



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.007.01.2016
P/16/100

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/100 - Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler Lidia Sobkowiak-Mariasz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/33/2016 z dnia 9.06.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
Nadleśnictwo Bytnica (dalej: *Nadleśnictwo*)

Kierownik jednostki kontrolowanej Piotr Niemiec, Nadleśniczy Nadleśnictwa Bytnica od 21.07.2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą² podejmowane przez Nadleśnictwo działania z zakresu odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzania instrumentów zapobiegawczych były celowe i skuteczne.

Nadleśnictwo korzystało ze środków zewnętrznych wprowadzając instrumenty zapobiegawcze (z zakresu zabezpieczenia przeciwpożarowego). Poza pomocą finansową udzieloną w ramach działania *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych* objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 na przebudowę jednego dojazdu pożarowego (operacja objęta schematem II), Nadleśnictwo uzyskało dofinansowanie z Funduszu Leśnego na przebudowę dwóch innych dróg. Wydatki w zakresie objętym kontrolą były dokonywane gospodarnie, zgodnie z zasadami określonymi ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: *ustawa pzp*). Wyboru wykonawców zadań dokonano w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe ich traktowanie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na tym, że sieć dojazdów pożarowych nie spełniała wymogu odnośnie zachowania odległości nieprzekraczającej 750 m pomiędzy dowolnym punktem położonym w lesie a najbliższą drogą, określonego w § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów⁴ (dalej: *rozporządzenie w/s zabezpieczenia ppoż. lasów*), a obszar niespełniający ww. parametrów wynosił 1.524 ha.

¹ 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, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² W latach 2013-2015 i z 2016 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 58, poz. 405 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Nadleśnictwo Bytnica położone jest w województwie lubuskim, na terenie pięciu gmin: Bytnica, Krosno Odrzańskie (powiat krośnieński), Łagów, Skąpe (powiat świebodziński) i Czerwieńsk (powiat zielonogórski). W zasięgu terytorialnym Nadleśnictwa⁵ znajdują się grunty Skarbu Państwa będące w zarządzie Nadleśnictwa oraz grunty stanowiące własność innych niż Skarb Państwa podmiotów, w odniesieniu do których Nadleśnictwo sprawuje zarząd na podstawie porozumienia zawartego ze Starostą Świebodzińskim i Starostą Krośnieńskim. Wg stanu na dzień 31.12.2015 r. Nadleśnictwo zarządzało gruntami Skarbu Państwa o powierzchni 19.135,74 ha, z czego lasy⁶ stanowiły 18.475,58 ha. W Nadleśnictwie funkcjonuje 11 leśnictw, gospodarstwo szkółkarskie i ośrodek hodowli zwierzyny⁷, który zarządza 2 obwodami łowieckimi wyłączonymi z wydzierżawienia (obwody łowieckie nr 115 i 116).

Na koniec 2015 r. lesistość wynosiła 74,5% i utrzymywała się w badanym okresie na stabilnym poziomie. Zapas grubizny na pniu⁸ wynosił 4.929 tys. m³, a w stosunku do początku 2013 r. odnotowano wzrost miąższości drzewostanów o 1,6%. Gatunkiem wiodącym w całym Nadleśnictwie jest sosna.

Rachunek zysków i strat Nadleśnictwa w latach 2013, 2014 i 2015, wykazywał zysk netto w wysokości odpowiednio: 776 tys. zł, 677,5 tys. zł i 1.378,2 tys. zł, na co wpływ miały:

- osiągnięte przychody, które wyniosły odpowiednio: 17.390,6 tys. zł, 18.714,8 tys. zł i 19.225,3 tys. zł,
- ponoszone koszty, wynoszące odpowiednio: 16.587,8 tys. zł, 18.006,1 tys. zł i 17.822,6 tys. zł.

W okresie tym obciążenia na rzecz Funduszu Leśnego wyniosły odpowiednio: 2.132,3 tys. zł, 1.667,4 tys. zł i 2.446,3 tys. zł, a wyrównania niedoborów środków finansowych 2.153,1 tys. zł, 550,4 tys. zł i 2.156,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 30-44, 189-199)

1.2. Przyczynami powodującymi niekorzystne zjawiska i zmiany w stanie zdrowotnym lasów Nadleśnictwa były w latach 2013-2015 przede wszystkim czynniki biotyczne⁹, takie jak:

- szkodniki owadzie pierwotne, których występowanie jako czynnika uszkodzeń stwierdzono na zinwentaryzowanej powierzchni 800 ha (barczatka sosnowka)

⁵ Zasięg terytorialny Nadleśnictwa w latach 2013-2015 wynosi 24 940 ha. W zasięgu tym występują lasy nie stanowiące własności Skarbu Państwa, z czego Nadleśnictwo sprawuje nadzór nad lasami o powierzchni 89 ha.

⁶ Na lasy składają się grunty zalesione (17.440,75 ha), grunty niezalesione (401,30 ha) i grunty związane z gospodarką leśną (633,53 ha).

⁷ Na podstawie zarządzenia Nr 16 dyrektora RDLP w Zielonej Górze z dnia 28.03.2008 r. w sprawie tworzenia i funkcjonowania ośrodków hodowli zwierzyny Lasów Państwowych na terenie RDLP w Zielonej Górze, następnie zarządzenia nr 10 dyrektora RDLP w Zielonej Górze z 10.04.2014 r.

⁸ Łączna miąższość (objętość) wszystkich drzew żywych na obszarze Nadleśnictwa o pierśnicy powyżej 7 cm (w korze).

⁹ Czynniki ekologiczne polegające na oddziaływaniu żywych elementów środowiska (rośliny, drobnoustroje, zwierzęta) w sposób bezpośredni lub pośredni na inne organizmy żywe i nieożywioną część środowiska, tj. na czynnik abiotyczny.

- oraz 51,15 ha w 2013 r., 36,81 ha w 2014 r. i 31,44 ha w 2015 r. (zwójki dębowe);
- szkodniki wtórne - na powierzchni łącznej 480,25 ha w 2014 r. i 21,69 ha w 2015 r. (cetyńce, smolik dragowiniec, przyplaszczek granatek i kornik drukarz¹⁰);
 - jeleniowate - na powierzchni 351,38 ha w 2013 r., 254,11 ha w 2014 r. i 179,73 ha w 2015 r., powierzchnia ta w odniesieniu do powierzchni lasów ulegała zmniejszeniu z 1,9% do 1%;
 - grzyby patogeniczne – zamieranie pędów sosny (89,25 ha w 2013 r.), osutki sosny, modrzewia i innych gatunków (68,65 ha w 2014 r. i 21,74 ha w 2015 r.).

Wystąpienie ww. zarejestrowanych czynników uszkodzeń ulegało w badanym okresie zmniejszeniu. W zakresie szkodników pierwotnych i wtórnych odnotowano gradację w jednym roku (odpowiednio w 2013 r. i 2014 r.), natomiast w późniejszym okresie nastąpiło zmniejszenie występowania tych czynników uszkodzeń.

W zakresie utrzymujących się w badanym okresie uszkodzeń spowodowanych przez zwierzynę Nadleśniczy stwierdził: *Problem uszkodzeń lasu przez jeleniowate i utrzymania uszkodzeń na poziomie tzw. gospodarczo znośnym stanowi olbrzymi problem w skali lasów państwowych. [...] Biorąc pod uwagę, że wszystkie jeleniowate (za wyjątkiem gatunków obcych) są naturalnym składnikiem biocenozy odgrywającym, jak każdy element, ważną rolę w procesie utrzymania bioróżnorodności należy przyjąć, że szkody zawsze będą występowały.* Nadleśniczy powołał się na: prowadzenie gospodarki łowieckiej na całym obszarze nadleśnictwa (prowadzenie Ośrodka Hodowli Zwierzyny), co powoduje konieczność sprostania wydawałoby się nawzajem wykluczającym się oczekiwaniom: dobrego stanu lasu ze znacznymi stanami jeleniowatych oraz na to, że nakłady na gospodarkę leśną nie powinny przekraczać zakładanego poziomu, a wynik w gospodarce łowieckiej powinien być co najmniej zerowy. Nadleśniczy wskazał na działania, których konsekwentne stosowanie spowodowało osiągnięcie dobrych wyników w zakresie występowania szkód w drzewostanach: w zakresie bazy żerowej działania na gruntach leśnych polegające na stosowaniu metody Sobańskiego z wszystkimi elementami działań na poszczególnych etapach wzrostu, zakładaniu poletek z wierzbą (leśne apteki), pozostawieniu nieodnowionych zrębów (do 5 lat), wykonaniu zabiegów czyszczeń późnych w I i IV kwartale (dostarczenie znacznej liczby drzewek ogryzowych), stosowaniu pasów zaporowych, uprawianiu poletek łowieckich na gruntach leśnych, wykładanie drzew ogryzowych w ciągu całego roku, stosowanie podczas odnowień maksymalnych ilości sadzonek określonych w Zasadach Hodowli Lasu, a w zakresie działań na gruntach rolnych m.in.: intensywne zagospodarowanie łąk będących własnością nadleśnictwa, utrzymywanie w wysokiej kulturze rolnej zarówno poletek o charakterze produkcyjnym jak i żerowym.

Spośród czynników abiotycznych¹¹ powierzchniowo największe uszkodzenia zostały spowodowane przez: niskie i wysokie temperatury¹² (205,05 ha w 2014 r.) oraz wiatr (10,80 ha w 2015 r.).

¹⁰ Na powierzchni: 395,64 ha w 2014 r. i 1,68 ha w 2015 r. (cetyńce); 55,16 ha w 2014 r. i 0,05 ha w 2015 r. (smolik dragowiniec); 26,05 ha w 2014 r. i 8,94 ha w 2015 r. (przyplaszczek granatek) oraz 3,40 ha w 2014 r. i 11,02 ha (kornik drukarz).

¹¹ Czynniki ekologiczne natury fizycznej, nieożywione elementy środowiska, które samodzielnie lub wraz z innymi czynnikami wywierają pośrednio lub bezpośrednio wpływ na organizm żywy, tj. jego rozwój, przemianę materii, aktywność życiową i zachowanie.

¹² W postaci zmrożeń i zwarzeń.

Łączna zinwentaryzowana powierzchnia lasów uszkodzonych w wyniku pożarów wyniosła: 0,10 ha w 2013 r. (5 pożarów), 0,57 ha w 2014 r. (3 pożary) i 1,21 ha w 2015 r. (7 pożarów). W kontrolowanym okresie wzrosła wielkość strat spowodowana pożarami i stanowiła ona odpowiednio: 0,9 tys. zł, 2,5 tys. zł oraz 7,3 tys. zł. Odnosząc się do poziomu ww. strat Nadleśniczy wyjaśnił, że wzrost wielkości strat spowodowanych pożarami w analizowanym okresie wynika ze wzrostu łącznej powierzchni pożarów w poszczególnych latach.[...] Wykazane straty zostały określone na podstawie Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr.99, poz. 905) wyłącznie na potrzeby arkusza ewidencyjnego pożaru. W związku z tym, że żaden pożar nie generował kosztów ponownego odnawiania lasu nie odnotowywano strat w księgach finansowych Nadleśnictwa. Wyliczone wielkości strat w 100 % można uznać jako szkody ekologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 54-58, 76-80, 465-473)

1.3. Na terenie Nadleśnictwa w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły klęski żywiołowe¹³, ani szkody wielkopowierzchniowe¹⁴. Po zdarzeniach spowodowanych wiatrem wstępnie oszacowano szkody wynoszące łącznie 27,1 tys.m³ drewna w 2015 r., w tym 25 tys. m³ drewna uszkodzonych w lipcu/sierpniu 2015 r. Czynniki ten wystąpił kilkakrotnie w roku, w formie rozproszonej na całym terenie nadleśnictwa, nie powodując szkód powierzchniowych za wyjątkiem:

- 1,96 ha – pow. zrębów sanitarnych,
- 8,84 ha – pow. łączna szkód w wydzieleniach, gdzie szkody przekraczają 10% zapasu lub powierzchni wydzielenia.

Pozyskanie złomów i wywrotów wyniosło w 2015 r. 29,9 tys. m³. Nadleśnictwo wykonało czynności związane z pozyskaniem i zrywką drewna; całość drewna została sprzedana zgodnie z zasadami obowiązującymi w tym zakresie w roku 2015. Szacowany przychód ze sprzedaży ww. drewna wyniósł 5.272,5 tys. zł, a koszt pozyskania i zrywki - 1.847,8 tys. zł. Powstałe zręby sanitarne nadal przelegują i nie były odnawiane.

(dowód: akta kontroli str. 94, 496-605)

1.4. Przed okresem objętym kontrolą (w latach 2008-2012) nie wystąpiły tego typu zdarzenia. Nadleśnictwo nie było uprawnione do ubiegania się o pomoc finansową w ramach działania *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 żywiołowa¹⁵.

¹³ Katastrofy naturalne związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. Klęską żywiołową jest taka katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej - Dz. U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.).

¹⁴ Z zarządzenia nr 20 Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Zielonej Górze z 26 listopada 2012 r. w sprawie alarmowania o wydarzeniach niebezpiecznych i realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wynika, że:

- przez zjawisko o charakterze klęskowym rozumie się zdarzenie nagle związane z działaniem sił natury lub innych przyczyn, którego skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu albo środowisku leśnemu na znacznym obszarze, a pomoc w usuwaniu skutków może być skutecznie podjęta we współdziałaniu jednostek RDLP pod jednolitym kierownictwem,
- za szkody wielkopowierzchniowe uważa się szkody po pożarach lasu na powierzchni powyżej 10 ha lub szkody powstałe z pozostałych przyczyn (wiatrolomy, śniegolomy, powódź) na zwartej powierzchni powyżej 50 ha.

¹⁵ Zgodnie z załącznikiem nr 2 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

Nadleśnictwo mogło się natomiast ubiegać o pomoc finansową w zakresie schematu II – jako położone na terenach zaliczonych do I kategorii zagrożenia pożarowego lasów.

(dowód: akta kontroli str. 94, 497-516)

1.5. W latach 2013-2015 na ochronę lasu przed zarejestrowanymi czynnikami uszkodzeń poniesiono koszty w łącznej wysokości 1.367.671,51 zł¹⁶. Największe koszty związane były z gradzeniami przed jeleniowatymi (95% ogółu), które zostały w całości sfinansowane ze środków własnych Nadleśnictwa. W 2013 r. poniesiono koszty wynoszące 554.187,29 zł związane z gradzeniami siatką leśną upraw o łącznej powierzchni 138,70 ha, w 2014 r. - koszty 385.940 zł gradzeń na 126,41 ha, a w 2015 r. – 360.175,71 zł w stosunku do powierzchni 131,67 ha. Na koszty te złożyły się:

- usługi gradzenia, wykonane przez zakłady usług leśnych, z którymi zawarto umowy w sprawie zamówień publicznych na podstawie umowy ramowej;
- materiały (siatka, skoble, gwoździe) pochodzące z zakupu przez Nadleśnictwo w innej jednostce organizacyjnej Lasów Państwowych - w Ośrodku Transportu Leśnego w Gorzowie Wielkopolskim, co powoduje brak konieczności stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych;
- słupki gradzeniowe – materiały własne.

Cyklicznie, raz w roku, Nadleśnictwo prowadziło inwentaryzację zwierzyny grubej, w tym zwierzyny płowej. Planowane docelowe zagęszczenie zwierzyny grubej określone w *Wieloletnim łowieckim planie hodowlanym na lata 2007-2017*¹⁷, w odniesieniu do jelenia ma wynosić 24 sztuki na 1000 ha powierzchni leśnej obwodu łowieckiego i 21 saren na 1000 ha powierzchni ogólnej¹⁸. Stan jelenia w całym badanym okresie był wyższy niż stan docelowy, natomiast stan sarny był wyższy tylko w 2013 r.¹⁹. Plan odstrzału jelenia został wykonany w 95% do 101%, natomiast sarny w 95% do 100%, przy czym za prawidłową realizację planu uznaje się pozyskanie w przedziale od 90% do 110% (§ 3 ust. 1 pkt 4 lit. i rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych²⁰).

(dowód: akta kontroli str. 54-58, 95-140)

W dniach 13-14.05.2013 r. przeprowadzono chemiczne zwalczanie barczatki sosnowki w formie oprysku samolotowego na obszarze 773,50 ha. Środki na ten cel, w łącznej wysokości 58.916,11 zł, pochodziły z Funduszu Leśnego (56.809,75 zł) oraz ze środków własnych Nadleśnictwa (2.106,36 zł). Przed przeprowadzeniem zabiegu dokonano kwalifikacji drzewostanów do wielkoobszarowego zabiegu chemicznego ograniczania liczebności gąsienic, a po wykonanym zabiegu dokonano jego oceny, uznając za skuteczny w 100%.

Pozostałe koszty²¹ dotyczyły ochronnych zabiegów chemicznych przeciwko grzybom patogenicznym (osutka sosny i modrzewia, pasożytnicza zgorzel siewek, rdze na igłach i liściach, mączniak dębu).

(dowód: akta kontroli str. 54-58, 141-146)

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.) – dalej rozporządzenie PROW.

¹⁶ 613.133,45 zł w 2013 r., 388.729,46 zł w 2014 r. i 365.808,60 zł w 2015 r.

¹⁷ Wieloletni łowiecki plan hodowlany na 2007 – 2017 dla II rejonu hodowlanego został sporządzony 4.08.2011 r., na okres od 1.04.2007 r. do 31.03.2017 r.

¹⁸ Po przeliczeniu przez powierzchnię leśną obwodu łowieckiego 18 042 ha - 433 jelenie, a przez powierzchnię ogólną 23 810 ha - 500 saren.

¹⁹ Inwentaryzacja w na dzień 10.03.2013 r. - 592, na 10.03.2014 r. – 548 i na 10.03.2015 r. – 504.

²⁰ Dz. U. Nr 221, poz. 1646 ze zm.

²¹ W wysokości odpowiednio: 30,05 zł w 2013 r., 2.789,04 zł w 2014 r. i 5.632,89 zł w 2015 r.

Usunięcie drzew jako zabieg ochronny w przypadku wystąpienia szkodników wtórnych zastosowano na powierzchni 0,47 ha w 2013 r., 0,35 ha w 2014 r. i 21,69 ha w 2015 r. Ponieważ powierzchnie, z których usunięto zaatakowane drzewa nie tworzą powierzchniowej szkody nie szacowano masy grubizny do pozyskania. W przypadku szkodników wtórnych w formularzu nr 3 – *Kwestionariusz występowania uszkodzeń spowodowanych przez owady, ssaki, ptaki i wykonanych zabiegów ochronnych w roku 2014*, wykazano zawyżone powierzchnie wykonanych mechanicznych zabiegów ochronnych (usunięcie drzew).

(dowód: akta kontroli str. 54-58, 153-154)

Poza ww. zabiegami w związku z ochroną lasu²² realizowano monitoring występowania szkodników prowadząc próbną poszukiwania owadów w ściółce, z drzew próbnych, z pułapek feromonowych oraz dokarmiano ptaki. W celu ograniczenia szkód spowodowanych przez zwierzynę wykładano drzewa zgryzowe (bezkosztowo).

(dowód: akta kontroli str. 147-152)

1.6. Lasy Nadleśnictwa zostały w całości zaliczone do I kategorii zagrożenia pożarowego, zgodnie z *rozporządzeniem w/s zabezpieczenia ppoż. lasów*. W związku z powyższym, dla zabezpieczenia potencjału produkcji leśnej przed pożarami:

- teren jest objęty systemem obserwacyjnym, na który składają się m.in. dwie wieże obserwacyjne Nadleśnictwa;
- lasy położone przy obiektach mogących stanowić zagrożenie pożarowe zostały oddzielone od nich pasami przeciwpożarowymi (typu A - 64,19 km, typu B - 4 km, typu B kolejowe - 18,61 km, typu D - 37,80 km) - § 9 *rozporządzenia w/s zabezpieczenia ppoż. lasów*). Kontrole przeprowadzane przez Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej: w Krośnie Odrzańskim oraz w Świebodzinie nie wykazały nieprawidłowości w zakresie utrzymania ww. pasów, poza pasami przy liniach kolejowych. Nadleśnictwo nie ponosiło kosztów utrzymania pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych²³;
- baza sprzętu do gaszenia pożarów została wyposażona zgodnie z § 11 ww. rozporządzenia, tj. w: szpadle i łopaty (30 szt.), hydronetki plecakowe (10 szt.), tłumice (20 szt.), pług do wyorywania pasów przeciwpożarowych (2 szt.) oraz samochód rozpoznawczo-gaśniczy. Ponadto Nadleśnictwo jest wyposażone w motopompę pływającą, agregat prądotwórczy i beczkowóz;
- w biurze Nadleśnictwa funkcjonuje Punkt Alarmowo-Dyspozycyjny (PAD), wyposażony w mapę operacyjną oraz sprzęt łącznościowy;
- obszar Nadleśnictwa jest pokryty siecią 32 dojazdów pożarowych o długości 194 km, w tym: stanowiących drogi publiczne 85,82 km i znajdujących się w zarządzie Nadleśnictwa 108,18 km;
- na terenie zlokalizowano 17 punktów czerpania wody;
- KP PSP w Krośnie Odrzańskim i w Świebodzinie corocznie przeprowadzały kontrolę stanu ochrony przeciwpożarowej Nadleśnictwa, a stwierdzone jedynie braki oznakowania punktów czerpania wody lub dojazdów pożarowych były przez Nadleśnictwo odpowiednio uzupełniane.

(dowód: akta kontroli str. 59-75, 155-158, 526)

²² Koszty ochrony lasu ujęte na koncie 5104 wyniosły: 822.733,22 zł w 2013 r., 619.777,63 zł w 2014 r. i 649.576,69 zł w 2015 r.

²³ Jest to obowiązek zarządców linii kolejowej – Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 30 stycznia 2013 r. (II SA/Bd 868/12).

1.7. Drogi leśne wykorzystywane jako dojazdy pożarowe były utrzymane w sposób zapewniający ich przejezdność i zostały oznakowane nazwami zwyczajowymi i numeracją zgodną z mapami z zakresu ochrony przeciwpożarowej²⁴ (zgodnie z § 7 ust. 1 *rozporządzenia w/s zabezpieczenia ppoż. lasów*). Na dojazdach tych umieszczono także tabliczki kierunkowe wskazujące kierunek dojazdu do punktów czerpania wody do celów przeciwpożarowych.

Parametry dojazdów pożarowych, przebudowanych w okresie objętym kontrolą²⁵, były zgodne z parametrami określonymi w § 7 ust. 2 ww. *rozporządzenia*.

Nie został natomiast spełniony wymóg dotyczący odpowiedniego zagęszczenia sieci pożarowej określony w § 8 *rozporządzenia zabezpieczenia ppoż. lasów* na obszarze 1.524 ha. W celu dostosowania do ww. parametrów należałoby wybudować/przebudować dotychczasowe drogi leśne, tak aby spełniały parametry dla dojazdów pożarowych.

Stopień pokrycia obszarów leśnych *Nadleśnictwa* źródłami wody do celów przeciwpożarowych był wystarczający i zgodny z normami określonymi w § 39 ust. 4 *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów*²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 160-168, 465, 474-475)

1.8. Spośród 108,18 km dojazdów pożarowych będących w zarządzie *Nadleśnictwa* stan techniczny 85% dojazdów został oceniony jako średni, natomiast 15% jako dobry²⁷ (wszystkie dojazdy objęte przebudową lub remontem w badanym okresie). Pomimo, że *rozporządzenie w/s zabezpieczenia ppoż. lasów* obowiązuje od 2006 r. 85% dojazdów nie posiadało mijanek.

Jeśli chodzi o spełnianie parametrów dotyczących szerokości jezdni (co najmniej 3 m) lub skrajnej (odstęp między koronami drzew co najmniej 6 m, zachowany do wysokości 4 m od nawierzchni jezdni) *Nadleśniczy* ocenił, że wymóg dotyczący szerokości jezdni jest spełniony w niespełna 90% przypadków, natomiast dotyczący skrajnej – ok. 50%.

Zwrócić należy jednak uwagę na to, że zgodnie z § 7 ust. 2 *rozporządzenia w/s zabezpieczenia ppoż. lasów* parametry te dotyczą dróg budowanych lub przebudowywanych.

Koszt doprowadzenia ww. dojazdów ppoż. oraz gęstości sieci dojazdów (opis w pkt. 1.7. niniejszego wystąpienia) do stanu zgodnego z ww. wymogami wyniosłby 52 mln zł, a biorąc pod uwagę zdolność finansową *nadleśnictwa* czas doprowadzenia do stanu zgodności to minimum 20 lat.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 465, 474-476)

1.9. Ponieważ na terenie *Nadleśnictwa*, poza 2015 r., nie wystąpiły zdarzenia katastrofalne²⁸, a jednostka nie była uprawniona do ubiegania się o dofinansowanie w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy (ostatni nabór wniosków w 2013 r.), nie identyfikowano i nie dokonano analiz potrzeb i niezbędnych działań objętych schematem I.

Natomiast w zakresie wprowadzania instrumentów zapobiegawczych (działania objęte schematem II)²⁹ potrzeby te wynikały przede wszystkim z Planu Urządzenia

²⁴ Co ustalono w toku oględzin przeprowadzonych w dniu 21.07.2016 r.

²⁵ Były to drogi leśne wykorzystywane jako dojazdy pożarowe o nr 8 (2,17 km), o nr 18 (1,55 km) i o nr 40 (4,32 km).

²⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 109, poz. 719.

²⁷ Nomenklatura zgodna z zarządzeniem nr 57 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 3 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji wyznaczania docelowej sieci drogowej *nadleśnictwa*” (OF.011.3.2015).

²⁸ Skutkujące koniecznością złożenia meldunków, o których mowa w § 108 i 110 Instrukcji ochrony lasu, tom II.

²⁹ Wzmocnieniu systemu ochrony przeciwpożarowej w ramach *Schematu II* mają służyć

Lasu na lata 2007-2016 (dalej PUL). Nadleśnictwo zrealizowało zadania określone w PUL, przy czym wykonanie jednego z zadań określonego ogólnie jako remont inwestycyjny dojazdów zgodnie ze standardami RDLP w Zielonej Górze i rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 22.03.2006 r. polegało na przebudowaniu pięciu dojazdów pożarowych, a także zamiast planowanej konserwacji zbiorników sztucznych stalowych (niespełniających oczekiwań PSP), wybudowano dwa nowe punkty czerpania wody oparte na pompie głębinowej i zbiorniku odkrytym.

Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej nie wydawał decyzji nakładających na Nadleśnictwo obowiązki w zakresie zapewnienia odpowiedniej ochrony przeciwpożarowej. Wg analizy stanu ochrony przeciwpożarowej³⁰, za rok 2015 r. istotnym zagadnieniem jest poprawienie łączności w terenie w czasie prowadzenia akcji gaśniczych między prowadzącym akcję gaśniczą – PAD Nadleśnictwa a KP PSP i poprawienie infrastruktury przeciwpożarowej.

(dowód: akta kontroli str. 59-75, 160-165, 169-188, 517-525)

1.10. Na realizację zadań objętych kontrolą Nadleśnictwo pozyskało w badanym okresie dofinansowanie z:

- PROW na lata 2007-2013 w ramach działania *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych* (schemat II), w łącznej wysokości 2.003.615 zł. Środki te przeznaczone zostały na refundację poniesionych wydatków, związanych z realizacją zadania pn. *Przebudowa drogi leśnej Krosno-Kamień-Morsko-Grabin „Starokośnieńska” nr 40 etap I*;
- z Programu Operacyjnego Ryby na zadanie pn. *remont rowu pomiędzy Łąkami Dobrosułowskimi a Jeziorem Środkowym wraz z wykonaniem i odtworzeniem budowli retencyjnych* w wysokości 224.627,45 zł;
- Funduszu Leśnego na dwa zadania:
 - przebudowę drogi leśnej - dojazdu pożarowego nr 8 (etap I) w wysokości 1.123.259,65 zł (100% kosztów),
 - przebudowę drogi na działce 612 i 295/4 w wysokości 262.322,83 zł (49%).

Ponadto w okresie wcześniejszym (w 2012 r.) Nadleśnictwo Bytnica otrzymało dofinansowanie zadania pn. *budowa punktów czerpania wody - ochrona ekosystemów leśnych przed pożarami* z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 128.800 zł.

(dowód: akta kontroli str. 200-202, 229-238)

1.11. W latach 2013-2015 Nadleśnictwo poza wymienionymi powyżej zadaniami w zakresie instrumentów zapobiegawczych, zrealizowało następujące (finansowane ze środków własnych):

- zakup i montaż paneli fotowoltanicznych w celu zasilenia radiostacji w dwóch dostrzegalniach przeciwpożarowych – koszt 10.380 zł,
- przebudowa przepustu na rzece Gryżynka – 147.996,10 zł,

-
- 1) budowa, przebudowa lub remont połączony z modernizacją dróg leśnych wyznaczonych w planach urządzenia lasu jako dojazdy pożarowe lub dróg leśnych, których wykorzystywanie do celów przeciwpożarowych wynika ze sposobu postępowania na wypadek powstania pożaru, ustalonego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, oraz dróg leśnych wykorzystywanych do celów przeciwpożarowych w lasach niebędących w zarządzie nadleśnictwa;
 - 2) budowa, przebudowa lub remont połączony z modernizacją budowli przeznaczonych do celów ochrony przeciwpożarowej lasów;
 - 3) zakup środków łączności oraz sprzętu i urządzeń do monitorowania lasów w celu ochrony przeciwpożarowej;
 - 4) wykonanie i odnawianie pasów przeciwpożarowych.

³⁰ Do 30 stycznia każdego roku RDLP obowiązane są przesłać do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych roczną analizę stanu ochrony przeciwpożarowej za ubiegły rok. Do końca lutego DGLP sporządza powyższą analizę dla LP. Nadleśnictwo przekazało analizę 13.01.2016 r.

– remont przepustu na rzece Biała – 40.038,26 zł.

(dowód: akta kontroli str. 200-201)

1.12. W okresie objętym kontrolą pracownicy Nadleśnictwa uczestniczyli w dziewięciu szkoleniach z zakresu zamówień publicznych, pięciu szkoleniach z zakresu inwestycji w lasach oraz trzech szkoleniach z zakresu dofinansowania projektów inwestycyjnych ze środków unijnych.

(dowód: akta kontroli str. 239-240)

1.13. Realizując ww. zadania (pkt 1.10 i 1.11 niniejszego wystąpienia) Nadleśnictwo stosowało ustawę Prawo zamówień publicznych. Spośród 15 zamówień publicznych udzielonych w latach 2013-2015 pięć postępowań dotyczyło wprowadzania instrumentów zapobiegawczych. Zawarcie umów dotyczących realizacji zadań z zakresu wprowadzania instrumentów zapobiegawczych w odniesieniu do każdego zadania wymienionego powyżej, jeśli wystąpił obowiązek stosowania ustawy pzp, nastąpiło po przeprowadzeniu postępowania w sprawie zamówienia publicznego. Poza tym nie stwierdzono przypadków niedozwolonego podziału zamówienia na części, dokonanego w celu uniknięcia stosowania wymienionej ustawy.

W trybie przetargu nieograniczonego udzielono w 2013 r. zamówień publicznych na:

- a) przebudowę przepustu na rzece Gryżynka o wartości netto zawartej umowy 130.180,87 zł;
- b) przebudowę drogi leśnej na działce 612 i 295/4 - 562.222,02 zł;

natomiast w 2014 r. na:

- c) remont rowu wraz z wykonaniem i odtworzeniem budowli retencyjnych - 260.451,32 zł;
- d) przebudowę dojazdu pożarowego nr 8 (etap I) - 1.136.830,03 zł;
- e) przebudowę dojazdu pożarowego nr 40 (etap I) - 2.287.806,59 zł.

W badanym okresie udzielono również zamówienia na roboty dodatkowe dotyczące przebudowy dojazdu pożarowego nr 8 (etap I) o wartości 89.021,07 zł.

Ponadto corocznie udzielane były zamówienia publiczne w oparciu o umowę ramową w przedmiocie usług leśnych, a usuwanie zdarzeń katastrofalnych, o których mowa w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia nastąpiło w ramach ww. umów.

(dowód: akta kontroli str. 200-229)

1.14. Kontrolą prawidłowości postępowań w sprawie zamówień publicznych objęto dwa zadania wymienione w pkt d) i e) – dalej odpowiednio: *zadanie 1* i *zadanie 2*.

Postępowania w zakresie wyboru wykonawców przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 ustawy pzp), przy zachowaniu zasady uczciwej konkurencji (w art. 7 tej ustawy). W sposób prawidłowy ustalono wartość obu zamówień oraz dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty. W wyznaczonych terminach³¹ wpłynęło: pięć ofert (zadanie 1) i cztery oferty (zadanie 2), a zamawiający prawidłowo przeprowadził procedurę badania spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu oraz oceny ofert. Kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty była cena (100%). Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy pzp mających wpływ na wynik postępowania. Umowy zawarto z wybranymi wykonawcami. Do wyników przeprowadzonych przez Nadleśnictwo czynności, ubiegający się o zamówienie nie wnosili żadnych zastrzeżeń.

W toku kontroli stwierdzono natomiast rozbieżności między zapisami SIWZ³² dla zadania 2 a zawartą umową (i wzorem umowy załączonym do SIWZ) w zakresie wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wg SIWZ wykonawca jest

³¹ 13.10.2014 r. oraz 10.07.2014 r.

³² Zamieszczonymi w pkt VI. tej specyfikacji.

obowiązany wnieść zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5% swojej ceny ofertowej, natomiast wg zawartej umowy - 10% ceny ofertowej. Ponadto w umowie podano niezgodną z faktycznie wniesioną wysokość zabezpieczenia – kwotę 113.683,00 zł, podczas gdy faktycznie wniesiono 139.830,09 zł (10% ceny ofertowej). Z wyjaśnień Nadleśniczego wynika, że rozbieżności te są skutkiem oczywistej pomyłki, a zarówno 5% jak i 10% zabezpieczenie należytego wykonania umowy mieści się w przedziale określonym art. 150 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Ponadto Nadleśniczy wskazał, że w trakcie postępowania publicznego żaden wykonawca nie złożył zapytania (wniosku) o wyjaśnienie o rozbieżności pomiędzy SIWZ a wzorem umowy.

(dowód: akta kontroli str. 241-309, 358-429, 453-461)

1.15. Przed przystąpieniem do realizacji zadania nr 1 (dojazd nr 40), uzyskano wymagane opinie i decyzje administracyjne, tzn.:

- decyzję o warunkach zabudowy, wydaną przez Wójta Gminy Bytnica;
- decyzję Wójta Gminy Bytnica umarzającą postępowanie w/s określenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia;
- decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na wykonanie robót budowlanych³³.

W przypadku zadania 2 (dojazd nr 8) dokonano zgłoszenia przebudowy drogi leśnej³⁴ w oparciu o art. 29 i 30 ustawy Prawo budowlane.

Realizując przebudowę dróg leśnych - dojazdów pożarowych w celu dostosowania parametrów do wymogów *rozporządzenia w/s zabezpieczenia ppoż. lasów* w przypadku dojazdu:

- nr 8 (a także nr 18) - dokonano zgłoszeń (art. 29 i 30 ustawy Prawo budowlane),
 - nr 40 – wystąpiono i uzyskano pozwolenie na budowę,
- pomimo, że zakres robót był tożsamy (wykonanie nawierzchni z tłuczni kamiennego, mijanek).

Odmienne podejście do ww. robót budowlanych Nadleśniczy uzasadniał, tym, że zgodnie z *art. 29 ust. 2 pkt 12 Prawa budowlanego* pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na przebudowie dróg, torów i urządzeń kolejowych. Jednocześnie *art. 30 ust. 1a* w nawiązaniu do *art. 30 ust. 1 pkt 2* przewiduje możliwość wystąpienia inwestora z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę. [...] Przy ubieganiu się o środki unijne na przebudowę drogi nr 40 zgodnie z „Instrukcją wypełniania wniosku o przyznanie pomocy w ramach działania 226 „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonej przez katastrofy oraz wprowadzania instrumentów zapobiegawczych „PROW na lata 2007-2013” nie było warunku posiadania pozwolenia na budowę, lecz oddział ARiMR w Szczecinie taki warunek postawił.

W przypadku zadania 2 przebudowywany odcinek znajdował się w granicach obszaru Natura 2000 – obszary siedliskowe oraz obszaru chronionego krajobrazu „Puszcza nad Pliszką”, i są to formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁵.

Zgodnie z art. 72 ust. 1a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁶ (dalej ustawa ioś) wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje także przed

³³ Decyzja Starosty Krośnieńskiego nr 211/2013 z 4.06.2013 r.

³⁴ Zgłoszenie z 29.05.2014 r. do Starosty Świebodzińskiego.

³⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.

³⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.

dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane³⁷ (obowiązuje od 23.01.2013 r.). Zgodnie z art. 71 ust. 2 ww. ustawy uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych:

- 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Katalog ww. przedsięwzięć zawarto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁸, w szczególności do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko w § 3 ust. 1 pkt 60 zaliczono drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km oraz obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej. Planowana długość przebudowywanego odcinka o nawierzchni z tłucznia wynosiła 2,345 km. Droga o takiej nawierzchni zaliczana jest do drogi o nawierzchni twardej nieulepszonej zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach³⁹, natomiast zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴⁰ do drogi gruntowej.

Ponadto art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy ióś określa wymagania dotyczące przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a art. 59 ust. 2 ustawy ióś takiej oceny - na obszar Natura 2000 w wypadku realizacji planowanego przedsięwzięcia innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

Nadleśniczy wyjaśnił, że *dojazd pożarowy nr 8 w powszechnej ewidencji gruntów jak również w ewidencji nadleśnictwa zaewidencjonowany jest jako las i w związku z powyższym przy wykonywaniu wszelkich czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki leśnej (a taką czynnością jest także przebudowa dojazdu pożarowego) obowiązują uregulowania przewidziane w tym zakresie. Ponadto Nadleśniczy powołał się na Prognozę oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000 planu urządzania lasu Nadleśnictwa Bytnica na okres 01.01.2010-31.12.2016, sporządzoną na podstawie art. 46 ustawy ióś, a także zarządzenie Nadleśniczego Nadleśnictwa Bytnica z dnia 29 marca 2013 roku, określające między innymi odpowiedzialność w zakresie monitoringu wpływu realizacji planu urządzania lasu na środowisko, w tym zapisów ogólnych, kierunkowych, jak np. przebudowa dojazdów pożarowych. Nadleśniczy dalej wyjaśnił, że: *potwierdzenie, czy przedsięwzięcie nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację, zależne jest nie od inwestora, ale od odpowiedniego organu samorządu terytorialnego – w zależności od właściwości – wójta gminy bądź starosty. W związku z tym, iż przebudowa dojazdu pożarowego jest zadaniem kierunkowym wpisanym do planu urządzania lasu, stąd podlegała:**

- a) monitoringowi wpływu planu urządzania lasu na środowisko,
- b) zgodnie z prawem budowlanym (zapisy w artykułach 28-31, szczególnie artykułu 29 ust. 2) wystąpieniu do starosty o zgłoszenie robót budowlanych, w którego kompetencjach (na podstawie rozporządzenia RM z dnia 9 listopada 2010 roku)

³⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.

³⁸ Dz.U. z 2016 r., poz. 71.

³⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

jest ocena, czy dane przedsięwzięcie nie podlega obowiązkowi przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Starosta świebodziński nie występując do wójta gminy Łągów, ocenił, iż przebudowa niniejszego dojazdu pożarowego nie ma wpływu na środowisko. [...] Ponadto w badanej sprawie znamienne jest fakt, iż konieczność występowania o ewentualne wykonanie raportu oddziaływania na środowisko wynikała nie z przepisów prawa, lecz z żądań ARiMR.

(dowód: akta kontroli, str. 399-400, 593-613, 616, 638-640, 652-655)

1.16. Zadanie nr 1 było realizowane w ramach działania *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych*. Nadleśnictwo zrealizowało ten projekt (wymieniony w pkt 1.10), zgodnie z warunkami umów przyznania pomocy podpisanych z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Poszczególne etapy zadania realizowane były terminowo, a mierniki rzeczowe określone w umowach przyznania pomocy zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 529-592)

1.17. Realizując ww. projekt dofinansowany z PROW Nadleśnictwo wydatkowało środki zgodnie z przeznaczeniem oraz spełniło wymóg kwalifikowalności kosztów. Podczas realizacji zadania poniesiono koszty inwestycyjne na przebudowę drogi leśnej wyznaczonej jako dojazd pożarowy, w celu dostosowania ich do wymagań określonych w przepisach w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (schemat II dofinansowania), co było zgodne z kwalifikowalnością kosztów, określoną w § 5 ust. 2 pkt 1 *rozporządzenia PROW*. Do refundacji przedstawiono również koszty związane z wykonaniem dokumentacji projektowej, nadzorem inwestorskim inwestycji i opiniami (§ 5 ust. 3 *rozporządzenia PROW*). Przedstawione dokumenty dotyczące ww. kosztów wynoszących netto 2.376.902,35 zł potwierdzały poniesienie wydatków kwalifikowalnych w wysokości 2.003.615,94 zł. Nadleśnictwu w dniu 2.12.2015 r. została przyznana pomoc w wysokości 2.003.615 zł.

Natomiast w przypadku zadania nr 2 (dojazd nr 8) Nadleśnictwo poniosło koszty w wysokości 1.123.259,65 zł⁴¹ (dokumentacji projektowej, nadzoru inwestorskiego kosztów przebudowy i robót dodatkowych), które przedstawiło do refundacji ze środków Funduszu Leśnego⁴².

(dowód: akta kontroli str. 439-447, 529-592)

1.18. Umowy zawarte z wykonawcami ww. zadań (1 i 2)⁴³ w pełni gwarantowały zabezpieczenie interesu Nadleśnictwa w przypadku nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia. Umowy te nakładały na wykonawców obowiązek wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości stanowiącej 10% ofertowej ceny brutto, a terminy zwrotu były zgodne z art. 151 ustawy pzp.

W umowach zamieszczono wymogi dotyczące udzielenia przez wykonawcę 36 miesięcznej gwarancji i rękojmi za cały przedmiot zamówienia (wykonane roboty budowlane). W zakresie rękojmi odpowiedzialność wykonawcy z tytułu rękojmi za wady wykonanego obiektu została rozszerzona (art. 558 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁴) w stosunku do odpowiedzialności wynikającej z ustawy i przewidującej roczny termin wygaśnięcia uprawnień z tytułu rękojmi za wady w odniesieniu do budowli stosownie do art. 656 § 1 w zw. z art. 638 i art. 568

⁴¹ Dokumentacja projektowa 6.445 zł, nadzór inwestorski 13.008,13 zł, koszt przebudowy 1.014.785,45 zł i robót dodatkowych 89.021,07 zł.

⁴² Nota z dnia 31.12.2014 r.

⁴³ Odpowiednio umowa nr 2710-0093-14 zawarta w dniu 19.11.2014 r oraz nr 2710-0073-14 zawarta w dniu 18.08.2014 r.

⁴⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.

§ 1 ww. ustawy - brzmieniu wówczas obowiązującym. Obecnie okres rękojmi w odniesieniu do budowli wynosi pięć lat (art. 568 § 1 ustawy Kodeks cywilny). Natomiast w przypadku gwarancji okres ten był krótszy niż zalecany w uregulowaniach wewnętrznych Lasów Państwowych. Zarówno w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, jak i w umowach⁴⁵ przewidziano 36 miesięczny okres gwarancji, podczas gdy zgodnie z *Wytycznymi prowadzenia robót drogowych w lasach*⁴⁶ zaleca się, aby w przypadku przebudowy i budowy drogi leśnej okres gwarancyjny nie był krótszy niż 4 lata. Wg Nadleśniczego przywołane Wytyczne mają jedynie charakter informacyjno-interpretacyjny, a prawo nie ustanawia okresu gwarancji, pozostawiając je ustaleniom stron w ramach swobody umów. O przyjęciu trzyletniego terminu zdecydowały następujące czynniki:

- obydwie inwestycje poprzedzone były złożeniem wniosków o dofinansowanie przed wejściem w życie *Wytycznych*,
- taki okres gwarancji przyjęto, aby nie doprowadzić do trudności w wyłonieniu wykonawcy poprzez stawianie wymagań odbiegających od standardowo wymaganych w podobnych okolicznościach, ponadto podwyższających znacząco koszty dla potencjalnego wykonawcy, a w konsekwencji dla Nadleśnictwa.
- jak wskazuje inspektor nadzoru w załączonym wyjaśnieniu dla tego rodzaju technologii wykonania drogi zastosowany okres gwarancji jest w pełni wystarczający dla ujawnienia wad i zabezpiecza w tym zakresie interesy nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 266, 268, 275, 288, 296-304, 460-492)

Zdaniem NIK, w celu należytego zabezpieczenia interesów Nadleśnictwa ustalając okres gwarancji w toku realizacji przebudowy powinno kierować się zaleceniami ustalonymi w regulacjach wewnętrznych.

Nadleśnictwo zabezpieczyło swoje interesy zamieszczając w umowach zapisy przewidujące naliczenie kar umownych w przypadku niezgodnego z umową wykonania przedmiotu zamówienia. Kary te odnosiły się do opóźnienia, a nie do zwłoki (kwalifikowanego zawionego opóźnienia). Poza tym w umowie (zadanie 2)⁴⁷ przewidziano m.in. kary umowne za opóźnienie terminu rozpoczęcia robót z datą przekazania placu budowy, w wysokości 0,3% wynagrodzenia, za każdy dzień opóźnienia licząc od 14-go dnia od daty przekazania placu budowy, natomiast rozpoczęcie robót nie zostało udokumentowane (i takiemu dokumentowaniu nie podlega). Wg dziennika budowy roboty rozpoczęto w dniu 9.12.2014 r. poprzez wytyczenie osi drogi, a plac budowy przekazano dnia 19.11.2014 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Nadleśniczego oraz zeznaniem inspektora nadzoru, wpisy do dziennika budowy rozpoczynają się od wytyczenia geodezyjnego drogi pomijając wpis o zagospodarowaniu terenu budowy, co miało miejsce w okresie od 19.11.2014 r. do 9.12.2014 r., a prace te nie wymagały wpisu do dziennika budowy. Ponadto Nadleśniczy wyjaśnił, że *ustanawiając w przedmiotowych umowach karę umowną za opóźnienie kierowano się tym, że ważnym zadaniem kary umownej jest zabezpieczenie wykonania zobowiązania, tym samym zwiększenie realności wykonania zobowiązania oraz ułatwienie naprawienia szkody. Takie oddziaływanie można określić mianem funkcji stymulacyjnej kary umownej, bowiem jej*

⁴⁵ Zadanie 1 w SIWZ (pkt IX.2, załącznik 12) oraz w §9 ust. 1 umowy nr 2710-0093-14 zawartej w dniu 19.11.2014 r.; zadanie 2 w SIWZ (pkt VII.2, załącznik nr 12) oraz w §9 ust. 1 umowy nr 2710-0073-14 zawartej w dniu 18.08.2014 r.

⁴⁶ Wprowadzonych zarządzeniem nr 16 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 marca 2014 r.

⁴⁷ § 10 ust. 1 pkt 1 lit a umowy o roboty budowlane pn. *przebudowa drogi leśnej Krosno-Kamień-Morsko-Grabin „Starokrośnieńska” nr 40 etap I.*

zastrzeżenie ma mobilizować dłużnika do prawidłowego wykonania zobowiązania. Kara umowna w tym zakresie służy ochronie interesów prawnych wierzyciela.

(dowód: akta kontroli str. 296-325, 469-496, 637-638)

W przedmiotowych umowach zabezpieczono konieczność ochrony przyrody poprzez zapisy zobowiązujące wykonawców do:

- utrzymania terenu budowy w należyłym stanie i usuwanie na bieżąco zbędnych materiałów, odpadków oraz śmieci,
- zapewnienia zabezpieczenia przeciwpożarowego,
- zapewnienie ochrony środowiska na terenie budowy oraz w bezpośrednim otoczeniu; wykonywanie prac zgodnie z zasadami FSC w standardzie Smart Wood;
- wykonania z materiałów własnych posiadających dopuszczenie do obrotu i stosowania w budownictwie określonych w art. 10 ustawy – Prawo budowlane; przekazanie zamawiającemu certyfikatów na materiały budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 247, 459, 652-654)

1.19.-1.20. Przedmiot kontrolowanego zadania 1 (dojazd nr 40, którego przebudowa została dofinansowana z PROW) został wykonany prawidłowo i zgodnie z zasadami prowadzenia gospodarki leśnej. Przebudowę zrealizowano zgodnie z projektem budowlanym, co potwierdzono protokołem odbioru.

Natomiast w przypadku zadania 2 (dojazd nr 8) nie wykonano w całości przedmiotu zamówienia – pierwotnie miał być wykonany odcinek o długości 2,345 km, natomiast wykonano i dokonano odbioru końcowego drogi o długości 2,172 km. Przyczyną braku realizacji tego zadania był m.in. brak uzgodnień zjazdu z tej drogi z zarządcą drogi publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 310-325, 358-464, 469-496)

1.21. W przypadku zadania 2 nie stwierdzono wad i usterek, nie naliczono kar umownych. Natomiast po zgłoszeniu wykonania robót budowlanych dotyczących zadania 1 stwierdzono wady (niedopuszczalne spadki poziome), w związku z czym wykonawca został zobowiązany do wykonania poprawek, a w konsekwencji termin zakończenia przedmiotu umowy nie został dotrzymany – nastąpiło opóźnienie o 8 dni. Zamawiający naliczył karę umowną prawidłowo, zgodnie z uregulowaniami przewidzianymi w umowie, a wykonawca ją uregulował (22.512,02 zł). Zapłata za wykonany przedmiot zamówienia w obydwu ww. wypadkach została zrealizowana terminowo, zgodnie z umową.

Po realizacji zadania nr 1 Nadleśnictwo zobowiązane było zawiadomić odpowiedni organ nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, z którego to obowiązku wywiązało się⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 248, 461, 614-615)

1.22. W *Nadleśnictwie* stosowano politykę rachunkowości, określoną w zarządzeniu⁴⁹ Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. W punkcie IIA ww. zarządzenia ustalono zasady prowadzenia rachunkowości dla projektów dofinansowanych ze źródeł zewnętrznych.

Stosownie do wymogów zawartych w polityce rachunkowości oraz umów zawartych z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, *Nadleśnictwo* prowadziło

⁴⁸ Zgłoszenie zakończenia budowy wraz z oświadczeniem kierownika budowy z dnia 26.05.2015 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krośnie Odrzańskim zawiadomił w dniu 5 czerwca 2015 r. Nadleśnictwo, że nie wnosi sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu przebudowy przedmiotowej drogi leśnej.

⁴⁹ Zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych: Nr 87 z dnia 4 kwietnia 2012 r., Nr 4 z dnia 23 stycznia 2009 r. z uwzględnieniem zmian wynikających z zarządzenia nr 15 z dnia 24 stycznia 2013 r., Nr 48 z dnia 4 czerwca 2013 r. oraz Nr 71 z dnia 9 grudnia 2014 r.

wyodrębnioną ewidencję środków finansowych, otrzymywanych na realizację zadań oraz wydatków dokonywanych z tych środków, w sposób umożliwiający ich identyfikację.

(dowód: akta kontroli str. 438-448, 572-573, 580-583)

1.23. Wszystkie zbadane dokumenty księgowe związane z realizacją przedmiotu zamówień publicznych, poddanych szczegółowemu badaniu kontrolnemu, zostały prawidłowo i rzetelnie zaewidencjonowane, zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowość*⁵⁰ oraz zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie *szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe*⁵¹.

Poniesione przez *Nadleśnictwo* nakłady inwestycyjne na obiekty zrealizowane w ramach zamówień publicznych, poddanych badaniu w trakcie niniejszej kontroli, po ich odbiorze zostały ujęte w ewidencji środków trwałych, a w konsekwencji w bilansie.

(dowód: akta kontroli str. 438-448, 572-573, 580-583, 617-624)

1.24. Sprawozdanie z realizacji zadania współfinansowanego w ramach PROW na lata 2007-2013 oraz wnioski o płatność, były terminowo i rzetelnie składane do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zawierały one m.in. wskaźniki rezultatu i rzeczywiste koszty realizacji zadań.

W zakresie dotyczącym realizacji tego zadania *Nadleśnictwo* było kontrolowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w dniu 25.08.2015 r. W raporcie z czynności kontrolnych nie sformułowano zaleceń lub rekomendacji pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 561-592)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Powierzchnie wykonanych mechanicznych zabiegów ochronnych (usunięcie drzew) w odniesieniu do szkodników wtórnych wykazywanych w formularzu nr 3 – *Kwestionariusz występowania uszkodzeń spowodowanych przez owady, ssaki, ptaki i wykonanych zabiegów ochronnych w 2014 r.* zostały zawyżone – wykazano 395,64 ha (cetyńce), 3,40 ha (kornik drukarz), 21,22 ha (przyplaszczek granatek) i 55,16 ha (smolik dragowinowiec). Była to powierzchnia wystąpienia zinwentaryzowanego szkodnika, natomiast nie prowadzono zabiegów ochronnych na całych powierzchniach. Faktyczna powierzchnia zabiegu ochronnego polegającego na usunięciu drzew dotyczyła tylko drzew zaatakowanych przez przyplaszczka granatka (0,35 ha). Wg *Nadleśniczego w 2014 r. następowała zmiana tworzenia formularzy 3 i 4 i nieodpowiednio zinterpretowano formę zapisu danych w formularzu 3.*

(dowód: akta kontroli str. 54-58, 153-154)

2. Sieć dojazdów pożarowych nie spełniała wymogu odnośnie zachowania odległości nieprzekraczającej 750 m pomiędzy dowolnym punktem położonym w lesie a najbliższą drogą publiczną, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, lub drogą leśną wykorzystywaną jako dojazd pożarowy (§ 8 *rozporządzenia w/s zabezpieczenia ppoż. lasów*). Na terenie Nadleśnictwa Bytnica obszar niespełniający ww. parametrów wynosił 1.524 ha, przy czym

⁵⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁵¹ Dz. U. Nr 134, poz. 692.

część tego obszaru leżała na terenie cennych przyrodniczo obszarów chronionych⁵², takich jak: obszar Natura 2000, Gryżyński Park Krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu. Nadleśniczy wyjaśnił, że sieć dojazdów pożarowych na terenie Nadleśnictwa Bytnica została ustalona w planie ochrony przeciwpożarowej, przyjętym na lata 2007-2016, w elaboracie Planu Urządzenia Lasu który został uzgodniony z Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wlkp. Ponadto Nadleśniczy wskazał na stosunkowo niską liczbę i przeciętną wielkość pożarów w Nadleśnictwie Bytnica w latach 2007-2015 i na to, że obecnie w ramach prac nad projektem PUL na lata 2017-2026 tworzony jest nowy plan ochrony przeciwpożarowej, w którym sieć dojazdów pożarowych spełnia (poza niewielkimi wyjątkami) wymagania Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22.03.2006 r w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów [...]. Plan ten po uzgodnieniu z Komendantem Wojewódzkim PSP będzie obowiązywać od 01.01.2017 roku.

(dowód: akta kontroli str. 168, 465, 474-475)

3. Wskutek nieprawidłowego przygotowania inwestycji przebudowa drogi leśnej – dojazd pożarowy nr 8 (etap I) nie została wykonana w całości⁵³. Zgodnie z ofertą i zawartą umową miał być wykonany odcinek o długości 2,345 km, natomiast wykonano i dokonano odbioru końcowego drogi o długości 2,172 km. Ponadto zawarto umowę na roboty dodatkowe w związku m.in. z ujawnionymi w toku realizacji przebudowy błędami w projekcie.

Zgodnie z art. 140 ust. 1 ustawy pzp zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Stosownie do art. 144 ust. 1 tej ustawy zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.

Wykonawca w toku robót budowlanych⁵⁴ m.in. wskazał, że:

1. Projekt na początkowym odcinku do 0+150 (okolice leśniczówki) nie pokrywa się ze stanem rzeczywistym w terenie pod względem sytuacyjnym i wysokościowym, ponadto brak jest uzgodnienia włączenia drogi leśnej do drogi publicznej.
2. Przedmiar robót w zakresie warstw konstrukcyjnych nawierzchni – górnej, dolnej oraz wzmacniającej przewiduje wykonanie takiej samej powierzchni, natomiast zwiększenie warstwy dolnej będzie wynosić około 1.000 m², a warstwy wzmacniającej około 2000 m³.
3. Projekt i szczegółowa specyfikacja techniczna (SST) przewidują umocnienie rowów, w przedmiarze nie występują takie pozycje kosztorysowe, nie zostały one również uwzględnione w ofercie złożonej inwestorowi. Brak umocnień doprowadzi do rozmycia rowów i zamulenia przydrożnych zbiorników.

Rada budowy zaproponowała, aby:

1. Początek przebudowywanej drogi nastąpił od kilometra 0+130 (na wysokości ogrodzenia leśniczówki Leśnictwa Kosobudki),
2. Z uwagi na rezygnację z początkowego odcinka drogi wnioskuje się o zwiększenie warstwy dolnej oraz warstwy wzmacniającej,

⁵² <http://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/>

⁵³ Realizacja w oparciu o umowę nr 2710-0073-14 zawarta w dniu 18.08.2014 r.

⁵⁴ We wniosku o wykonanie robót dodatkowych i zamiennych z dnia 15.09.2014 r.

3. Na odcinku drogi od 1+970 do km 2+180 wykonać umocnienie dna i skarp rowu na wysokości 30 cm brukowcem – obustronnie. Na pozostałym odcinku wykonać zgodnie z projektem, tj. skarpy i dno rowu z gruntu rodzimego.

Odnosnie ostatniego punktu w protokole konieczności z 24.10.2014 r. wskazano, że w zakresie wzmocnienia dna i kinyety rowów na odcinku o dużym nachyleniu przez ułożenie płyt betonowych ażurowych gr. 10 cm na podsypce piaskowej gr. 10 cm. Jest to zgodne z obowiązującymi normami w zakresie odwodnienia dróg, zabezpieczy przeciwoerozyjnie rów, a koszt umocnienia rowów wyniesie 34.692 zł.

Z wystąpienia wykonawcy, protokołu posiedzenia rady budowy oraz protokołu konieczności wynika, że projekt nie pokrywał się ze stanem rzeczywistym, co spowodowało brak realizacji odcinka drogi, występują rozbieżności pomiędzy projektem a przedmiarem (przedmiar nie przewiduje części prac ujętych w projekcie). W interesie wykonawcy leży sprawdzenie zgodności otrzymanego od inwestora przedmiaru z rozwiązaniami przyjętymi w projekcie budowlanym⁵⁵. Za roboty dodatkowe można uznać tylko takie roboty, które nie były przewidziane projektem stanowiącym podstawę określenia przedmiotu zamówienia.

Wynagrodzenie wykonawcy zostało ustalone jako kosztorysowe. W przypadku zastosowania wynagrodzenia kosztorysowego, zgodnie z art. 630 § 1 Kodeksu cywilnego, jeżeli w toku wykonywania dzieła zajdzie konieczność przeprowadzenia prac, które nie były przewidziane w zestawieniu prac planowanych będących podstawą obliczenia wynagrodzenia kosztorysowego, a zestawienie sporządził zamawiający, przyjmujący zamówienie może żądać odpowiedniego podwyższenia umówionego wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 358-464)

Inspektor nadzoru zeznał: *w przypadku powołanego odcinka, który nie został zrealizowany [...], projekt nie odwzorowywał rzeczywistego przebiegu drogi, tzn. droga przebiegała w wąwozie, miała inny przebieg niż narysowany na planie sytuacyjnym, na ww. odcinku występuje duże pochylenie podłużne, co spowodowałoby konieczność dodatkowych robót polegających na umocnieniu skarp i zabezpieczeniu przed rozmyciem. Wykonawca dopiero dokonując wytyczenia drogi w terenie zorientował się że w odniesieniu do powołanego odcinka występują ww. okoliczności. Ponieważ realizacja ww. odcinka wiązałaby się z dodatkowymi, wysokimi kosztami (roboty ziemne związane z przebudową wąwozu i umocnieniem skarp) podczas rady budowy podjęto decyzję o rezygnacji z robót budowlanych na tym odcinku. Oszczędności związane z rezygnacją z realizacji ww. odcinka zostały przeznaczone na wykonanie innych prac nieujętych w projekcie, niezbędnych do prawidłowego wykonania pozostałej części drogi. Chodzi o nieujęte w projekcie:*

- *odsadzki na niżej leżących warstwach konstrukcyjnych drogi (niżej leżąca warstwa drogi powinna być szersza niż warstwa wyżej leżąca), co było błędem w projekcie;*

- *umocnień płytami ażurowymi skarp rowów na realizowanym odcinku o dużym pochyleniu podłużnym, również stanowiące błąd w projekcie, ponieważ przy zaprojektowanym sposobie nastąpiłoby rozmycie skarp;*

- *wyłożenia skarp i dna zbiorników warstwą kruszywa łamanego w celu zwiększenia odporności na działanie wód opadowych oraz pozwalające na korzystanie z nich przez zwierzynę leśną. Moim zdaniem nie jest to błąd*

⁵⁵ W SIWZ w pkt VIII.1 „Wymagania szczególne” zapisano: zaleca się aby wykonawca dokonał wizji lokalnej, po ewentualnym uprzednim uzgodnieniu z zamawiającym.

projektowy, a w związku z oszczędnościami zamawiający zdecydował o takiej zmianie robót budowlanych, co było uzasadnione względami gospodarki leśnej. W zakresie odcinka drogi leśnej podlegającej włączeniu do drogi publicznej i uzyskania niezbędnych uzgodnień przez projektanta, było to jego zaniechanie. Powyższa sytuacja rzutowała na wykonanie robót budowlanych i rezygnację z części prac. Droga leśna stanowiąca dojazd pożarowy nr 8 została wykonana do zabudowań leśniczówki. Odcinek niewykonany jest przejezdny, natomiast charakteryzuje się gorszymi parametrami technicznymi (takim jak pierwotnie odcinek przebudowywany).

Nadleśniczy odnośnie zmniejszenia zakresu przedmiotu zamówienia wyjaśnił, że za podstawę do dokonania takiej zmiany uznał przewidzianą zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych taką możliwość w §12 ust. 1 pkt 4 umowy (który dopuszczał jej zmianę, *gdy wystąpi korzystna dla Zamawiającego redukcja przedmiotu zamówienia*). Powyższe wynikało z błędów w projekcie, które uniemożliwiły wykonanie odcinka drogi od km 0+000 do km 0+130 ze względu na konieczność doprojektowania tego odcinka zgodnie z faktycznym jej przebiegiem. Wiązałoby się to również z istotnym zwiększeniem kosztów, a w konsekwencji terminu wykonywania inwestycji (biorąc pod uwagę konieczność zakończenia inwestycji w umownym terminie, który był związany z refundacją z Funduszu Leśnego decyzja o odstąpieniu z wykonania tego odcinka była najbardziej racjonalna). Rezygnacja z w/w odcinka nie wpłynęła na funkcjonowanie drogi.

Odnosząc się natomiast do udzielenia zamówienia na roboty dodatkowe Nadleśniczy wyjaśnił: obowiązek dostarczenia dokumentacji projektowej, na podstawie której mają być wykonane roboty budowlane co do zasady obciąża inwestora (art. 647 k.c.). Przepis art. 651 k.c. zobowiązuje wykonawcę do niezwłocznego zawiadomienia inwestora o tym, że dostarczone przez niego dokumentacja nie nadaje się do prawidłowego wykonania robót.[...] W orzecznictwie (np. wyrok SO w Świdnicy I C 769/13; wyrok SA w Białymstoku I ACa 311/13) podkreśla się, że powołany wyżej przepis nie może być podstawą do kreowania po stronie wykonawcy obowiązku szczegółowego merytorycznego sprawdzenia przedstawionego mu projektu w sytuacji, gdy wymaga to specjalistycznych obliczeń oraz wiedzy z zakresu projektowania. Tak więc nie jest zadaniem wykonawcy drobiazgowa analiza projektu w celu wykrycia jego ewentualnych wad.

Nadleśniczy uznał, że skoro projekt (i przedmiar) nie przewidywał ww. robót należało dla nich określić rozmiar zadania, pracochłonność, stawkę jednostkową oraz wartość robót. Do wykonania *de facto* prac niewystarczająca jest informacja o wykonaniu robót. Należało też określić technologię wykonania tych robót. A zatem w przedmiotowej sprawie zaszła potrzeba wykonania prac nieuwzględnionych w kosztorysie, co spowodowało konieczność zastosowania kryteriów z art. 628 § 1 zdanie 2 i 3 kodeksu cywilnego, co zostało uczynione. Wobec powyższego należy stwierdzić, że spełnione zostały przesłanki dla robót dodatkowych określone w ustawie prawo zamówień publicznych i zostały one prawidłowo rozliczone w oparciu o przywołane przepisy kodeksu cywilnego.

NIK zauważa, że w powołanych w wyjaśnieniach orzeczeniach zaznacza się, że do obowiązków wykonawcy jako profesjonalisty należy prawidłowe odczytanie projektu i realizacja inwestycji zgodnie z jego założeniami oraz z zasadami sztuki budowlanej. Powyższe okoliczności wskazują również na niewystarczającą weryfikację dokumentacji projektowej przez zamawiającego, co pośrednio spowodowało niepełną realizację opisywanego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 469-496)

Zrealizowane w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych działania były celowe oraz sprzyjały zachowaniu i zabezpieczeniu potencjału produkcji leśnej, a także wzmocnieniu ochrony przeciwpożarowej lasów. Nadleśnictwo pozyskiwało pomoc finansową nie tylko w ramach działania *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych*, z PROW, ale również z Funduszu Leśnego. Nadleśnictwo, za wyjątkiem wyżej opisanych nieprawidłowości, zrealizowało zaplanowane działania, a dokonując wydatków stosowało ustawę pzp. Wydatki były dokonywane gospodarnie.

2. Osiągnięcie zaplanowanych efektów

Opis stanu faktycznego

2.1. Identyfikując w PUL 2007-2016 potrzeby w zakresie dostosowania dojazdów pożarowych do standardów RDLP w Zielonej Górze i *rozporządzenia w/s zabezpieczenia ppoż. lasów* nie określono, które dojazdy i w jakim terminie powinny zostać dostosowane do wymienionych wymogów. Spośród 108,18 km dojazdów pożarowych na koniec 2015 r. parametrów ww. rozporządzenia dotyczących szerokości jezdni (co najmniej 3 m) nie spełniało ok. 10%, a skrajnej (odstęp między koronami drzew co najmniej 6 m, zachowany do wysokości 4 m od nawierzchni jezdni) ok. 50% dróg, mijanek nie posiadało 85% dojazdów. Poza tym sieć dróg leśnych stanowiących dojazdy pożarowe - w kształcie zgodnym z obecnie obowiązującym PUL - nie spełniała wymogów odnośnie zachowania odległości nieprzekraczającej 750 m pomiędzy dowolnym punktem położonym w lesie a najbliższą drogą i dotyczyło to obszarów o powierzchni 1.524 ha.

(dowód: akta kontroli str. 159, 166-169, 469-492)

2.2. W toku kontroli nie stwierdzono, aby Nadleśnictwo poniosło koszty działań, które zostały zaniechane i okazały się nieskuteczne (np. kosztów projektów budowlanych, opinii).

(dowód: akta kontroli str. 200-201)

2.3. – 2.4. W wyniku realizacji w okresie objętym kontrolą dwóch projektów (opis pkt 1.14), polegających na przebudowie dróg leśnych oraz dostosowaniu ich parametrów do wymagań określonych w § 7 ust. 2 *rozporządzenia w/s zabezpieczenia ppoż. lasów* osiągnięto zamierzone cele, przy czym w przypadku dojazdu pożarowego nr 8 nie osiągnięto zakładanych mierników rzeczowych – zakładano wykonanie odcinka o dł. 2,345 km, natomiast zrealizowano przebudowę dojazdu pożarowego o długości 2,172 km. Przyczyną niezyskania ww. miernika rzeczowego były nieprawidłowości powstałe na etapie przygotowania procesu inwestycyjnego (brak uzgodnień zjazdu z drogi leśnej na drogę publiczną) oraz konieczność rozliczenia ww. inwestycji do końca roku (opis w obszarze 1).

Łącznie przebudowano 8,043 km dróg leśnych, wyznaczonych jako dojazdy pożarowe, a łączny obszar oddziaływania zrealizowanych zadań wyniósł 1.116 ha.

(dowód: akta kontroli str. 469-496)

Analizując stopień realizacji ujętych w planie finansowo-gospodarczym w latach 2013-2015 zadań, stwierdzono częściowy brak realizacji planu związany przede wszystkim z warunkami panującymi w okresie realizacji planu oraz specyfiką kosztów ochrony lasu. Nadleśnictwo:

- poddało pielęgnowaniu odpowiednio: 94%, 92%, i 77% zaplanowanej powierzchni lasów,
- wykonało melioracje agrotechniczne na 91%, 96% i 72% zaplanowanej powierzchni lasów.

Przyczyną niższej realizacji planu było – zgodnie z wyjaśnieniami Nadleśniczego – duże wyprzedzenie budowy prowizorium planu w stosunku do jego realizacji (można przyjąć, że plan prowizorium tworzy się z rocznym wyprzedzeniem), a rozmiar zadań jest wielkością orientacyjną, przewidującą potrzeby hodowlane. Wykonanie tych zadań jest uzależnione od warunków pogodowych, np. pielęgnowanie gleby polegające na niszczeniu chwastów. Melioracje agrotechniczne to czynności polegające na oczyszczaniu zrębów, halizn z nalotów lub pozostałości pozrębowych. Przy projektowaniu zadań na kolejny rok uwzględnia się zręby bieżące oraz zręby planowane do wycięcia. Natomiast wykonanie zależne jest od faktycznego użytkowania rębego.

(dowód: akta kontroli str. 30, 189-190, 640-642)

2.5. W latach 2013-2015 wystąpienie ww. zarejestrowanych czynników uszkodzeń lasu ulegało zmniejszeniu. W zakresie szkodników pierwotnych i wtórnych odnotowano gradację w jednym roku (odpowiednio w 2013 r. i 2014 r.), natomiast w późniejszym okresie nastąpiło zmniejszenie występowania tych czynników uszkodzeń.

Przeciętna wielkość pożaru wyniosła odpowiednio: 0,02 ha, 0,19 ha i 0,17 ha i w porównaniu do wielkości przeciętnej dla RDLP w Zielonej Górze była niższa w 2013 r. (0,06 ha), natomiast wyższa w 2014 r. (0,08 ha) i porównywalna w 2015 r. (0,16 ha).

Nadleśniczy powołał się na to, że liczba wszystkich pożarów była w każdym roku zdecydowanie niższa niż średnia RDLP w przeliczeniu na jedno nadleśnictwo, co w ujęciu statystycznym w latach 2014-2015 miało istotny wpływ na przeciętną wielkość pożaru. W 2014 r. w Nadleśnictwie Bytnica wystąpiły tylko 3 pożary na łącznej powierzchni 0,57 ha (w tym dwa po 0,01 ha i jeden 0,55ha), przez co średnia wielkość pożaru wyniosła 0,19 ha. Pożar w oddz. 178 b, c na powierzchni 0,55 ha odbiega znacząco od pozostałych dwóch pożarów (po 0,01 ha każdy), ponieważ wystąpił w bezpośrednim sąsiedztwie linii kolejowej w dniu 06.03.2014 r., tj. przed rozpoczęciem skoordynowanej akcji w ochronie przeciwpożarowej (brak obserwatorów na dostrzegalniach). Miało to istotny wpływ na czas wykrycia pożaru i rozpoczęcia akcji ratunkowej. W roku 2015 średnia wielkość pożaru w Nadleśnictwie Bytnica jest większa od średniej RDLP o 0,01 ha i wynosi 0,17 ha, co można uznać za wielkości zbliżone. Biorąc pod uwagę ilość pożarów i ich wielkość od początku obowiązywania planu urządzenia lasu, należy podkreślić, że teren Nadleśnictwa Bytnica potencjalnie narażony na wielkopowierzchniowe (katastrofalne) pożary jest bardzo dobrze chroniony.

(dowód: akta kontroli str. 31, 485-487)

2.6. Koszty ochrony lasu, poniesione przez *Nadleśnictwo* w latach 2013-2015, wyniosły odpowiednio 822.733,22 zł, 619.777,63 zł i 649.576,69 zł, a w przeliczeniu na 1 ha powierzchni leśnej wyniosły w skali roku odpowiednio ok. 44 zł/ha, ok. 33 zł/ha i ok. 35 zł/ha.

W badanym okresie koszty odnowień i zalesień⁵⁶ wyniosły odpowiednio 579.892,71 zł, 477.247,14 zł i 624.324,59 zł, a w przeliczeniu na 1 ha powierzchni odnowionej i zalesionej wyniosły w skali roku odpowiednio: ok. 31 zł/ha, 26 zł/ha i 34 zł/ha.

Koszt utrzymania 1 km dróg leśnych, zaliczonych jako dojazdy pożarowe, wyniósł: 1.751 zł w 2013 r., 2.379 zł w 2014 r. i 2.708 zł w 2015 r.

⁵⁶ Bez awansowego przygotowania gleby.

Średni koszt przebudowania 1 km dojazdów pożarowych⁵⁷ wyniósł 501.893 zł w latach 2013-2015, będąc wyższym o 25% od średniego kosztu budowy/przebudowy dróg leśnych w nadleśnictwach podległych Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Zielonej Górze, wynoszącym w okresie objętym kontrolą 398.501 zł/km. Do udzielenia ww. zamówień stosowano ustawę pzp, natomiast uzasadnieniem było przede wszystkim takie czynniki jak: przewidziany maksymalny tonaż pojazdów mogących poruszać się po dojeździe pożarowym (nośność co najmniej 10 ton i nacisku na oś 5 ton), zaprojektowanie zjazdów na drogi sąsiednie i drogi publiczne (np. 63 zjazdy w przypadku realizowanych przebudów), konieczność wykonania rowów (7.606 m) i zbiorników odsączających (20 szt.).

(dowód: akta kontroli str. 30, 189-190, 656-660)

2.7. W celu realizacji zadań w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzania instrumentów zapobiegawczych Nadleśnictwo pozyskiwało środki ze źródeł zewnętrznych, w tym z PROW. O ile usuwanie skutków zdarzeń katastrofalnych (w 2015 r.) zostało sfinansowane w całości ze środków własnych Nadleśnictwa, to zadania z zakresu wdrażania instrumentów zapobiegawczych (wydatki na infrastrukturę służącą zabezpieczeniu przeciwpożarowemu) w przeważającej części były dofinansowane ze źródeł zewnętrznych (80%). Związane to było z koniecznością poniesienia w krótkim okresie znacznie wyższych kosztów tych działań.

(dowód: akta kontroli str. 200-201)

2.8. Dla przebudowanych obiektów (dojazdu nr 8 i nr 40) założono książki obiektu budowlanego, o których mowa w art. 64 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*. Nadleśnictwo zapewniło bezpieczne użytkowanie tych obiektów, dokonując okresowych kontroli sprawdzenia ich stanu technicznego (art. 62 ust. 1 ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 625-633)

2.9. Szacunkowe wydatki związane z utrzymaniem obiektów wybudowanych/przebudowanych w latach 2013-2015 w perspektywie kolejnych pięciu lat wyniosą ok. 200 tys. zł i będą związane przede wszystkim z koniecznością dokonywania napraw bieżących.

(dowód: akta kontroli str. 656-658)

2.10. W Nadleśnictwie zidentyfikowano następujące utrudnienia i ograniczenia występujące podczas realizacji zadań z zakresu odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzania instrumentów zapobiegawczych:

1. W naborach pierwszeństwo miały wnioski ze Schematu I (działania pokłeskowe) oraz te ze Schematu II, które były niższej wartości (im wyższa wartość wniosku - tym dalsza pozycja na liście). Preferowane więc były liczby zawartych z ARiMR umów na małe wartości (np. kilkadziesiąt tysięcy na odnowienie uprawy), a nie na inwestycje w infrastrukturę zapobiegającą klęskom.

2. Brak szkoleń organizowanych przez ARiMR dla beneficjentów w zakresie przygotowania wniosków. Szkolenia i warsztaty organizowane były wyłącznie z inicjatywy i przez RDLP- dla nadleśnictw składających wnioski.

3. Stanowcze i jednoznaczne żądanie przez ARiMR w Szczecinie posiadania przez nadleśnictwa pozwolenia na budowę w przypadku modernizacji dojazdów pożarowych (pomimo tego, że starostwo posiada kompetencje w zakresie wydawania decyzji o konieczności posiadania pozwolenia na budowę).

⁵⁷ Przebudowa drogi na działce nr 612 i 295/4, obręb Bytnica, Gmina Bytnica; Przebudowa drogi leśnej – Dojazdu pożarowego nr 8 – etap I; Przebudowa drogi leśnej Krosno – Kamień – Morsko – Grabin „Starokrośnieńska” nr 40, etap I

4. Długi okres oczekiwania na rozpatrzenie wniosku, a potem refundację środków przez ARiMR (data złożenia wniosku: 10.06.2013 r., data podpisania umowy: 22.08.2014 r., wpływ dotacji na konto w dniu 21.09.2015 r.).

5. Niewystarczająca wielkość środków w PROW, co nie pozwoliło na realizację wielu potrzebnych działań zapobiegawczych w zakresie ochrony lasów przed pożarami.

(dowód: akta kontroli str. 634, 636-637)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, poza brakiem realizacji odcinka dojazdu pożarowego (opis w obszarze 1).

Ocena cząstkowa

W zakresie wprowadzania instrumentów zapobiegawczych Nadleśnictwo osiągnęło zaplanowane efekty w zakresie poprawy zabezpieczenia pożarowego, przy czym w jednym przypadku nie uzyskano pierwotnie zakładanego efektu rzeczowego działania. Wprawdzie przeciętny koszt przebudowy dojazdów pożarowych w Nadleśnictwie Bytnica był wyższy niż przeciętny dla nadleśnictw nadzorowanych przez RDLP w Zielonej Górze, jednak koszt ten był pochodną szczególnych uwarunkowań realizacji ww. inwestycji, a także warunków zaoferowanych przez wykonawców wybranych z zachowaniem zasady konkurencji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁸, wnosi o:

1. Podjęcie zadeklarowanych działań w zakresie dostosowania sieci dojazdów pożarowych do wymogów *rozporządzenie w/s zabezpieczenia ppoż. lasów*, z uwzględnieniem aktywnego pozyskiwania środków zewnętrznych;
2. Wzmocnienie nadzoru na etapie przygotowania inwestycji w zakresie rzetelności przygotowania dokumentacji projektowej.

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 w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁵⁸ Dz.U. z 2015 r., poz.1096 oraz z 2016 r., poz. 677.

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.

Zielona Góra, dnia 23 września 2016 r.

Kontroler
Lidia Sobkowiak-Mariasz
główny specjalista k.p. NIK

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
Podpis