



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.007.05.2016
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

Kontrolerzy

1. Bogumiła Leszczyńska-Konczanin, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 45/2016 z dnia 10 sierpnia 2016 r.
2. Zdzisław Szafranski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/43/2016 z dnia 14 lipca 2016r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe - Nadleśnictwo Smolarz w Klesnie (dalej *Nadleśnictwo*), Klesno 3, 65 - 530 Drezdenko

Kierownik jednostki kontrolowanej

Andrzej Jeżyk, Nadleśniczy Nadleśnictwa Smolarz od dnia 16 marca 1992 r.

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W kontrolowanym okresie², planowanie oraz realizacja działań przeciwdziałających występowaniu katastrof i strat w drzewostanie była dostosowana do skali czynników szkodotwórczych występujących w lasach zarządzanych przez Nadleśnictwo. Podejmowane działania ograniczały skalę występowania czynników szkodotwórczych, pozwalały na realizację założonych celów w zakresie utrzymywania higieny lasu i właściwego składu gatunkowego upraw, zwiększania bioróżnorodności lasów i zachowanie bogactwa przyrodniczego środowiska leśnego.

Nadleśnictwo poprawiało jakość infrastruktury technicznej w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego, jednak wskutek ograniczonych środków finansowych, nie w pełnym zakresie udało się zrealizować plany inwestycyjne w tym obszarze.

Stwierdzona nieprawidłowość w zakresie niepełnego pokrycia terenów leśnych siecią dojazdów pożarowych dotyczyła niewielkiego obszaru lasu i nie miała istotnego wpływu na skuteczność działań w zakresie ochrony lasu.

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 2016 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

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. Zasięg terytorialny Nadleśnictwa obejmował powierzchnię 28.106 ha, położoną głównie na terenie czterech gmin powiatu strzelecko-drezdeneckiego (województwo lubuskie)³. Na terenie Nadleśnictwa ustanowiony został obszar chroniony Natura 2000. Ww. ochroną objęte jest łącznie 99,8% powierzchni Nadleśnictwa w ramach:

- PLH 320046 Uroczyska Puszczy Drawskiej – 14.874 ha,
- PLB 320016 Lasy Puszczy Nad Drawą – 19.203 ha,
- PLB 080002 Dolina Dolnej Noteci - 11 ha.

(dowód: akta kontroli str. 6, 14)

Powierzchnia lasów w zarządzie Nadleśnictwa na koniec 31.12.2015 r. wynosiła 19.133,1 ha, z tego:

- lasy stanowiące własność Skarbu Państwa - 18.804,29 ha,
- lasy innych własności w zarządzie Nadleśnictwa – 328,82 ha.

Lesistość⁴ kształtowała się na poziomie 68,1%.

Na koniec 2015 r. zapas grubizny na pniu wynosił 5.334,4 tys. m³, a w stosunku do końca 2012 r. odnotowano wzrost miąższości drzewostanów o 0,11%.

(dowód: akta kontroli str. 6)

Lasy bogate są w wodę. Na ich terenie występuje m.in. 17 jezior oraz swój częściowy bieg mają 4 rzeki: Notec, Drawa, Mierzęcka Struga oraz Pokrętna.

(dowód: akta kontroli str.15)

Dominującym gatunkiem drzewostanów była sosna stanowiąca 79,1% powierzchni lasów, dąb zajmował 12,6% powierzchni. Nadleśnictwo prowadziło działania w kierunku przebudowy struktury gatunkowej lasów. Pod drzewostany sosnowe wprowadzano (sadzono) dolne (drugie) piętro, zazwyczaj buka zwyczajnego jako drzewa mogącego rosnąć w oświetleniu. Średniorocznie w ciągu ostatnich 20 lat dolne piętro wprowadzano na powierzchni po około 88 ha. Podrost (młode pokolenie lasu) o charakterze II piętra – według wyniku inwentaryzacji dokonanej przez Nadleśnictwo - zajmuje aktualnie 3.625.36 ha, tj. 19,9% powierzchni leśnej Nadleśnictwa. Drzewostany jednogatunkowe stanowią 30%, dwugatunkowe - 25%, trzygatunkowe 25%, a cztero- i więcej gatunkowe 20% powierzchni leśnej.

(dowód: akta kontroli str.6, 16-22)

Ponadto na terenie Nadleśnictwa występują wyłączone drzewostany nasienne (tzw. WDN, służące zbiorowi nasion), w tym drzewostany nasienne dębu bezszypułkowego na powierzchni 362 ha oraz drzewostany dębu szypułkowego - 25 ha. Nadleśnictwo dysponuje również plantacją nasienną dębu bezszypułkowego o powierzchni 5 ha, która składa się z wegetatywnego potomstwa najdoskonalszych, ponadprzeciętnych wymiarowo i jakościowo drzew uznanych za tzw. drzewa mateczne - 44 drzewa.

Nasiona zebrane z ww. drzewostanów nasiennych były wykorzystywane nie tylko na potrzeby kontrolowanego Nadleśnictwa, ale trafiały do innych jednostek Lasów Państwowych, w tym także poza rejon RDLP w Szczecinie. W roku 2013 z bazy

³ Powierzchnia ok.77 ha zlokalizowana jest na terenie gminy powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego (województwo wielkopolskie).

⁴ Stosunek procentowy powierzchni lasów do zasięgu terytorialnego.

nasiennej Nadleśnictwa skorzystało 16 innych nadleśnictw, a w roku 2014 - 26 innych nadleśnictw⁵.

(dowód: akta kontroli str. 24)

1.2. W latach 2013-2015 Nadleśnictwo osiągało dodatnie wyniki finansowe (0,5-0,7 mln rocznie). Za rok 2015 przychody wyniosły ponad 23,5 mln zł i były wyższe o 27,2% od wielkości z 2012 r. Koszty ogółem wyniosły około 23,0 mln zł, w tym obowiązkowe obciążenie na rzecz Funduszu Leśnego około 4,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str.8, 25-30)

1.3. W okresie objętym kontrolą na terenie Nadleśnictwa nie wystąpiły klęski żywiołowe jak również szkody wielkopowierzchniowe. We wcześniejszym okresie (5 lat przed okresem objętym kontrolą) ww. zdarzenia również nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 9)

Zinventaryzowane przez Nadleśnictwo czynniki szkodotwórcze i skala ich występowania były niewielkie. Ich obecność w poszczególnych niszach wynikała z różnorodności i bogactwa przyrodniczego środowiska leśnego. Straty związane z ich występowaniem (za wyjątkiem skutków pożarów) nie podlegały szacowaniu. Wśród czynników szkodotwórczych biotycznych na terenie lasów zarządzanych przez Nadleśnictwo stwierdzono występowanie uszkodzeń spowodowanych przede wszystkim :

- w roku 2013 przez: piędzik przezimek i inne miernikowce – na powierzchni występowania 167,8 ha, barczatka sosnówka – 66,8 ha oraz szeliniaki – 55,5 ha; zwierzynę – przede wszystkim przez jeleniowate, na powierzchni około 48 ha upraw młodników,
- w roku 2014 przez: szeliniaki – 52,0 ha oraz jeleniowate – 30 ha,
- w roku 2015 przez: piędzik przezimek i inne miernikowce – 41,7 ha, szeliniaki - 26,9 ha, jeleniowate – 33,1 ha.

(dowód: akta kontroli str. 9)

Skala i skutki występowania czynników abiotycznych, antropogenicznych oraz chorób drzew spowodowanych przez grzyby patogeniczne były również niewielkie. Spośród czynników abiotycznych wskazać należy przede wszystkim na mające miejsce w 2015 r. obniżenie poziomu wód i suszę, które dotknęły około 13 ha lasów oraz zmrożenia i zwarzenia, których skutki wystąpiły na powierzchni około 5 ha. W latach 2013 i 2014 skutki ww. grupy czynników były mniejsze od występujących w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 47-52)

W okresie objętym kontrolą w lasach wystąpiło łącznie 13 pożarów, które objęły powierzchnię o łącznej wielkości 0,45 ha. Poniesione przez Nadleśnictwo straty z ww. tytułu wyniosły łącznie 2,9 tys.zł.

(dowód: akta kontroli str. 9)

1.4. Podejmowane przez Nadleśnictwo działania ochronne w zakresie ograniczania występowania działania czynników szkodotwórczych dostosowane były do skali występowania tych czynników oraz ich negatywnych skutków. Nadleśnictwo - w celu dokonania oceny stanu lasów oraz ograniczania negatywnych skutków działania czynników szkodotwórczych - corocznie m.in.:

- inwentaryzowało stan czynników szkodotwórczych⁶ według kalendarium ważniejszych prac leśnych, w tym m.in. poprzez kontrolę zapędzania gleby, ocenę defoliacji drzewostanów liściastych, monitoring występowania chorób drzew spowodowanych przez grzyby, w tym mączniaka dębu,

⁵ Brak zbioru w 2015 r.

⁶ Podstawowym źródłem informacji o zagrożeniach, które mogą wpłynąć na ogólny stan lasu i jego potencjał jest monitoring lasu dokonywany głównie przez leśniczych, którzy sporządzają karty sygnalizacyjne, stanowiąca standardowy formularz wypełniany przez leśniczych w sytuacjach zagrożeń opisanych w Instrukcji Ochrony Lasu oraz notatki służbowe w pozostałych przypadkach.

jesienne poszukiwania szkodników sosny, wykładanie pułapek na szeliniaki, oceniano szkody wyrządzone przez zwierzynę,

- inwentaryzowało stan zwierzyny oraz analizowało poziomy odstrzałów realizowane przez koła łowieckie; wyniki tych działań wskazywały na nieznaczne obniżanie się stanu jeleniowatych,
- dokonywało gradzeń nasadzeń i młodników (głównie dębowych), według stanu na 31.12.2015 r. gradzenia obejmowały powierzchnię około 970 ha o łącznej długości 544,4 km,
- przeprowadzało opryski chemiczne upraw w prowadzonym gospodarstwie szkółkarskim,
- wykonywano (zazwyczaj co drugi rok) loty mające na celu ocenę stanu sanitarnego terenów leśnych będących w zarządzie Nadleśnictwa - ocena stanu sanitarnego lasu z powietrza pozwalała na wychwycenie miejsc, gdzie pojawia się grupowy posusz oraz początkowa fazy defoliacji koron drzew.

(dowód: akta kontroli str. 9, 53-98)

1.5. W zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego - Nadleśnictwo od 2013 r. zaliczone jest do III kategorii zagrożenia pożarowego⁷, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów⁸ (dalej: rozporządzenie w sprawie zabezpieczenia poż. lasów).

(dowód: akta kontroli str. 99-121)

Zasady organizacji ochrony przeciwpożarowej lasu oraz sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru lasu (w tym wymagania w zakresie dysponowania odpowiednią do kategorii zagrożenia pożarowego infrastrukturą techniczną) wynikały z Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu⁹, a kierunkowe zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu Nadleśnictwa określone zostały w Planie Urządzenia Lasu na lata 2013-2022 (w tym dotyczące utrzymania w sprawności dojazdów pożarowych, oznakowania pnktów czerpania wody, szkoleń pracowników).

(dowód: akta kontroli str. 99-121)

Nadleśnictwo dysponowało następującą infrastrukturą techniczną oraz sprzętem do zabezpieczenia potencjału produkcji leśnej przed pożarami:

- stworzono sieć dojazdów pożarowych (15 dróg o łącznej długości 40,54 km), odpowiadającą wymogom § 8 pkt 2 cyt. rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia poż. lasów, za wyjątkiem obszaru stanowiącego powierzchnię około 50 ha,
- utworzono 5 punktów czerpania wody; sieć punktów czerpania wody (wraz z siecią dojazdów pożarowych) uzgodniona została, stosownie do § 39 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów¹⁰ – z Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto na potrzeby akcji gaśniczych możliwe było korzystanie z 2 punktów czerpania wody należących do innych nadleśnictw zlokalizowanych w pobliżu granic administracyjnych z Nadleśnictwem oraz 7 hydrantów zlokalizowanych w pobliżu/na terenach leśnych,
- utrzymywano dostrzegalność pożarową,

⁷ Wcześniej do II kategorii.

⁸ Dz. U. Nr 58, poz. 405, ze zm.

⁹ Wprowadzonej zarządzeniem nr 54 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 109, poz. 719.

- stworzono meteorologiczny punkt pomiarowy (MPP) w celu pomiaru temperatury, wiotkości powietrza i wielkości opadu,
- dysponowano sprzętem gaśniczym, m.in. samochód Land Rover z modułem gaśniczym, gaśnicami oraz radiotelefonami (samochodowe i stacjonarne) dostępne w leśnictwach i siedzibie Nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 12, 122-123)

Na koniec 2015 r. spośród 40,54 km dojazdów pożarowych będących w zarządzie Nadleśnictwa stan techniczny 35,6% dojazdów oceniony został przez Nadleśnictwo jako średni, natomiast 37,4% jako zadowolający.

(dowód: akta kontroli str. 13)

W celu zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego na terenie Nadleśnictwa utrzymywane były pasy przeciwpożarowe wzdłuż torów kolejowych (typu BK) o długości 21,67 km¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 118, 371)

1.6. Realizując zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej, w oparciu o Instrukcję ochrony przeciwpożarowej lasu Nadleśniczy określał i uzgadniał z Państwową Strażą Pożarną (PSP) sposoby postępowania na wypadek pożaru lasu dla terenów lasu Nadleśnictwa. Sprawy bezpieczeństwa przeciwpożarowego prowadził wyznaczony pracownik posiadający wymagane przeszkolenie w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 124-125)

W zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego corocznie podejmowane były m.in. następujące działania:

- na czas trwania akcji bezpośredniego zagrożenia pożarowego lasu¹² uruchomiano Punkt Alarmowo-Dyspozycyjny, w tym prowadzone były obserwacje w zlokalizowanej na terenie Nadleśnictwa dostrzegalni pożarowej oraz ustalane były dyżury przeciwpożarowe (w tym domowe), obejmujące każde leśnictwo; system ochrony przeciwpożarowej Nadleśnictwa wspomagała sieć punktów obserwacyjnych zlokalizowanych w okolicznych nadleśnictwach (Strzelce Kraj., Karwin, Głusko i Krzyż),
- w okresie trwania ww. akcji organizowane były loty patrolowe mające na celu szybkie wykrywanie pożaru,
- organizowano szkolenia dla leśniczych z zakresu ochrony ppoż; szkolenia te prowadzone były przez pracownika Nadleśnictwa, prowadzącego sprawy ochrony ppoż; szkolenia odbywały się w trakcie narad z leśniczymi (sesji): ostatnie szkolenie podczas sesji odbyło się w dniu 7.03.2016 r.,
- podmioty gospodarcze wykonujące prace w lasach zobowiązane były do przestrzegania regulacji obowiązujących w PGL LP, w tym instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu.

(dowód: akta kontroli str. 124-126)

Kwestie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych kontrolowane były corocznie przez osoby upoważnione przez Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Strzelcach Krajeńskich. W przypadku stwierdzenia uchybień Nadleśnictwo na bieżąco je usuwało. W wyniku przeprowadzonych kontroli Komendant Powiatowy PSP nie wydawał decyzji administracyjnych nakładających na Nadleśnictwo obowiązek usunięcia nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 127)

1.7. W zakresie działań mających na celu ochronę lasu, w tym przeciwdziałanie powstania oraz ograniczenie skutków katastrof w przyszłości, Nadleśnictwo zrealizowało cztery zadania inwestycyjne, polegające na poprawie jakości dojazdów pożarowych o łącznej długości 6,55 km, w tym dojazdów pożarowych:

¹¹ Według PUL na lata 2013-2022; Nadleśnictwo nie ponosiło kosztów ich utrzymania.

¹² Na podstawie decyzji Nadleśniczego podejmowanych w związku z decyzjami Dyrektora Regionalnego RDLP w Szczecinie w sprawie wprowadzenia akcji bezpośredniej w ochronie przeciwpożarowej lasu.

- nr 4 na długości 0,90 km,
- nr 10 na długości 0,78 km,
- nr 7 na długości 2,27 km,
- nr 9 na długości 2,60 km.

Zadania te wynikały z Planu urządzenia lasu na lata 2013-2022.

(dowód: akta kontroli str. 10, 128)

Zawarcie w badanym okresie umów o roboty budowlane dotyczące realizacji ww. zadań, nastąpiło każdorazowo po przeprowadzeniu postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. Nie stwierdzono przypadków niedozwolonego podziału zamówienia na części, dokonanego w celu uniknięcia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej *pzp*)¹³.

(dowód: akta kontroli str. 131-146)

1.8. Badaniem kontrolnym w zakresie przebiegu i realizacji procesu inwestycyjnego, w tym stosowania procedur określonych w *pzp* objęto dwie inwestycje: zadanie 1 dotyczyło przebudowy odcinka dojazdu pożarowego nr 4 o długości 0,9 km oraz zadanie 2 dotyczące przebudowy odcinka dojazdu pożarowego nr 9 o długości 2,6 km zrealizowane w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 131-146)

W procesie ww. inwestycji:

- uzyskano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁴;
- opracowano dokumentację projektową,
- uzyskano decyzję o pozwoleniu na budowę¹⁵ (1 przypadek) bądź dokonano zgłoszenia robót budowlanych (1 przypadek)¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 148-151, 274-276)

Postępowania w zakresie wyboru wykonawców na wykonanie robót budowlanych przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 *pzp*), przy zachowaniu zasady uczciwej konkurencji (art. 7 tej ustawy). W sposób prawidłowy ustalono wartość obu zamówień oraz dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty. Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy *pzp* mających wpływ na wynik postępowania. Umowy zawarto z wybranymi wykonawcami. Na wykonawców nałożony został obowiązek ochrony środowiska w trakcie wykonywania robót.

(dowód: akta kontroli str. 131-146, 239-245)

Umowy z wykonawcami gwarantowały zabezpieczenie interesu Nadleśnictwa w przypadku nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia. W obu badanych przypadkach żądano i uzyskano wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania zamówień w wysokości 5% wartości udzielonych zamówień brutto. Ponadto od wykonawców wymagano udzielenia gwarancji, przy czym nie określono minimalnego okresu związania gwarancją, stąd okres objęcia gwarancją wykonanych robót zależał wyłącznie od wykonawcy. W jednym przypadku wybrany wykonawca zaproponował 2-letni okres gwarancji, w drugim – okres 3-letni.

(dowód: akta kontroli str. 147-149)

Sekretarz odpowiedzialny m.in. za przygotowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz Nadleśniczy w sprawie tej wyjaśnili, m.in. że dbając o jakość realizacji zamówień skupiono się na rodzaju zastosowanego kruszywa i jakości jego pierwotnego wbudowania, a te parametry zostały w zamówieniu ściśle określone. Wyjaśniający zadeklarowali również, że przy kolejnych zamówieniach

¹³ Dz.U z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

¹⁴ Z treści decyzji wynikało, że przedsięwzięcia te nie powinny negatywnie wpływać na środowisko.

¹⁵ Stosownie do zapisów decyzji, pozwolenie na użytkowanie nie było wymagane w tym przypadku.

¹⁶ Ostateczna ocena czy dane przedsięwzięcie polegające na przebudowie drogi wymaga uzyskania pozwolenia na budowę czy wystarczy zgłoszenie, należy do organu administracji architektoniczno-budowlanej. W obydwu przypadkach organ ten zaakceptował proponowane przez projektantów różne rozwiązania, nie wnosząc zarówno sprzeciwu do zgłoszenia jak i nie odmówił wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Nadleśnictwo będzie określać minimalny okres gwarancji, co aktualnie wynika również z uregulowań wewnętrznych obowiązujących w PGL LP.

(dowód: akta kontroli str. 269-271, 274-276)

Roboty budowlane objęte kontrolowanymi zamówieniami zostały wykonane, co zamawiający potwierdził czynnościami odbioru. Czynności odbioru dokonywali przedstawiciele zamawiającego, w tym inspektor nadzoru i inżynier nadzoru, a w jednym przypadku (zadanie 2) w odbiorze uczestniczył również przedstawiciel RDLP ze Szczecina.

(dowód: akta kontroli str. 147-149)

W trakcie czynności odbioru, w przypadku zadania 2 stwierdzono usterki w realizacji robót, do usunięcia których zobowiązano wykonawcę. Odbioru i zapłaty za realizację robót dokonano po usunięciu przez wykonawcę wskazanych mu usterek i braków.

Ponadto wykonawca nie dotrzymał terminu umownego na wykonanie zamówienia, w związku z czym naliczona została mu kara umowna. Kara ta potrącona została, stosownie do zapisów umowy, z wynagrodzenia należnego wykonawcy¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 147-151, 170-173)

Zrealizowane zamówienia zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych. Wybudowane obiekty zostały ujęte w ewidencji środków trwałych i wykazane w bilansie.

(dowód: akta kontroli str. 174-178, 180-181)

Objęty oględzinami dojazd pożarowy nr 9 (zadanie 2) spełniał wymogi dotyczące w szczególności szerokości pasa drogi, pasa wraz z mijanką, długości mijanek, odstępu pomiędzy koronami drzew, o których mowa § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.

(dowód: akta kontroli str. 182-186)

1.9. Nadleśnictwo nie składało wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie ochrony przeciwpożarowej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w ramach działania pn. „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego na skutek katastrof i klęsk żywiołowych oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” - schemat II. W okresie objętym kontrolą nie było uprawnione do dofinansowania takich przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 9, 11, 101)

Nadleśnictwo nie występowało o środki na dofinansowania przebudowy dróg leśnych stanowiących dojazdy pożarowe z ww. programu również do 2012 r., kiedy zaliczone było do II kategorii zagrożenia pożarowego. Zgodnie z wyjaśnieniami Nadleśniczego przyczyną był fakt, że teren Nadleśnictwa charakteryzuje relatywnie niski stopień zagrożenia pożarowego w stosunku do nadleśnictw znajdujących się na suchych siedliskach borowych, znacznie bardziej narażonych na powstanie pożaru i w związku z tym niewysokie miejsce w rankingu potrzeb na tle nadleśnictw RDLP w Szczecinie.

(dowód: akta kontroli str. 269-271)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Stworzona sieć dojazdów pożarowych, na którą składało się 15 dróg o łącznej długości 40,54 km, uzupełniająca sieć dróg publicznych dla obszaru lasu stanowiącego powierzchnię około 50 ha, stanowiącą zaledwie 0,27% powierzchni lasów, zlokalizowaną na terenie części przylegających do siebie oddziałów leśnych 219-222 oraz 248-251, nie spełniała wymogu § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad

¹⁷ Wykonawca nie kwestionował zasadności naliczenia i wysokości kary umownej.

zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów¹⁸. Dla obszaru tego odległość do najbliższej drogi publicznej lub dojazdowej pożarowej przekraczała 1500 m i wynosiła do 2000 m. Stosownie do ww. przepisu prawa odległość od drogi publicznej lub dojazdowej pożarowej do każdego punktu położonego w lesie, w przypadku lasów Nadleśnictwa zaliczonych do III kategorii zagrożenia pożarowego, nie powinna przekraczać 1500 m.

(dowód: akta kontroli str. 188-190)

Wg wyjaśnień Nadleśniczego i jego zastępcy, odpowiedzialnego m.in. za organizację zabezpieczenia ppoż, stworzona na terenie Nadleśnictwa sieć dojazdów pożarowych jest optymalna ze względu na warunki terenowe (w tym rozmieszczenie zbiorników i cieków wodnych) i potrzeby ochrony przeciwpożarowej. Ponadto w ocenie Nadleśniczego i jego zastępcy cytowany przepis prawa, stanowi, że odległość od każdego punktu w lesie a najbliższą drogą publiczną lub dojazdową pożarową nie powinna przekraczać określonych odległości - w przypadku Nadleśnictwa 1500 m i warunek ten co do zasady jest przez Nadleśnictwo spełniany. W jednym przypadku obszar o pow. 50 ha, nie spełnia tego wymogu, co w ocenie składających wyjaśnienia nie wpływa na poziom zabezpieczenia pożarowego, ponieważ:

- częściowo jest to obszar podmokły, a więc niepalny, położony w dolinie rzeki Pokrętna;
- dostęp do tego obszaru zapewnia droga leśna nr 5/09, która nie jest dojazdem pożarowym, ale jest jedną z głównych dróg leśnych - dostępową dla tego obszaru i spełnia wszystkie wymogi dojazdu pożarowego, może być wykorzystana do dojazdu w razie pożaru, szczególnie, że w takich sytuacjach pracownik terenowej służby leśnej prowadzi jednostki OSP i PSP do miejsca zdarzenia.

Jednocześnie składający wyjaśnienia zadeklarowali, że w toku opracowania kolejnej rewizji Planu urządzenia lasu Nadleśnictwo nada drodze leśnej nr 5/09 status dojazdu pożarowego, co spowoduje, że 100% administrowanej powierzchni leśnej spełni wymogi cyt. rozporządzenia Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 269-271, 272-273)

Ocena cząstkowa

Nadleśnictwo w sposób ciągły monitorowało stan sanitarny lasu oraz poprawiało – w miarę posiadanych środków finansowych – jakość infrastruktury technicznej w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego. Zawieranie umów z wykonawcami i wydatkowanie środków następowało zgodnie z obowiązującymi wymogami prawa. Stwierdzona nieprawidłowość w zakresie niepełnego pokrycia terenów leśnych siecią dojazdów pożarowych dotyczyła niewielkiego obszaru lasu i nie miała istotnego wpływu na skuteczność działań w zakresie ochrony lasu.

2. Osiągnięcie zaplanowanych efektów.

Opis stanu faktycznego

2.1. Podstawą podejmowanych w badanym okresie przez Nadleśnictwo działań był Plan urządzenia lasu na lata 2013–2022. W planie tym określono zadania i prace w zakresie ochrony lasu, w tym ochrony przeciwpożarowej. W zakresie ochrony lasu założono przede wszystkim:

- działania profilaktyczne pozwalające na utrzymywanie wysokiej higieny lasu i właściwego składu gatunkowego upraw, grodzenie upraw, utrzymywanie populacji jeleni na odpowiednim poziomie, co uczynić powinno powstałe szkody gospodarczo znośnymi,
- ochrona różnorodności biologicznej.

¹⁸ Dz. U. Nr 58, poz. 405 ze zm.

W zakresie ochrony przeciwpożarowej terenów leśnych, na lata 2013-2015 zaplanowano do realizacji 5 inwestycji polegających na przebudowie 4 dróg leśnych stanowiących dojazdy pożarowe (w tym jedna droga w ramach 2 inwestycji – etap I oraz etap II).

(dowód: akta kontroli str. 191-193)

Realizując ww. zadania w latach 2013-2015 Nadleśnictwo podjęło działania związane z ochroną lasu przez działaniem czynników szkodliwych, w tym m.in. monitoring stanu lasu, zabiegi ochronne, którymi objęto powierzchnię około 474,5 ha¹⁹, w tym zabiegi ograniczające skalę i skutki występowania czynników szkodliwych, takie jak gradzenia upraw i młodników dębowych, usuwanie posuszu, wykładanie pułapek na szeliniaki, opryski przeprowadzane w gospodarstwie szkółkarskim.

(dowód: akta kontroli str. 9)

Realizując plan inwestycji poprawiających infrastrukturę przeciwpożarową, wykonano 4 z 5 zaplanowanych na lata 2013-2015 zadań, co zostało zaprezentowane w pkt 1 niniejszego wystąpienia. Nie zrealizowano II etapu przebudowy dojazdu pożarowego nr 9, o koszcie szacunkowym wynoszącym około 1 mln zł. Dla inwestycji tej sporządzona została dokumentacja projektowa. Realizacja tej inwestycji nie została zaakceptowana przez RDLP w Szczecinie do realizacji na 2015 r. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Nadleśniczego, inwestycje realizowane były przede wszystkim zgodnie z rankingiem pilności inwestycji uzgadnianym corocznie w RDLP w Szczecinie.

(dowód: akta kontroli str. 193, 194-197, 250)

2.2. Efektami ww. działań ochronnych w latach 2013-2015 było przede wszystkim:

- ograniczanie występowania czynników szkodliwych; powierzchnia lasów dotknięta występowaniem ww. czynników w latach 2013-2015 wyniosła odpowiednio: 353,5 ha, 98,9 ha i 139,9 ha,
- zwiększanie bioróżnorodności lasów m.in. poprzez systematyczne nasadzenie II piętra liściastego; w kontrolowanym okresie ww. nasadzeniami objęto łącznie powierzchnię 127 ha,
- zachowanie gruntów o wysokiej wartości przyrodniczej na obszarach leśnych, co dotyczy w szczególności wyłączonych drzewostanów nasiennych,
- poprawa stanu technicznego dojazdów pożarowych; oszacowany obszar oddziaływania przebudowanych dojazdów pożarowych wyniósł 4.360 ha (co stanowi 23,2% powierzchni terenów leśnych Nadleśnictwa).

Obszar lasów objęty pożarami w każdym roku był niższy od poziomu średniego obliczonego dla nadleśnictw RDLP w Szczecinie. Średnie wielkości powierzchni objętej pożarem w Nadleśnictwie wyniosły odpowiednio 0,02 ha, 0,03 ha i 0,04 ha, średnie dla RDLP odpowiednio: 0,06 ha, 0,07 ha i 0,09 ha.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 9-10, 23-24)

2.3. Największe kwotowo grupy kosztów związanych z odnawianiem i ochroną potencjału leśnego dotyczyły :

- odnowień i zalesiania – od 557,6 tys. zł za 2013 r. do 1.062,6 tys. zł za 2015 r.,
- ochrony lasu (m.in. ograniczanie liczebności szkodliwych owadów, powierzchni występowania grzybów, gradzenie upraw i młodników) zawierały się w granicach od 540,2 tys. zł (za 2015 r.) do 662,6 tys. zł (za 2014 r.),

¹⁹ W ciągu 3 badanych lat.

- ochrony przeciwpożarowej, w tym loty patrolowe i ochronne – od 178,1 tys. zł w 2013 r. do 230,8 tys. zł w 2015 r.,
- utrzymania i konserwacji dojazdów pożarowych – od 69,9 tys. zł w 2013 r., 183,8 tys. zł w 2014 r. oraz 71,2 tys. zł w 2015 r.²⁰.

Wszystkie wymienione wyżej działania sfinansowane zostały środkami własnymi Nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 198-231)

Łączny koszt przebudowy dojazdów pożarowych w latach 2013-2015 wyniósł 2.208,5 tys. zł, a źródłami ich finansowania były:

- środki własne Nadleśnictwa - w wysokości 1.496,9 tys. zł (67,8%),
- środki Funduszu Leśnego – w wysokości 711,6 tys. zł (32,2%).

Średni koszt przebudowy 1 km dojazdu wyniósł 337,2 tys. zł, był niższy w relacji do średniego kosztu ponoszonego na przebudowy dojazdów na terenie RDLP, wynoszącego 350,8 tys. zł za 1 km.

Utrzymanie nowowzbudowanych obiektów w przyszłości (w perspektywie 5 najbliższych lat) wynosić może po około 10 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8, 232)

Szacunkowe koszty dostosowania wszystkich dróg leśnych stanowiących aktualnie dojazdy pożarowe (17,4 km dojazdów²¹) do wymogów § 7 ust. 2 rozporządzenia wyniosłyby około 5.867,5 tys. zł²².

(dowód: akta kontroli str. 10, 13)

2.4. Dla przebudowanych dróg, poddanych w ramach niniejszej kontroli szczegółowym badaniom, założono książki obiektu budowlanego, o których mowa w art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²³. Nadleśnictwo dokonywało również okresowych kontroli ich stanu technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 147-149, 233-238)

2.5. Utrudnienia i ograniczenia w realizacji inwestycji własnych, to według Nadleśnictwa brak możliwości kompleksowej realizacji inwestycji, w tym drogowych ze względu na ograniczone własne środki finansowe oraz brak możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych w sytuacji niewystępowania katastrof i niskiego zagrożenia pożarowego na terenie zarządzanych lasów.

(dowód: akta kontroli str. 269-271)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Podejmowane działania w zakresie ochrony lasu pozwalały na utrzymywanie dobrego stanu sanitarnego lasu. Poziom szkód wywołanych działaniem czynników szkodliwych pozostawał na niskim poziomie. Wskutek braku odpowiednich środków finansowych nie w pełni wykonano zaplanowane zadania inwestycyjne związane z przebudową i modernizacją dojazdów pożarowych.

²⁰ Odpowiednio 2,0 tys.zł, 5,4 tys.zł i 2,1 tys.zł na 1km dojazdów (z wyłączeniem nowowzbudowanych o długości 6,55 km) do 2,8 tys.zł.

²¹ Długość dojazdów o szerokości jezdni 3 m, nie posiadających mijanek

²² Ustalony w oparciu o średni koszt przebudowy 1 km ustalony w oparciu o koszty lat 2013-2015.

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm..

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli²⁴, wnosi o dostosowanie sieci dojazdów pożarowych do wymogów przepisów prawa w tym zakresie.

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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 28 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Zielona Góra, dnia 23 września 2016 r.

Kontroler/Kontrolerzy
Bogumiła Leszczyńska-Konczanin
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
Podpis

²⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.