

Środki zewnętrzne pozyskane na realizację zadań z zakresu zapobiegania katastrofom lub szkodom wielkopowierzchniowym (m.in. zabezpieczenie przeciwpożarowe), będących przedmiotem kontroli, wyniosły ogółem: w 2013 r. – 2 808 897,60 zł⁴⁷, w 2014 r. – 1 251 856,96 zł⁴⁸, w 2015 r. – 1 321 537,20 zł⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 25)

2.7. Po zakończeniu przebudowy dojazdów pożarowych nr 27, 25 oraz nr 43, w dniu 3 stycznia 2014 r. założono dla nich książki obiektu budowlanego, a w czerwcu 2014 r. i 2015 r. przeprowadzono okresowe przeglądy techniczne tych obiektów budowlanych⁵⁰, które nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 537-548)

2.8. Szacunkowe koszty utrzymania, w perspektywie pięciu lat, obiektów zrealizowanych przez Nadleśnictwo w latach 2013-2015 w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej oraz wprowadzania instrumentów zapobiegawczych, wyniosą ok. 100 000 zł.

Według Nadleśniczego w trakcie realizacji przez Nadleśnictwo zadań dotyczących odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzania instrumentów zapobiegawczych nie wystąpiły żadne utrudnienia i ograniczenia.

(dowód: akta kontroli str. 524-528)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Nadleśnictwa w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Nadleśnictwo osiągnęło zaplanowane efekty zrealizowanych działań będących przedmiotem kontroli. Między innymi, poprzez odtworzenie starych i budowę nowych zbiorników retencyjnych poprawiono ochronę przeciwpożarową

⁴⁶ Bez kosztów utrzymania dróg pożarowych.

⁴⁷ Z czego z PROW 2007-2013 pozyskano 2 338 767,00 zł oraz z pozostałych źródeł 470 130,60 zł.

⁴⁸ Z czego z PROW 2007-2013 pozyskano 924 623,00 zł oraz z pozostałych źródeł 327 233,96 zł.

⁴⁹ Z czego z PROW 2007-2013 nie pozyskano żadnych środków, a z pozostałych źródeł 1 321 537,20 zł.

⁵⁰ Wykonany na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.).

i przeciwpowodziową obszaru Nadleśnictwa. W wyniku rekultywacji zdegradowanych terenów popoligonowych i powojkowych, pozyskano dodatkowe tereny leśne na cele przyrodnicze. Wskutek przebudowy dojazdów pożarowych zwiększyło się bezpieczeństwo pożarowe lasów znajdujących się w administracji Nadleśnictwa, aczkolwiek z powodu niedoborów środków finansowych na ten cel, istniejące potrzeby w tym zakresie nie były jeszcze w pełni zaspokojone.

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 Kontroli⁵¹ (dalej: „ustawa o NIK”) wnosi o:

1. Rozpoczynanie robót budowlanych, m.in. polegających na remoncie istniejących dróg leśnych, po spełnieniu wymagań formalno-prawnych przewidzianych przepisami prawa, w szczególności w *ustawie Prawo budowlane*.
2. Podjęcie działań w zakresie dostosowania sieci dojazdów pożarowych do wymogów § 8 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Wrocław, dnia 22 września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:

Grzegorz Niemczyk
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

⁵¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.