



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.04.2016  
P/16/100

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura we Wrocławiu  
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław  
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50  
[lwr@nik.gov.pl](mailto:lwr@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P16/100 - Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Paweł Matuszak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWR/27/2016 z dnia 2 czerwca 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Nadleśnictwo Chocianów, ul. Kościuszki 23, 59-140 Chocianów (dalej: „Nadleśnictwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Mazan, Nadleśniczy Nadleśnictwa od dnia 24 sierpnia 2006 r.  (dowód: akta kontroli str. 106)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>1</sup>, że w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2013-2015 i w I półroczu 2016 r., podejmowane przez Nadleśnictwo działania zapobiegające potencjalnym szkodom wielkopowierzchniowym<sup>2</sup>, w tym towarzyszącym katastrofom naturalnym w lasach, były celowe i skuteczne. W okresie tym nie odnotowano katastrof naturalnych, a szkody wynikłe z katastrof zaistniałych wcześniej zostały usunięte przed 2013 r. W badanym okresie nie było zatem potrzeby odtwarzania potencjału produkcji leśnej po takich katastrofach. W szczególności Nadleśnictwo realizowało w latach 2013-2015 zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów oraz działania zapobiegające powstawaniu szkód w związku ze szkodliwą działalnością zwierzyny leśnej, zakłóceniami stosunków wodnych, a nadto polegające na zwalczaniu szkodników.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- braku zgłoszeń właściwemu organowi budowlanemu robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie (modernizacji) dróg leśnych stanowiących dojazdy pożarowe, co przed 28 czerwca 2015 r. było sprzeczne z przepisem art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>3</sup> (dalej: „*ustawa Prawo budowlane*”), a od 28 czerwca 2015 r. z przepisem art. 30 ust. 1 pkt 2 (w zakresie przebudowy dróg) i z przepisem art. 30 ust. 1 pkt 2a (w zakresie remontów dróg) *ustawy Prawo budowlane*;
- naruszenia przepisów art. 7 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 31 ust. 1 oraz art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>4</sup> (dalej:

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową 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, albo uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 290.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.

„p.z.p.”), podczas przygotowania, dokonywania i rozliczania zamówień na remont i konserwację w 2015 r. dróg leśnych w Nadleśnictwie, m.in. w wyniku:

- ✓ niezachowania zasady uczciwej konkurencji, poprzez udzielenie zamówienia *de facto* powierzającego wyłączność wykonywania robót budowlanych jednemu z przedsiębiorców, nie opisując przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 31 ust. 1 *p.z.p.*,
  - ✓ niedokonania opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane w sposób określony w art. 31 ust. 1 *p.z.p.* oraz nieustalenia wartości zamówienia w sposób wymagany art. 33 ust. 1 przywołanej ustawy,
  - ✓ udzielenia z wolnej ręki zamówienia dodatkowego w okolicznościach nieprzewidzianych na to przepisami *p.z.p.*, co kolidowało z art. 10 ust. 2 tej ustawy.
- nienależytego wykonania umowy zawartej w wyniku przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne na wykonanie remontów i konserwacji dróg leśnych w 2015 r., przez powierzenie wykonania robót budowlanych (remontów) nie tylko bez dokumentacji projektowej, ale i bez przewidzianych umową zleceń na takie roboty.

Rezultatem przeprowadzonych badań kontrolnych były także uwagi dotyczące:

- niewystarczającej, zdaniem NIK, liczby mijanek na drogach leśnych stanowiących dojazdy pożarowe, co w ocenie NIK może utrudniać sprawne prowadzenie akcji gaśniczej w przypadku pożaru,
- nierzetelnego sporządzania: [1] jednego z trzech sprawdzonych protokołów z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, [2] dokumentacji potwierdzającej i rozliczającej wykonanie robót budowlanych na drodze stanowiącej jeden z dojazdów pożarowych, tj. wskazania w tych dokumentach numeru dojazdu pożarowego, którego roboty nie dotyczyły.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Planowanie i realizacja przedsięwzięć w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej i przeciwdziałania występowaniu nowych katastrof, oraz gospodarność wydatkowania środków finansowych

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Zasięg terytorialny Nadleśnictwa zmniejszył się z 30 935,0 ha na koniec 2012 r. do 30 620,0 ha na koniec 2015 r. (o 1,0%) i obejmował powierzchnię zlokalizowaną w gminach: Bolesławiec, Gromadka, Chocianów, Polkowice i Przemków. Natomiast powierzchnia Nadleśnictwa zmniejszyła się z 20 488,6 ha na koniec 2012 r. do 20 462,7 ha na koniec 2015 r. (o 0,1%). Z kolei powierzchnia lasów Skarbu Państwa w zarządzie Nadleśnictwa zmniejszyła się w tym okresie odpowiednio z 20 071,9 ha do 20 058,2 ha (o 0,07%), a powierzchnia lasów innych własności w zarządzie Nadleśnictwa odpowiednio z 26,8 ha do 0,0 ha. Jednocześnie powierzchnia lasów niebędących w zarządzie Nadleśnictwa, a znajdujących się w jego zasięgu terytorialnym, wzrosła ze 100,0 ha na koniec 2012 r. do 210,0 ha na koniec 2015 r. (o 110,0%). W wyniku tych zmian obszarowych lesistość, mierzona stosunkiem procentowym powierzchni lasów do zasięgu terytorialnego, wynosząca na koniec 2013 r. 65%, zwiększyła się na koniec 2015 r. do 68%. Gatunkiem drzew dominującym w Nadleśnictwie była sosna.

Zapasy grubizny na pniu w Nadleśnictwie zwiększyły się z 3 862 982 m<sup>3</sup> na początku 2013 r. do 4 133 018 m<sup>3</sup> na koniec 2015 r. Przychody Nadleśnictwa wyniosły 15 157,7 tys. zł w 2013 r., 17 678,9 tys. zł w 2014 r. i 17 969,5 tys. zł

w 2015 r., przy kosztach Nadleśnictwa wynoszących odpowiednio 15 454,9 tys. zł, 17 102,5 tys. zł oraz 17 268,4 tys. zł. Roczne wyniki finansowe netto stanowiły stratę w kwocie 304,9 tys. zł w 2013 r., zysk w wysokości 531,7 tys. zł w 2014 r. oraz zysk w kwocie 688,6 tys. zł w 2015 r. Koszty Nadleśnictwa obciążano odpisami na fundusz leśny w wysokości 1 930,9 tys. zł w 2013 r., 2 327,3 tys. zł w 2014 r. oraz 2 144,6 tys. zł w 2015 r. Ze środków funduszu leśnego dofinansowano działalność Nadleśnictwa kwotami: 2 458,1 tys. zł w 2013 r., 1 403,5 tys. zł w 2014 r., 2 660,0 tys. zł w 2015 r.

Zatrudnienie w Nadleśnictwie, według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., wynosiło 59 osób, a na koniec 2014 r. i 2015 r. 58 osób.

(dowód: akta kontroli str. 78-105)

**1.2.** Podstawowe przyczyny uszkodzeń lasów Nadleśnictwa w latach 2013-2015 to: zakłócenia stosunków wodnych, niskie albo wysokie temperatury, wiatry, pożary, choroby grzybowe, szkodniki pierwotne i wtórne, pozostałe szkodniki owadzie oraz szkody od zwierzyny.

W latach 2013-2015 zakłócenia stosunków wodnych wystąpiły łącznie na obszarze 129,8 ha (17,1 ha w 2013 r., 2,8 ha w 2014 r., 109,9 ha w 2015 r.). W związku z tymi zakłóceniami w 2013 r. oszacowano konieczną do pozyskania grubiznę w ilości 20,5 m<sup>3</sup>. Zakłócenia stosunków wodnych w latach 2013-2015 obejmowały zarówno zjawiska podtapiania upraw i drzewostanów, jak i zjawisko suszy spowodowanej obniżeniem poziomu wód gruntowych. Podtapianie objęło w ww. okresie 21,6 ha, z czego większość, bo 18,4 ha, dotyczyła wymakania w uprawach i młodnikach do 20 lat. Szkody te występowały głównie w leśnictwach Jakubowo (kompleks „Pogorzelska”), Krzyżowa; Borówki i Pasternik. Natomiast szkody wynikające z suszy dotyczyły 2015 r. i objęły powierzchnię 108,2 ha. Zinventaryzowane szkody z tego tytułu dotyczyły zamierania sadzonek i drzewek w uprawach i młodnikach do lat 20, głównie gatunków liściastych (buk, dąb), oraz częściowo iglastych (sosna i świerk). Szkody te wystąpiły głównie w leśnictwach Chocianów, Trzebnice, Krzyżowa i Pasternik. Szkody wynikające z zakłócenia stosunków wodnych, zwłaszcza suszy w drzewostanach starszych, uwidoczniły się w 2016 r. poprzez wzmożone wydzielanie drzew zaatakowanych przez szkodniki grzybowe (huba korzeniowa, opieńki), oraz szkodniki wtórne (rytownik, kornik drukarz, przyplaszczek granatek).

Niskie albo wysokie temperatury wystąpiły w drzewostanach Nadleśnictwa o powierzchni: 21,6 ha w 2013 r., 42,3 ha w 2014 r. i 73,0 ha w 2015 r. W związku z zaistnieniem tego czynnika nie oszacowano grubizny do pozyskania, nie oszacowano strat, nie ponoszono także nakładów na ochronę lasu przed tym zagrożeniem. Wykazane szkody powstałe w wyniku działania niskich albo wysokich temperatur dotyczą w całości upraw i młodników w wieku do 20 lat. Szkody w przyrostach powodowane przez przymrozki późne (wiosenne) w uprawach i młodnikach dębowych i bukowych wystąpiły na powierzchni 83,7 ha i objęły swym zasięgiem całe Nadleśnictwo z tym, że największe wykazano w leśnictwach Jakubowo (37,8 ha), Trzmiel (4,7 ha), Trzebnice (6,2 ha) oraz Krzyżowa (20,2 ha). W 2015 r. odnotowano dodatkowo uszkodzenia od wysokich temperatur (oparzenia i zamieranie aparatu asymilacyjnego). Stwierdzono je na powierzchni 53,3 ha, w szczególności w leśnictwach: Nowa Kuźnia (8,2 ha); Olszna (13,0 ha); Trzebień (31,8 ha). Stwierdzone szkody od niskich albo wysokich temperatur dotyczyły głównie uszkodzenia młodych pędów i liści sadzonek w uprawach, nie powodując ich zamierania na większych powierzchniach. Nadleśnictwo nie dysponowało

narzędziami do wyceny strat w przyrostach upraw i młodników związanych z tego typu uszkodzeniami.

W latach 2013-2015 pożary objęły lasy o łącznej powierzchni 3,38 ha (w 2013 r. – 0,27 ha, w 2014 r. – 0,40 ha, w 2015 r. – 2,71 ha). Wynikające z tych pożarów straty oszacowano łącznie na kwotę 6,3 tys. zł. Nakłady na ochronę przeciwpożarową w latach 2013-2015 wyniosły natomiast 585,7 tys. zł.

Choroby grzybowe występowały na obszarze: 29,9 ha w 2013 r., 48,9 ha w 2014 r., 42,9 ha w 2015 r. W szczególności w wymienionych latach zainwentaryzowano szkody od następujących patogenów grzybowych:

- mączniak prawdziwy dębu - na powierzchni 14,0 ha,
- osutka sosny - na powierzchni 107,7 ha.

Obydwa patogeny zaatakowały uprawy i młodniki. Szkody powodowane przez ww. choroby grzybowe, choć częste, nie miały istotnego znaczenia gospodarczego, a ewentualne zmniejszenie przyrostu upraw było – jak wskazał Nadleśniczy – trudne do oszacowania.

W związku z powyższym strat z tytułu wystąpienia chorób grzybowych nie oszacowano oraz nie stosowano w związku z ich wystąpieniem zabiegów ochrony lasu.

Szkodniki pierwotne zidentyfikowano w 2013 r. na obszarze 1 412,5 ha, a w 2014 r. na obszarze 23,8 ha. Nie oszacowano wartości strat z tego tytułu. Poniesione na ochronę lasu przed szkodnikami pierwotnymi nakłady wyniosły 291,7 tys. zł. W roku 2013 na obszarze 1 412,5 ha wykonano opryski lotnicze (na barczatka sosnowkę i brudnicę mniszka). W związku z wykonaniem tego zabiegu w początkowej fazie gradacji szkodników nie odnotowano dających się wyszacować strat gospodarczych.

Działania szkodników wtórnych<sup>5</sup> zidentyfikowano w 2013 r. na obszarze 54,5 ha, w 2014 r. na obszarze 34,4 ha, a w 2015 r. na obszarze 0,04 ha. W związku z wystąpieniem tych szkodników oszacowano masę grubizny do pozyskania w ilości 1 109,3 m<sup>3</sup>. Zabiegi ochronne zastosowano na całej powierzchni występowania szkodników wtórnych. Łączne nakłady poniesione na ochronę przed tymi czynnikami wynosiły 6,0 tys. zł. Zabiegi ochronne polegały na usuwaniu drzew zajętych przez szkodniki oraz stosowaniu pułapek na owady.

W przypadku działania pozostałych szkodników owadzych w lasach Nadleśnictwa podnieść należy masowe pojawienie się w 2013 r., po raz pierwszy w skali Polski, pryszczarka Baera. Owad ten wystąpił wówczas w nadleśnictwach położonych w północnej części województwa dolnośląskiego, w nadleśnictwach województwa lubuskiego oraz w części nadleśnictw województwa wielkopolskiego. W wyniku żeru tego szkodnika uszkodzeniu uległy roczne pędy sosny. Nie wprowadzono zwalczania pryszczarka Baera, a jego masowe pojawienie nie zostało powtórzone.

Szkody od zwierzyny wystąpiły w 2013 r. na obszarze 572,0 ha, w 2014 r. na obszarze 516,6 ha, a w 2015 r. na powierzchni 539,1 ha. Zabiegi ochronne zastosowano na obszarze odpowiednio: 310,8 ha w 2013 r., 283,0 ha w 2014 r., 337,0 ha w 2015 r. Nakłady poniesione na ochronę lasu przed szkodami od zwierzyny wyniosły 114,3 tys. zł w 2013 r., 149,2 tys. zł w 2014 r. oraz 246,9 tys. zł w 2015 r.

Według corocznych inwentaryzacji zwierzyny w latach 2013-2015 w lasach Nadleśnictwa pogłowie sarny wahało się w granicach od 956 do 1065 szt., jeleni 317

<sup>5</sup> Kornik drukarz - atakujący głównie świerki średnich i starszych klas wieku, rytownik pospolity - atakujący świerki wszystkich klas wieku, przyplaszczek granatek - atakujący sosny średnich i starszych klas wieku, kornik ostrozębny - atakujący sosny średnich i starszych klas wieku.

- 328 szt., dzików 228 - 334 szt., lisów 99 - 143 szt., jenotów 46 - 51 szt., borsuków 39 - 47 szt., kun 54 - 68 szt., zajęcy 151 - 161 szt., bobrów 10 - 62 szt., wilków 19 - 22 szt. Najistotniejsze szkody gospodarcze od zwierzyny powodowane były w Nadleśnictwie przez jelenie szlachetne (74% wszystkich szkód w lasach od zwierzyny), sarnę europejską oraz bobra europejskiego.

Wiatry były przyczyną uszkodzeń lasu na powierzchni 3,4 ha w 2014 r. oraz na powierzchni 16,9 ha w 2015 r. Powstała w wyniku wiatrołomów masę grubizny oszacowano na 1 577,2 m<sup>3</sup>.

(dowód: akta kontroli: str. 78-105, 126-133,134-138)

**1.3.** W latach 2013-2015 w Nadleśnictwie nie wystąpiły klęski żywiołowe. Nie usuwano też skutków takich klęsk z lat poprzednich, w szczególności wiatrołomów z 2007 r. Skutki wzmiankowanej klęski usunięto bowiem w latach 2008-2009.

(dowód: akta kontroli str. 78-105, 108, 126-133,134-138, 161-169)

**1.4.** W Planie Urządzenia Lasu, zatwierdzonym przez Ministra Środowiska w dniu 31 lipca 2014 r.<sup>6</sup>, lasy Nadleśnictwa zaliczono do I kategorii zagrożenia pożarowego. W latach 2004-2013 na terenie Nadleśnictwa powstało 228 pożarów o łącznej powierzchni 93,86 ha. Przeciętna wielkość pożaru wynosiła 0,41 ha. Do podstawowych czynników kształtujących zagrożenie pożarowe Nadleśnictwa zaliczono wypalanie łąk i ściernisk sąsiadujących z lasami oraz umyślne podpalanie gruntów leśnych lub sąsiadujących z nimi ugorów.

Dodatkowym zagrożeniem pożarowym dla Nadleśnictwa jest istniejąca linia kolejowa, przebiegająca przez tereny leśne obrębu Wierzbowa, oraz drogi publiczne przebiegające przez teren objęty zasięgiem terytorialnym Nadleśnictwa: droga nr 328 Chojnów – Przemków przez Chocianów, droga nr 331 Chocianów – Polkowice, droga nr 297 zjazd z autostrady A18 – Szprotawa, a nadto drogi Chocianów – Wierzbowa przez Pasternik, oraz Chocianów – Trzmielów.

W Planie Ochrony Przeciwożarowej<sup>7</sup>, włączonym do Planu Urządzenia Lasu, wskazano m.in. iż: [1] teren Nadleśnictwa pokryty jest siecią dróg asfaltowych łączących poszczególne miejscowości. Wewnątrz kompleksów leśnych istnieje rozwinięta sieć dróg utwardzonych lub gruntowych znajdujących się w Zarządzie Lasów Państwowych, [2] do wszystkich 24 punktów czerpania wody, zlokalizowanych na terenie Nadleśnictwa, istnieje dojazd dla samochodów ratowniczych, [3] w Nadleśnictwie, stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów<sup>8</sup>, odległość dowolnego punktu położonego w lesie do drogi publicznej lub najbliższego dojazdu pożarowego nie przekracza 750 m (co przewidziano dla lasów I kategorii zagrożenia).

W okresie od początku 2013 r. do dnia 12 lipca 2016 r. przedstawiciele Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej (dalej: „KP PSP”) w Polkowicach i w Bolesławcu przeprowadzili dziewięć kontroli zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów Nadleśnictwa, stwierdzając nieprawidłowości podczas dwóch z tych kontroli. W ich wyniku wydano decyzje:

a) z dnia 5 czerwca 2013 r., nakazującą przeprowadzić modernizację dojazdów pożarowych nr 21 w oddziałach 46 jf 40 g, doprowadzając je do pełnej sprawności technicznej (podczas kontroli stwierdzono liczne dziury i koleiny uniemożliwiające

<sup>6</sup> Pismo znak: DLP-I-611-47/31838/14/LP.

<sup>7</sup> Uzgodnionym i zatwierdzonym przez Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w dniu 6 marca 2014 r., pismem WZ.5512.2.3.2014.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 58, poz. 405.

przejazd) oraz dostosować dojazdy pożarowe nr 18 w oddziałach 73 ab 77 bc, nr 27 w oddziałach 89 ad 88 c do odpowiednich parametrów technicznych dotyczących odstępów pomiędzy konarami drzew (co najmniej 6 m na wysokości 4 m od nawierzchni jezdni),

b) z dnia 23 czerwca 2014 r., nakazującą Nadleśniczemu przeprowadzenie: modernizacji dróg leśnych – dojazdów pożarowych o numerach 9, 11 i 20, doprowadzając je do pełnej sprawności technicznej, oraz przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych na drogach leśnych o numerach 2, 6, 6A, 10, 12, 27 i 31 poprzez przycinkę konarów drzew o szerokości co najmniej 6 m na wysokości 4 m od nawierzchni jezdni.

Nakazane przez Komendantów KP PSP czynności, ukierunkowane na poprawę stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, zostały wykonane, niemniej czynności wskazane w pierwszej z wymienionych wyżej decyzji zrealizowano w pełni po wystosowaniu przez Komendanta KP PSP upomnienia dla Nadleśniczego (po stwierdzeniu w toku kontroli sprawdzającej niepełnej realizacji zaleceń).

W ramach niniejszej kontroli przeprowadzono oględziny następujących odcinków dróg leśnych, stanowiących dojazdy pożarowe:

- nr 16A w Leśnictwie Chocianów, na odcinku przebiegającym między oddziałami 43 i 42, 36 i 35 oraz 30,
- nr 43 w Leśnictwie Borówki, na odcinku 2,3 km pomiędzy skrzyżowaniami z dojazdami pożarowymi 36 i 40.

Droga stanowiąca dojazd pożarowy nr 16A na odcinku poddanym oględzinom była równa i utwardzona. Co około 300 m znajdowały się mijanki. Konary drzew nie utrudniały przejazdu, odstępy pomiędzy konarami drzew rosnących po przeciwnych stronach, były do wysokości 4 m większe niż 6 m.

Droga (gruntowa, nieutwardzona), będąca dojazdem pożarowym nr 43 była przejezdna, jednakże miejscami występowały koleiny i zagłębienia wypełnione wodą. Nie było mijanek. Krzyżująca się z nią droga nr 38 była zarośnięta trawą.

Obie poddane oględzinom drogi były oznaczone jako dojazdy pożarowe.

Nadleśniczy wskazał, że: [1] drogi leśne gruntowe, wykorzystywane jako dojazdy pożarowe, nie są poddawane zabiegom wykaszania roślinności trawiastej, która wskazuje na intensywność ich użytkowania, [2] część dróg pożarowych to drogi o nawierzchni gruntowej, naturalnej, przejęte m.in. po ustępujących wojskach radzieckich; ze względu na konieczność zbudowania sieci dróg pożarowych, przeprowadzono ich adaptację do celów pożarowych, jednak bez modernizacji, przez co drogi te nie posiadają mijanek.

(dowód: akta kontroli str. 139-157, 170-204, 239-254, 644-655, 658, 709, 729-731, 749-754, 785-787)

**1.5.** W latach 2013-2016 (I połowa) pracownicy Nadleśnictwa objęci zostali następującymi szkoleniami:

- w 2013 r. w zakresie: [1] zamówień publicznych – dwóch pracowników, [2] funkcjonowania i zarządzania siecią dróg leśnych – jeden pracownik, [3] możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałania powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych – czterech pracowników,
- w 2014 r. w zakresie: [1] zamówień publicznych – siedmiu pracowników, [2] funkcjonowania dróg leśnych oraz procedur odbioru dróg leśnych – czterech pracowników, [3] nadzoru nad pracami saperskimi – jeden pracownik,

- w 2015 r. w zakresie: [1] zamówień publicznych – dwóch pracowników, [2] utrzymania i odbioru dróg leśnych – jeden pracownik,
- w pierwszej połowie 2016 r. w zakresie koordynacji projektów małej retencji w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko uczestniczył jeden z pracowników Nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 135-138)

**1.6.** Podczas niniejszej kontroli sprawdzono realizację trzech zadań związanych zapobieganiem szkodom powstającym wskutek klęsk żywiołowych, tj.: [1] „*Modernizacja drogi pożarowej 16A w Leśnictwie Chocianów*”, [2] „*Remont dróg leśnych w Nadleśnictwie w 2015*”, [3] „*Usługi z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu w Nadleśnictwie w latach 2013-2015*”.

Ad. [1] Wykonanie modernizacji drogi pożarowej 16A na odcinku 1 754 m, przebiegającej przez pięć oddziałów w Leśnictwie Chocianów, zlecono w dniu 25 lutego 2015 r. Zakładowi Usług Leśnych we Wrocławiu, tj. jednostce organizacyjnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, za cenę 559,5 tys. zł (688,1 tys. zł z VAT). Pozostałe koszty związane z tą inwestycją (projekt budowlany, prace pomiarowe) wyniosły 16,9 tys. zł (20,9 tys. zł z VAT).

Ad. [2] W ramach dwóch umów, powierzających firmie zewnętrznej wykonanie remontów i konserwacji dróg leśnych w 2015 r., wydatkowano łącznie 328,8 tys. zł (404,4 tys. zł z VAT), na:

- remont dojazdu pożarowego nr 42<sup>9</sup> na odcinku o długości 1,996 km i szerokości jezdni 3,5 m (wartość robót 89 040 zł netto),
- remont dojazdu pożarowego nr 53 o długości 2,800 km i szerokości jezdni 3,5 m (wartość robót 130 160 zł netto),
- remont dojazdu pożarowego nr 40 o długości 2,524 km i szerokości jezdni 3,5 m (wartość robót 80 400 zł netto),
- remont i konserwację dróg leśnych o łącznej długości 0,96 km (wartość robót 29 160 zł netto).

Remonty, wymienione wyżej w tiret od 1 do 3, dotyczyły robót budowlanych (wykazywanych w protokołach odbioru robót) w obrębie dojazdów pożarowych, tj. ich mechanicznego profilowania i zagęszczania podłoża pod warstwy konstrukcyjne nawierzchni, wykonania nawierzchni z kruszywa łamanego w dwóch warstwach – dolnej i górnej (co wyrażono w specyfikacji istotnych warunków zamówienia), lub wykonania nowej warstwy jezdnej z kruszywa łamanego o średniej grubości 10 cm i szerokości 3,5 m.

Ad. [3] Wykonanie usług w zakresie ochrony przeciwpożarowej lasów Nadleśnictwa w latach 2013-2015 powierzono podmiotowi wyłonionemu w przetargu przeprowadzonym w sposób określony w *p.z.p.* za cenę 210,6 tys. zł netto (227,4 tys. zł z VAT).

(dowód: akta kontroli str. 212-213, 255-302, 328-487, 586-602, 656-657, 660-708, 749-754, 788-790)

**1.7.** Zbadane w toku kontroli umowy, zawarte przez Nadleśnictwo z wykonawcami robót budowlanych, zabezpieczały interesy Nadleśnictwa. Ujmowano w nich postanowienia dotyczące m.in.: odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań umownych w formie kar umownych, przesłanki do odstąpienia od umowy. Od wykonawców robót budowlanych wyegzekwowano

<sup>9</sup> Według faktury nr FVS-2/6/2015 z dnia 2 czerwca 2015 r. był to dojazd pożarowy nr 43.



zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 255-302, 328-405, 586-602)

**1.8.** W latach 2013-2015 Nadleśnictwo uczestniczyło w projekcie współfinansowanym ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko pn. „*Rekultywacja na cele przyrodnicze terenów zdegradowanych popoligonowych i powojсковych zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe*”. Ze środków finansowych tego programu dofinansowano 85% kosztów dwóch przedsięwzięć, tzn.: [1] oczyszczania saperskiego terenów popoligonowych Nadleśnictwa za 2 579,8 tys. zł, [2] budowy zbiornika wodnego małej retencji w Leśnictwie Borówki za 597,3 tys. zł, budowę zakończono w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 91- 92, 135, 732-745)

**1.9.** Nadzór nad pracami remontowo-budowlanymi infrastruktury zlokalizowanej na terenie Nadleśnictwa należał do zadań sekretarza Nadleśnictwa. Zadania poszczególnych komórek organizacyjnych Nadleśnictwa określono w regulaminie organizacyjnym Nadleśnictwa, natomiast obowiązki poszczególnych pracowników określono w zakresach czynności.

(dowód: akta kontroli str. 3-29, 217-223, 224-238, 791-795, 819-820)

**1.10.** Badanie zapisów ksiąg rachunkowych i dowodów księgowych dotyczących analizowanych przedsięwzięć Nadleśnictwa (modernizacji, remontów i usług ochrony przeciwpożarowych) wykazało, że:

- dowody księgowe zostały należycie zaewidencjonowane w księgach po ich wcześniejszym sprawdzeniu merytorycznym i rachunkowym,
- koszty modernizacji dojazdu pożarowego nr 16A zostały ujęte w ewidencji środków trwałych jako zwiększenie wartości środka trwałego,
- koszty zafakturowanych robót remontowych ujęto w kosztach działalności eksploatacyjnej Nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli 406-407, 488-585, 659)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1. Nie zgłoszono organowi budowlanemu rozpoczęcia wykonywania robót budowlanych polegających na przebudowie lub remoncie następujących dróg leśnych (dojazdów pożarowych):

- dojazdu pożarowego nr 16A na odcinku 1,754 km; roboty budowlane przebudowy tej drogi wykonano za 559,5 tys. zł w okresie od 25 lutego do 19 maja 2015 r.,
- dojazdu pożarowego nr 42 na odcinku 1,996 km; roboty budowlane remontu tej drogi wykonano za 109,5 tys. zł w okresie od 3 kwietnia do 2 czerwca 2015 r.,
- dojazdu pożarowego nr 53 na odcinku 2,800 km; roboty budowlane przebudowy tej drogi wykonano w okresie od 3 kwietnia do 2 czerwca 2015 r. za 160,1 tys. zł,
- dojazdu pożarowego nr 40 na odcinku 2,524 km; roboty budowlane przebudowy tej drogi wykonano w okresie od 6 do 20 października 2015 r. za 98,9 tys. zł.

Przed dniem 28 czerwca 2015 r. obowiązek zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych polegających na przebudowie bądź 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. obowiązek zgłoszenia robót polegających na przebudowie dróg wynika z art. 30 ust. 1 pkt 2 *ustawy Prawo*

*budowlane*, zaś robót dotyczących remontów dróg z art. 30 ust. 1 pkt 2a *ustawy Prawo budowlane*.

Obowiązek zgłaszania robót budowlanych dotyczących remontów i przebudowy 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.

W udzielonych wyjaśnieniach Nadleśniczy utrzymywał, iż obowiązek wynikający z przywołanych przepisów *ustawy Prawo budowlane*, mimo uwzględnienia ich w powołanych wytycznych Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, nie dotyczy dróg leśnych. Wyraził pogląd, iż zlecone przez Nadleśnictwo roboty budowlane były konserwacją dróg, do których wykonania nie jest potrzebne zgłoszenie organowi budowlanemu. Pogląd o nieobowiązaniu przepisów prawa, nakładających obowiązek zgłoszenia robót budowlanych, polegających na remoncie lub przebudowie dróg leśnych jako dróg wewnętrznych, Nadleśniczy uzasadniał również uzgodnieniami w tym zakresie, dokonanymi z kierownikiem Wydziału Administracji i Architektury Budowlanej w Starostwie Powiatowym w Polkowicach.

NIK nie podziela poglądu wyrażonego w powołanych wyżej wyjaśnieniach Nadleśniczego. W świetle *ustawy Prawo budowlane* droga jest obiektem liniowym. Z kolei obiekt liniowy jest rodzajem obiektu budowlanego (art. 3 pkt 3a). Z tego względu nie może ulegać wątpliwości, że roboty budowlane polegające na remoncie drogi, a tym bardziej na jej przebudowie, wymagają uprzedniego zgłoszenia właściwemu organowi. Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że prowadzenie robót budowlanych, polegających na mechanicznym profilowaniu i zagęszczaniu podłoża pod warstwy konstrukcyjne nawierzchni oraz wykonywaniu nawierzchni z kruszywa łamanego na drogach, nie stanowi remontu drogi tylko ich bieżącą konserwację. Wymienione roboty budowlane zbyt głęboko ingerują w strukturę drogi, żeby zakwalifikować je jako bieżącą konserwację. Niewątpliwie mają one na celu odtworzenie stanu pierwotnego drogi, aby zagwarantować jej pełną przydatność dla ruchu drogowego. Powyższe uwagi odnoszą się również do sytuacji, w której tak scharakteryzowane roboty budowlane zakwalifikowane byłyby jako przebudowa drogi. Przebudowa taka także wymaga uprzedniego zgłoszenia właściwemu organowi. Należy zaznaczyć, że przebudowa stanowi głębszą ingerencję w strukturę drogi niż jej remont. Stosownie bowiem do art. 3 pkt 7a *ustawy Prawo budowlane* przebudowa to wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego. Należy także zaznaczyć, że *ustawa Prawo budowlane* posługuje się jednolitym pojęciem „drogi” jako szczególnego rodzaju obiektu budowlanego (obektu liniowego) i nie dokonuje podziału dróg na jakiegokolwiek kategorii lub rodzaje, w tym w szczególności nie wyodrębnia dróg wewnętrznych.

NIK nie podziela także stanowiska Nadleśniczego, jakoby stanowisko wyrażone przez Kierownika Działu Administracji Budowlanej Starostwa Powiatowego w Polkowicach, w piśmie skierowanym do Nadleśnictwa w dniu 8 września 2016 r., wskazywało na brak obowiązku zgłaszania organowi budowlanemu robót budowlanych polegających na remoncie lub modernizacji dróg leśnych. W konkluzji tego pisma wskazano bowiem, iż obowiązek taki nie dotyczy robót polegających na bieżącym utrzymaniu dróg leśnych, czego NIK nie kwestionowała.

(dowód: akta kontroli str. 78-105, 126-133, 212-213, 816-818, 1023-1025)

2. Przygotowując zamówienie, ogłoszone w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr 35282/2015, na remont i konserwację w 2015 r. dróg leśnych w Nadleśnictwie kosztem 219,2 tys. zł netto (269,6 tys. zł z VAT), nie dokonano opisu przedmiotu tego zamówienia za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (których nie sporządzono), co było sprzeczne z art. 31 ust. 1 *p.z.p.*

Nadleśniczy wyjaśnił, iż postępowanie o zamówienie publiczne wszczęto i przeprowadzono bez ustalenia zakresu przedmiotowego robót budowlanych, ponieważ Nadleśnictwo nie miało wówczas możliwości określenia lokalizacji miejsc, w których prace takie miały być wykonywane.

3. Nie określono też wartości ww. zamówienia z należytą starannością, tj. na podstawie kosztorysu inwestorskiego, sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej, albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, co stanowiło naruszenie art. 32 ust. 1 oraz art. 33 ust. 1 *p.z.p.*

Nadleśniczy wyjaśnił, iż wartość robót ustalono na podstawie planowanych kosztów remontów w planie finansowo-gospodarczym. Utrzymał ponadto, iż tak ustalona wartość zamówienia była zgodna z art. 33 ust. 1 pkt 1 *p.z.p.*

NIK nie podziela tego poglądu, gdyż wbrew twierdzeniu Nadleśniczego powołane przepisy jednoznacznie zobowiązują zamawiającego do ustalania wartości zamówienia robót budowlanych na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej, albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym<sup>10</sup>. Takiego wymogu nie spełnia plan finansowo-gospodarczy stanowiący instrument planowania i zarządzania finansowego w Nadleśnictwie.

4. Udzielono zamówienia dodatkowego, związanego z ww. zamówieniem (za dodatkową kwotą 109,6 tys. zł netto, tj. 134,8 tys. zł z VAT), mimo niespełnienia przesłanek o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 5 *p.z.p.*, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 2 *p.z.p.*, którego przepisy dopuszczają możliwość udzielenia zamówienia dodatkowego tylko w przypadkach określonych w tej ustawie. W protokole postępowania z przedmiotowego zamówienia za podstawę wyboru trybu z wolnej ręki, wskazano art. 67 ust. 1 pkt 5 *p.z.p.*<sup>11</sup>. Jednakże wymieniony przepis nie mógł w Nadleśnictwie uzasadnić zamówienia w takim trybie. Wprawdzie wysokość wynagrodzenia dla wykonawcy nie przekroczyła 50% wynagrodzenia ustalonego w pierwszej umowie, co jest jednym z warunków legalnego udzielenia zamówienia w tym trybie, jednakże nie wykazano dalszych warunków wynikających z art. 67 ust. 1 pkt 5 *p.z.p.*, tj.: niezbędności zamówienia dodatkowego do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego, oraz konieczności udzielenia takiego zamówienia na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli:

– z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów lub,

---

<sup>10</sup> Przez program funkcjonalno-użytkowy, stosownie do przepisu art. 31 ust. 1 pkt 3 *p.z.p.*, rozumie się dokument obejmujący opis zadania budowlanego (za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych), w którym podaje się przeznaczenie ukończonych robót budowlanych oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne.

<sup>11</sup> W związku z treścią ogłoszenia nr 254424/2015 z dnia 28 września 2015 r. o zamiarze zawarcia umowy na roboty dodatkowe dotyczące remontów i konserwacji dróg leśnych oraz treści umowy na te roboty, zawartej z wykonawcą 6 października 2015 r.

– wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.

Nadleśniczy wyjaśnił, iż udzielenie wykonawcy zamówienia podstawowego zamówienia na roboty dodatkowe, przewidziane w art. 67 ust. 1 pkt 5 *p.z.p.*, miało uzasadnienie w zmianach planu finansowo-gospodarczego, co umożliwiło przeznaczenie na remonty dróg leśnych w 2015 r. dodatkowych 150 tys. zł.

NIK nie podziela przedstawionego wyżej poglądu, jakoby powstanie okoliczności umożliwiających sfinansowanie dodatkowych remontów dróg usprawiedliwiało udzielenie zamówienia z wolnej ręki w trybie art. 67 ust. 1 pkt 5 *p.z.p.* Wzmiankowane przepisy nie przewidują bowiem udzielenia dodatkowego zamówienie w związku z przeznaczeniem na remonty większych środków finansowych.

5. Wbrew warunkom określonym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i w umowie z wykonawcą robót z dnia 3 kwietnia 2015 r., wykonanie i rozliczenie dwóch remontów, tj. dojazdów pożarowych nr 42 i nr 53 (za wykonanie których wypłacono wykonawcy łącznie 269,6 tys. zł), dokonano bez pisemnych zleceń, a także bez dokumentacji projektowej oraz ustalenia w sposób udokumentowany zakresu i szacunkowej ceny robót budowlanych, przed ich zrealizowaniem.

Brak pisemnych zleceń określających miejsce, przedmiot, zakres i szacunkową wartość robót budowlanych, Nadleśniczy – w udzielonych wyjaśnieniach – tłumaczył niepodpisaniem przygotowanych zleceń, w związku ze zmianą koncepcji przeprowadzenia remontów dróg, o czym Nadleśnictwo ustnie poinformowało wykonawcę.

Niezgodny z prawem opis przedmiotu zamówienia i nienależyte określenie jego wartości, a także nieuprawnione udzielenie zamówienia z wolnej ręki, stanowiły okoliczności naruszające, wynikającą z art. 7 ust. 1 *p.z.p.*, zasadę zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Były to bowiem okoliczności istotnie wpływające na zainteresowanie potencjalnych wykonawców realizacją zamówienia, lub dostęp do postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 328-405, 459-487, 656- 657, 660-708, 749-753, 851-852)

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia nadzoru i kontroli nad sporządzaniem dokumentacji zleczanych robót i ich rozliczania oraz protokołów z postępowań o zamówienie publiczne. Stwierdzono bowiem:

[1] Niepoprawne sporządzanie dokumentacji zleczanych robót remontowych i ich rozliczanie. I tak, w protokole z dnia 2 czerwca 2015 r. odbioru wykonanych bez pisemnego zlecenia robót budowlanych, wycenionych na 109,5 tys. zł, w fakturze z dnia 2 czerwca 2015 r., obciążającej Nadleśnictwo tą kwotą, potwierdzonej merytorycznie i rachunkowo przez upoważnionych do tego przedstawicieli inwestora w dniu 22 czerwca 2016 r. oraz w dokumentacji wyceniającej wykonane roboty na 109,5 tys. zł, błędnie wskazano numer dojazdu pożarowego, tj. nr 43, którego rzekomo miały dotyczyć roboty, zamiast nr 42, będącym według Nadleśniczego przedmiotem robót budowlanych, tj. remontu drogi. Nadleśniczy wyjaśnił, iż błędne wskazanie numeru dojazdu pożarowego w wymienionych wyżej dokumentach wynika z omyłki.

Członkowie komisji odbioru powyższych robót, przesłuchani w charakterze świadków, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań, potwierdzili błędną informację zawartą w protokole odbioru robót, dotyczącą wskazanego w nim numeru dojazdu pożarowego, twierdząc, iż remont dotyczył

dojazdu pożarowego nr 42. Ponadto wskazali, że błędną informację wprowadził do protokołu Sekretarz Nadleśnictwa. Pozostali członkowie komisji odbioru podali także, że nie znali umowy z wykonawcą. Zeznania wymienionych świadków potwierdziły nierzetelne wykonanie odbiór robót również z uwagi na niewykonanie pomiaru długości odcinka wyremontowanej drogi i grubości warstwy kruszywa, którego użyto do jej utwardzenia, oraz nie analizowanie jakości wykonanej nawierzchni. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż nierzetelne działania komisji odbioru mogą rodzić wątpliwości co do zakresu robót wykonanych w 2015 r. na tej drodze. W ocenie NIK niepoprawne sporządzanie dokumentacji zleczanych robót remontowych (bez dokumentacji projektowej) i ich rozliczenie, a nadto bez szczegółowego unormowania w umowie z wykonawcą sposobu przeprowadzenia etapu odbioru robót budowlanych (odbioru końcowego oraz odbioru robót ulegających zakryciu lub zanikających), wskazuje na konieczność zintensyfikowania nadzoru ze strony Nadleśniczego oraz kontroli wewnętrznej nad wszystkimi etapami procesu organizacji robót budowlanych, poczynając od przygotowania zamówienia, poprzez jego przeprowadzenie, kończąc na realizacji robót i ich rozliczeniu.

(dowód: akta kontroli str.: 328-333, 460-486, 644-655, 853-865, 982-997, 1003-1019)

[2] Niepoprawnie sporządzony protokół z postępowania w jednym ze zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczącego usługi ochrony przeciwpożarowej w latach 2013-2015. W protokole z tego postępowania, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, błędnie wskazano datę oszacowania wartości zamówienia. Wpisano bowiem 28 stycznia 2012 r., zamiast 28 stycznia 2013 r. Nadleśniczy wskazał, iż była to oczywista omyłka pisarska.

(dowód: akta kontroli str. 788-790)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Osiągnięcie zaplanowanych efektów

Opis stanu faktycznego

2.1. W związku z realizacją zadań przedstawionych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym osiągnięto zamierzone cele, tj. w wyniku:

- modernizacji dojazdu pożarowego nr 16A dostosowano parametry tej drogi do wymogów określonych dla dojazdów pożarowych przepisem § 7 rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów<sup>12</sup>, m.in. wybudowano jezdnię o szerokości 3,5 m, pobocza obustronne o szerokości 0,5 m, mijanki o szerokości 3 m (co około 300 m), spadek jednostronny 3%,
- remontów dojazdów pożarowych nr 42, nr 53 i nr 40 poprawiono przejezdność tych dróg, o łącznej długości 7,320 km, poprzez wykonanie nowej warstwy jezdnej z kruszywa kamienia łamanego o średniej grubości 10 cm i szerokości 3,5 m, przywracając pierwotne funkcje użytkowe tych dróg,
- remontu i konserwacji dróg leśnych w oddziałach leśnych 111/113, 113/154, 151/152 oraz 176, o łącznej długość 0,960 km, poprawiono ich stan techniczny, a tym samym przejezdność tych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 459-486)

2.2. Nakłady na działania prognostyczne określone w Instrukcji Ochrony Lasu, wprowadzonej zarządzeniem nr 57 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych

<sup>12</sup> Dz. U. z 2006 r., poz. 405 ze zm.

z dnia 22 listopada 2011 r., wyniosły: 15,2 tys. zł w 2013 r., 10,5 tys. zł w 2014 r., 11,6 tys. zł w 2015 r., 0,6 tys. zł w 2016 r. (do czasu kontroli). W ich wyniku m.in.:

- wyłożono wałki chwytne (prognozowanie pojawu szeliniaka sosnowego) na powierzchni 208,57 ha (2013 r. - 69,82 ha; 2014 r. - 41,09 ha; 2015 r. - 62,51 ha; I półrocze 2016 r. - 35,15 ha),
- wyłożono opaski lepowe (prognozowanie występowania szkodników pierwotnych - brudnicy mniszki i barczatki sosnówki) na 172 szt. drzew (2013 r. - 114 szt., 2014 r. - 33 szt., 2015 r. - 10 szt., I półrocze 2016 r. - 15 szt.),
- wykonano dodatkowe wiosenne poszukiwania szkodników pierwotnych sosny w ściole (dodatkowe prognozowanie występowania szkodników pierwotnych sosny - strzygonia choinówka, boreczniki: 2013 r. – 16 szt., 2014 r. – 5 szt., 2015 r. – 1 szt., I półrocze 2016 r. – 2 szt.).

**2.3.** Zapobiegając szkodom wyrządzonym przez zwierzyne:

- poddano zabiegowi zabezpieczenia chemicznego repelentem 863,54 ha upraw (2013 r. – 303,43 ha, 2014 r. – 262,17 ha, 2015 r. – 297,94 ha, 2016 r. – z uwagi na termin wykonywania zabiegu realizacja zostanie odnotowana jesienią),
- wykonano 85,60 ha grodzień upraw leśnych (2013 r. – 7,38 ha; 2014 r. – 20,82 ha, 2015 r. – 39,02 ha; I półrocze 2016 r. – 18,38 ha),
- wyłożono drzewa ogryzowe celem polepszenia bazy żerowej na łącznej powierzchni 1 353,18 ha (2013 r. – 321,47 ha, 2014 r. – 397,51 ha, 2015 r. – 376,72 ha, 2016 r. – z uwagi na termin wykonywania zabiegu jego realizacja zostanie odnotowana jesienią).

**2.4.** W ramach przeciwdziałania zakłóceniom stosunków wodnych w 2013 r. ukończono budowę zbiornika małej retencji wodnej w Leśnictwie Borówki. Powierzchnia zbiornika wynosi 2,10 ha, a jego pojemność 24 235 m<sup>3</sup>. Planowano i realizowano działania w zakresie utrzymania obiektów wodnomelioracyjnych. I tak, w 2013 r. wykonano prace na odcinku 14,2 km, w 2014 r. na odcinku 12,5 km, w 2015 r. na odcinku 10,9 km. Nadleśniczy wskazał, iż w zakresie melioracji agrotechnicznych, dzięki posiadanym środkom finansowym, część prac pierwotnie przewidzianych do wykonania w 2015 r. zrealizowano jeszcze w 2014 r.

**2.5.** W zakresie istniejących dojazdów pożarowych oraz dojazdów do punktów czerpalnych wykonano prace na drogach o długości 3,5 km w 2013 r., 11,0 km w 2014 r. i 7,3 km w 2015 r.

**2.6.** Całość szlaków turystycznych, ścieżek rowerowych i przyrodniczych na gruntach Nadleśnictwa objęta została stałym nadzorem pracowników terenowych służby leśnej. Jako przykład prowadzenia ww. działań wskazać można przypadek likwidacji nielegalnego miejsca biwakowego, zlokalizowanego w bezpośrednim sąsiedztwie terenów leśnych Leśnictwa Trzebień.

**2.7.** Według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. Nadleśnictwo utrzymywało 24 punkty czerpania wody, z czego dwa stanowiły zbiorniki retencyjne wyposażone w niezbędną infrastrukturę oraz oznakowanie, celem ich dostosowania do możliwości wykorzystywania jako punkty czerpania wody.

**2.8.** Koszty ochrony przeciwpożarowej, ujęte w kosztach działalności eksploatacyjnej Nadleśnictwa (konto 5105), wyniosły: w 2013 r. - 170,1 tys. zł, w 2014 r. - 195,6 tys. zł, w 2015 r. - 219,9 tys. zł, w I półroczu 2016 r. - 86,1 tys. zł.

**2.9.** Odnowienia i zalesienia zaplanowano w Nadleśnictwie na powierzchni: 124,03 ha w 2013 r., 103,12 ha w 2014 r., 216,35 ha w 2015 r., 133,71 ha w 2016 r. Wykonano zalesienia i odnowienia na powierzchni: 124,03 ha w 2013 r., 111,57 ha w 2014 r., 216,88 ha w 2015 r., 100,91 ha w 2016 r. (do 5 lipca). Nadleśniczy wskazał, iż Nadleśnictwo planując prace w zakresie pielęgnowania lasu zakłada optymalne warunki rozwoju chwastów (ciepła i wilgotna wiosna i lato następnego roku), a realne wykonanie jest zależne od faktycznego tempa rozwoju chwastów.

**2.10.** W ramach innych działań związanych z zapobieganiem powstawania szkód wielkopowierzchniowych lub katastrof, Nadleśnictwo wzięło udział w projekcie pn. „Rekultywacja na cele przyrodnicze terenów zdegradowanych, popoligonowych i powojkowych zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe”, dofinansowanym ze środków Funduszu Spójności w ramach programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W wyniku realizacji tego zadania rozminowano 1 074,92 ha (399,97 ha w 2013 r. i 674,95 ha w 2014 r.) pola roboczego byłego poligonu wojsk Federacji Rosyjskiej. Pozwoliło to uzyskać niewymierne korzyści społeczne, przyrodnicze i ekonomiczne, poprzez: (a) zapewnienie bezpieczeństwa ludzi odwiedzających tereny leśne w wyniku wyeliminowania ryzyka związanego z penetracją nierozminowanych terenów przez grzybiarzy, zbieraczy złomu, turystów, (b) zwiększenie bezpieczeństwa pożarowego lasów w związku z możliwością prowadzenia naziemnych akcji gaśniczych (uprzednio możliwe były tylko lotnicze akcje gaśnicze), (c) zagospodarowanie rozminowanych terenów zgodnie z planem urządzenia lasu, (d) przywrócenie rozminowanym obszarom funkcji produkcyjnych i pozaprodukcyjnych, (e) zwiększenie biologicznej odporności upraw, młodników i drzewostanów na szkodliwe oddziaływanie czynników biotycznych i abiotycznych, (f) budowę i odtworzenie dróg pożarowych, (g) poprawę jakości hodowlanej lasu i warunków sanitarnych drzewostanów, (h) umożliwienie przebudowy drzewostanów źle produkujących i uzyskanie drzewostanów o pożądanej strukturze i jakości, dostosowanych do miejscowych warunków siedliskowych.

Rozminowany obszar byłego poligonu wojsk Federacji Rosyjskiej (w zasięgu terytorialnym Nadleśnictwa) objęty jest w całości programem Natura 2000 w ramach obszaru specjalnej ochrony ptaków pod nazwą „Bory Dolnośląskie” (dyrektywa ptasia), oraz obszaru specjalnej ochrony siedlisk (dyrektywa siedliskowa).

(dowód: akta kontroli str. 117-125, 126-133, 209-210, 732-745)

**2.11.** W latach 2013-2015 rokrocznie zwiększała się liczba pożarów na terenie Nadleśnictwa. I tak, w 2013 r. wystąpił jeden pożar o powierzchni 0,27 ha, w 2014 r. wystąpiło sześć pożarów o łącznej powierzchni 0,4 ha, a w 2015 r. wystąpiło 14 pożarów o łącznej powierzchni 2,71 ha. Średnia wielkość pożaru w Nadleśnictwie wynosiła w 2012 r. 0,17 ha, w 2013 r. 0,27 ha, w 2014 r. 0,07 ha, a w 2015 r. 0,19 ha, podczas gdy analogiczna średnia dla Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu (dalej: „RDLP”) wynosiła w 2012 r. 0,65 ha, w 2013 r. 0,13 ha, w 2014 r. 1,93 ha, a w 2015 r. 0,21 ha. Nadleśniczy wskazał, iż w latach 2013-2015 skala pożarów była niższa od średniej dziesięcioletniej 2004-2013 (0,41 ha), a w 2015 r. wystąpiła susza hydrologiczna.

Zakłócenia stosunków wodnych w 2015 r. objęły obszar 109,94 ha, podczas gdy w 2013 r. wystąpiły one na obszarze 17,10 ha, a w 2014 r. na obszarze 2,77 ha. Również w 2015 r. oddziaływanie niskich albo wysokich temperatur było największe i przyczyniło się do powstania szkód na obszarze 73,00 ha, podczas gdy w 2014 r. czynnik ten wystąpił na obszarze 42,37 ha, a w 2013 r. na obszarze 21,65 ha.

Rok 2013 był okresem najsilniejszego oddziaływania szkodników pierwotnych. Wówczas to zidentyfikowano występowanie tego czynnika na obszarze 1 412,53 ha, podczas gdy w 2014 r. był to obszar 23,36 ha. W 2015 r. nie zidentyfikowano istotnego oddziaływania tych szkodników.

Zwierzyna leśna, jako czynnik szkodotwórczy, występowała w latach 2013-2015 na podobnym poziomie. Jej szkodliwe działanie wystąpiło na obszarze: 572,03 ha w 2013 r., 516,57 ha w 2014 r., 539,09 ha w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 117-125, 161-169)

**2.12.** Koszty utrzymania dróg leśnych, uwzględniając dojazdy pożarowe, wynosiły: 797,0 tys. zł w 2013 r., 665,6 tys. zł w 2014 r., 969,6 tys. zł w 2015 r. Koszt utrzymania jednego kilometra drogi pożarowej wynosił: 20,7 tys. zł w 2013 r., 16,2 tys. zł w 2014 r., 32,2 tys. zł w 2015 r.

Koszt analizowanych w trakcie niniejszej kontroli modernizacji lub remontów dróg pożarowych wyniósł (w przeliczeniu na 1 km), w przypadku:

- drogi zmodernizowanej przez Zakład Usług Leśnych we Wrocławiu, tj. jednostkę organizacyjną Lasów Państwowych – 319,0 tys. zł netto (380,9 tys. zł z VAT),
- trzech dróg o łącznej długości 7,320 km, wyremontowanych przez firmę zewnętrzną – 40,9 tys. zł netto (50,3 tys. zł z VAT).

(dowód: akta kontroli str. 78-105, 126-133)

**2.13.** Nadleśnictwo oszacowało (na okres pięcioletni) przyszłe koszty utrzymania poniższych obiektów:

- zmodernizowanej drogi pożarowej nr 16 A w Leśnictwie Chocianów w wysokości 154,6 tys. zł,
- zbiornika wodnego małej retencji nizinnej w Leśnictwie Trzmiel w wysokości 117,1 tys. zł,
- zbiornika wodnego małej retencji nizinnej w Leśnictwie Borówki w wysokości 96,7 tys. zł.

Oszacowana wartość nakładów objęła amortyzację, ubezpieczenie, oraz koszty utrzymania i bieżącej konserwacji, tj. wykaszanie poboczy, skarp, uzupełnianie ubytków nawierzchni.

(dowód: akta kontroli str. 819-820)

**2.14.** Objęte badaniami kontrolnymi zadania inwestycyjne i remonty zostały odzwierciedlone w ksiązkach obiektu budowlanego, o których mowa w art. 64 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*.

(dowód: akta kontroli str. 829-849)

**2.15.** Nadleśnictwo zostało wymienione w pozycji 11 załącznika nr 1 „Lista nadleśnictw uprawnionych do ubiegania się o pomoc w ramach schematu I” 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 wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*<sup>13</sup> (dalej: „rozporządzenie z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie przyznawania pomocy finansowej”).

(dowód: akta kontroli str. 749-754)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 470 ze zm.



1. NIK zwraca uwagę, iż spośród 70 istniejących dróg leśnych, stanowiących dojazdy pożarowe o łącznej długości 260,4 km, aż 58 o łącznej długości 205,5 km, nie posiadało mijanek. Były to w większości drogi gruntowe, które od 2006 r. nie zostały poddane modernizacji w celu dostosowania ich do wymagań stawianych drogom pożarowym, a zostały adaptowane w celu stworzenia docelowej sieci dróg pożarowych w Nadleśnictwie. W ocenie NIK, mijanki na drogach leśnych stanowiących dojazdy pożarowe podwyższyłyby sprawność działania w przypadku akcji gaśniczych prowadzonych na wypadek pożaru lasu. Wprawdzie przepisy prawa nakładają obowiązek wykonywania mijanek na dojazdach pożarowych w przypadku budowy nowych lub przebudowy istniejących dróg, co w okresie objętym kontrolą było realizowane, niemniej w celu podniesienia sprawności akcji ratowniczych, prowadzonych na wypadek pożarów w lesie, zasadnym byłoby rozważenie możliwości wykonania mijanek na drogach będących dojazdami pożarowymi, także podczas wykonywania robót budowlanych niebędących ich przebudową.

2. Mimo, iż Nadleśnictwo, jako wymienione w pozycji 11 załącznika nr 1 do rozporządzenia z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie przyznawania pomocy finansowej, mogło korzystać ze środków PROW z przeznaczeniem na wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych powstawaniu szkód w lasach, nie przystąpiło do tego programu. Nadleśniczy wskazał iż, po uruchomieniu działania pn. „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych”, objętego PROW na lata 2007-2013, Nadleśnictwo opracowało założenia wniosku o dofinansowanie oraz wszczęło odpowiednie procedury, niemniej pierwszy okres realizacji tego działania, tj. rok 2009, okazał się rokiem klęskowym dla części nadleśnictw RDLP, gdyż wystąpiły huraganowe wiatry (nadleśnictwa Legnica, Wołów, Oborniki Śl., Żmigród) oraz powodzie (np. Nadleśnictwo Szklarska Poręba). W związku zatem z koniecznością usuwania skutków zjawisk klęskowych, RDLP uznała za priorytetowe zadania do wykonania w nadleśnictwach, które najbardziej ucierpiały w wyniku klęsk. Nadleśniczy wskazał także, iż w tej sytuacji Nadleśnictwo przystąpiło, począwszy od roku 2011, do pozyskiwania środków na zadania z zakresu przeciwdziałania zjawiskom klęskowym z innych źródeł zewnętrznych, w tym z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (modernizacja drogi pożarowej Nr 28) i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (rozpoznanie i oczyszczenie saperskie terenów, rozbiórka obiektów powojkowych, mała retencja nizinna).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Nadleśnictwa w badanym obszarze.

## 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 Kontroli<sup>14</sup> (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o podjęcie działań zapewniających:

1. Dokonywanie opisu zamówienia publicznego na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.

2. Ustalanie wartości zamówienia na roboty budowlane na podstawie kosztorysu inwestorskiego, sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej, albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, a w przypadku powierzenia wykonawcy robót także prac projektowych, na podstawie planowanych kosztów określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.
3. Udzielanie zamówień publicznych z wolnej ręki wyłącznie w przypadkach określonych w *p.z.p.*
4. Rzetelne sporządzanie protokołów z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz dokonywanie weryfikacji dokumentacji potwierdzającej i rozliczającej wykonanie robót budowlanych, w szczególności pod względem zamieszczania w nich bezbłędnych informacji.
5. Rozpoczynanie robót budowlanych po spełnieniu wszystkich wymagań formalno-prawnych przewidzianych przepisami prawa, w szczególności w *ustawie Prawo budowlane*.
6. Skuteczny nadzór i kontrolę wewnętrzną nad wszystkimi etapami procesu organizacji robót budowlanych, poczynając od przygotowania zamówienia, jego przeprowadzania, jak i realizacji robót i ich rozliczania.

## 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  
wykorzystania uwag i  
wykonania wniosków*

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

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

Wrocław, dnia 23 września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler  
Paweł Matuszak  
Gł. specjalista k.p.

Dyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*