



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.012.01.2021

Arkadiusz Skrzypiec
p.o. zastępcy Dyrektora Wolińskiego Parku
Narodowego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/052 – Ochrona przeciwpożarowa w parkach narodowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Woliński Park Narodowy, Grodno 1, 72-500 Międzyzdroje (dalej <i>Park</i> lub <i>WPN</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Skrzypiec, p.o. zastępcy Dyrektora, od 30 czerwca 2021 r. do nadal. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Wojciech Zyska, w okresie od 8 sierpnia 2016 r. do 8 marca 2019 r.;– Stanisław Felisiak, w okresie od 8 marca 2019 r. do 9 września 2019 r.;– Piotr Daniszewski, w okresie od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja ochrony przeciwpożarowej ekosystemów.2. Planowanie i realizowanie zadań związanych z ochroną przeciwpożarową ekosystemów.3. Planowanie i wykorzystywanie środków finansowych na realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Tronowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/53/2021 z 8 lipca 2021 r.2. Natalia Kajzer, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/54/2021 z 8 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-11)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Parku podejmowane w ramach ochrony przeciwpożarowej.

Park opracował aktualizowane corocznie³ Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru lasu, a także Plan Ochrony Przeciwpożarowej WPN na lata 2018-2038, określające m.in. charakterystykę pożarową Parku, sposób organizacji ochrony przeciwpożarowej, kategorię zagrożenia pożarowego lasów oraz zbiór zasad postępowania na wypadek pożaru. Podejmowane na tej podstawie działania zapobiegawcze były różnorodne i dotyczyły organizacji systemu obserwacyjno-alarmowego, na który składało się prowadzenie patroli naziemnych i lotniczych, obserwacja terenu Parku z punktów obserwacyjnych oraz punktu alarmowo-dyspozycyjnego. W celu zabezpieczenia terenu WPN przed pożarem wyznaczono dojazdy pożarowe, punkty czerpania wody oraz pasy przeciwpożarowe, które utrzymywano we właściwym stanie technicznym. Park posiadał na wyposażeniu oprócz wymaganego przepisami podstawowego sprzętu gaśniczego również wyposażenie dodatkowe.

Corocznie planowano, a następnie realizowano działania z zakresu ochrony przeciwpożarowej wynikające z zadań ochronnych ustalonych dla Parku przez właściwego ministra. Zróżnicowany poziom ich wykonania wynikał z czynników obiektywnych, np. potrzeb lub warunków atmosferycznych.

Kwoty zaplanowane na realizację zadań ochronnych wykorzystane zostały niemalże w całości i zapewniły pełną i kompletną realizację zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej ekosystemów. Zamówienia publiczne⁴ w ww. zakresie udzielano zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych oraz uregulowaniami wewnętrznymi Parku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Organizacja ochrony przeciwpożarowej

Opis stanu faktycznego

Powierzchnia Parku wynosi 10.937 ha, w tym powierzchnia: leśna – 4.647,9 ha (42,5%), nieleśna – 1.601,3 ha (14,6%) oraz wody morskie i terytorialne – 4.687,8 ha (42,9%). Teren Parku dzielił się na dwa obręby: Stary Park i Wodny oraz sześć obwodów ochronnych⁵.

(akta kontroli str. 13, 153)

1.1.-1.2. W WPN, opracowano dwa dokumenty, które dotyczyły ochrony przeciwpożarowej Parku. Były to:

- „Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru lasu Wolińskiego Parku Narodowego” (dalej *Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru*), sporządzone w ramach realizacji obowiązku określonego w art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁶.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Z wyjątkiem 2019 r., w którym nie wystąpiła konieczność aktualizacji.

⁴ Badaniem objęto trzy postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego oraz jedno zamówienie przeprowadzone w oparciu o uregulowania wewnętrzne.

⁵ Wisielka, Warnowo, Międzyzdroje, Wicko, Wapnica, Wodny.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 869.

Zgodnie z wymogiem określonym w punkcie 4.11.2 Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu⁷ były one zbiorem informacji i procedur na wypadek powstania pożaru na terenie WPN (całego). Uwzględniały m.in. podstawowe informacje o WPN, dane organizacyjno-techniczne ochrony przeciwpożarowej, w tym m.in.: wykaz: numerów telefonów, dojazdów pożarowych oraz sposób ich oznakowania, baz sprzętowych, schemat łączności radiowo-telefonicznej, materiały kartograficzne.

Poza 2019 r., Sposoby postępowania na wypadek pożaru były corocznie aktualizowane i uzgadniane z Komendami Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej (dalej *KP PSP*): w Kamieniu Pomorskim⁸ i Świnoujściu⁹. P.o. zastępcy Dyrektora Parku, odnosząc się do braku uzgodnienia, wyjaśnił: (...) *w roku 2019 roku brak było konieczności aktualizacji danych w dokumencie „Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru”. W związku z powyższym odstąpiono od uzgodnień z właściwymi terenowo Komendami Powiatowymi Państwowej Straży Pożarnej.*

(akta kontroli str. 17, 121, 132, 134-176, 241, 244)

- „Plan Ochrony Przeciwpożarowej Wolińskiego Parku Narodowego na lata 2018-2038”, (dalej *Plan*).

Zawierał on ogólną charakterystyką Parku¹⁰, określał m.in. kategorię zagrożenia pożarowego, czynniki wpływające na rozprzestrzenianie się pożaru, przygotowanie terenu parku do działań gaśniczych¹¹, opis działań profilaktycznych¹², działania zmierzające do wykrywania i alarmowania¹³, charakterystykę współpracy z Państwową Strażą Pożarną. Plan został uzgodniony z trzema Komendami PSP (dwoma Powiatowymi¹⁴ i Wojewódzką¹⁵).

(akta kontroli str. 177-217)

1.3. Lasy WPN zostały zaliczone do II kategorii zagrożenia pożarowego (średnie zagrożenie). Ustalenie kategorii zagrożenia pożarowego lasów WPN nastąpiło przy uwzględnieniu wymaganych elementów, określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów¹⁶ (dalej *rozporządzenie w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*).

(akta kontroli str. 193-196)

1.4. W WPN nie określono kategorii zagrożenia pożarowego ekosystemów nieleśnych. Według p.o. zastępcy Dyrektora Parku było to wynikiem (...) *braku kryteriów umożliwiających określenie takiego zagrożenia oraz przepisów na podstawie, których takie zagrożenie należy określać.*

(akta kontroli str. 241, 244)

⁷ Instrukcja stanowi załącznik do zarządzenia nr 81 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 23 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu i jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych” (B.I.LP.2020.1.7).

⁸ Komenda Powiatowa PSP.

⁹ Komenda Miejska PSP.

¹⁰ W tym m.in.: czynniki kształtujące zagrożenie pożarowe lasu, infrastrukturę techniczną, warunki pogodowe.

¹¹ W tym m.in. dojazdy przeciwpożarowe, ich charakterystyka, oznaczenie i rozmieszczenie, punkty czerpania wody, hydranty, bazy sprzętu.

¹² W tym m.in.: działania informacyjne, zabiegi profilaktyczne.

¹³ W tym m.in.: patrole naziemne, sieć stałej obserwacji naziemnej, opis systemu alarmowego.

¹⁴ W Kamieniu Pomorskim i Świnoujściu.

¹⁵ W Szczecinie.

¹⁶ Dz. U. Nr 58 poz. 405, ze zm. Uzyskana przez Park liczba punktów wyniosła 16, co spowodowało zaliczenie WPN do drugiej kategorii zagrożenia pożarowego (średnie) – § 2 ust. 5 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia.

1.5.-1.10. Funkcjonujący w WPN system obserwacyjno-alarmowy obejmował teren całego WPN i oparty był na:

- obserwacji naziemnej;
- systemie alarmowo-dyspozycyjnym zlokalizowanym w punkcie alarmowo-dyspozycyjnym (dalej PAD);
- patrolach naziemnych;
- patrolach lotniczych.

(akta kontroli str. 212-215, 246-248, 250)

Corocznie pisemnie regulowano zasady dotyczące patrolowania obszarów leśnych w ramach zabezpieczenia przeciwpożarowego¹⁷. Określono w nich m.in. datę rozpoczęcia patrolowania WPN – od marca¹⁸/kwietnia¹⁹ do października, terminy godzinowe prognozowania stopnia zagrożenia pożarowego, sposób dokumentowania patrolu, obowiązki osoby pełniącej patrol i jej wyposażenie.

(akta kontroli str. 48-57)

W okresie objętym kontrolą zawarto dwie umowy²⁰ na pełnienie dyżurów w PAD i dostrzegalni „Grzywacz”. Określono w nich m.in., że:

- dyżury miały być pełnione od marca/kwietnia do października, codziennie (również w dni wolne od pracy i święta), przy stopniu zagrożenia pożarowego powyżej „0”²¹;
- wykonawca zobowiązał się do zapoznania i stosowania instrukcji dla PAD i dostrzegalni „Grzywacz”, prowadzenia na bieżąco dokumentacji i dokonywania zapisów dokumentacji dyżurnego obserwatora dostrzegalni oraz dziennika dyspozytora PAD.

(akta kontroli str. 60-101)

W instrukcjach dla PAD i dostrzegalni „Grzywacz” określono m.in. dzienny schemat postępowania w trakcie dyżuru (obowiązek sprawdzenie stanu łączności w sieci WPN i z PAD Nadleśnictwem Międzyzdroje oraz dwoma dostrzegalniami poza WPN), sposób postępowania w przypadku wystąpienia pożaru, obowiązek prowadzenia obserwacji zarówno terenu leśnego, jak nieleśnego.

(akta kontroli str. 67-73, 88-93)

Obserwacja naziemna

a/ Park jest objęty obserwacją z trzech punktów obserwacji naziemnej, z czego jeden (strategiczny) znajduje się na terenie WPN – „Grzywacz”, a dwa pozostałe, na terenie Nadleśnictwa Międzyzdroje. Sieć stałej obserwacji naziemnej obejmuje całą powierzchnię Parku.

(akta kontroli str. 13, 113, 154, 213, 246, 250)

¹⁷Zasady prowadzenia akcji bezpośredniej w ochronie lasu przed pożarami w roku 2018; Zarządzenie nr 14/2019 z dnia 7 marca 2019 r. w sprawie prowadzenia akcji bezpośredniej w ochronie lasu przed pożarami; nr 9/2020 z dnia 24 kwietnia 2020 r., nr 19/2021 z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie patrolowania obszarów leśnych w ramach zabezpieczenia przeciwpożarowego.

¹⁸ W 2019 r.

¹⁹ W 2020 i 2021 r.

²⁰ Umowa z dnia: 7 lutego 2018 r., nr 9/OP/2018 na lata 2018-2019; 1 kwietnia 2020 r., nr 10/OP/2020 na lata 2020-2023.

²¹ PAD w dni robocze od godziny 15.00 do zmroku, w niedzielę i święta i inne dni wolne od pracy dla pracowników WPN od godziny 9.00 do zmroku; dostrzegalni „Grzywacz” w dni robocze, niedziele i święta i inne dni wolne od pracy dla pracowników WPN od godziny 9.00 do zmroku.

Wyposażenie punktu obserwacyjnego „Grzywacz” odpowiadało wymogom określonym w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. W punkcie znajdował się m.in. kierunkomierz z lunetą, lornetka, środki łączności²², książka meldunków o zauważonych pożarach i instrukcja postępowania dla osoby prowadzącej obserwację oraz mapy okolicy – WPN oraz Nadleśnictwa Międzyzdroje.

(akta kontroli str. 22, 29-31)

Punkt Alarmowo-Dyspozycyjny

b/ w budynku WPN (poprzednia siedziba) znajdował się PAD. Jego zadaniem było m.in. przyjmowanie zgłoszeń o pożarach oraz innych zdarzeniach, monitorowanie sytuacji na terenie Parku. PAD poza brakiem telefonu stacjonarnego i komputera wraz z oprogramowaniem, był wyposażony w elementy wymienione w Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu, w tym m.in.: środki łączności (telefon komórkowy, stacja przemiennikowa z zasilaczem sieciowym i akumulatorem, radiotelefon), mapy, dziennik dyspozytora i instrukcję postępowania, wykaz kryptonimów i numery telefonów osób funkcyjnych.

(akta kontroli str. 13, 22-23, 30-31, 121, 125, 214-215)

Odnosząc się do braku telefonu stacjonarnego i komputera, p.o. zastępcy Dyrektora WPN wyjaśnił, że Park nie jest jednostką Lasów Państwowych dlatego pewne elementy wyposażenia wskazane w Instrukcji, jak komputer z mapami, będą charakterystyczne dla nadleśnictw. (...) *Wyposażenie PAD dostosowane jest do możliwości i potrzeb WPN w zakresie ochrony przeciwpożarowej terenu parku i umożliwia prawidłowe wykonywanie obowiązków obserwatora w PAD WPN.*

Dodał również, że: (...) Dyżurny PAD wyposażony jest w telefon komórkowy (smartfon) zapewniający łączność telefoniczną, oraz poprzez aplikację, ma dostęp do Internetu mobilnego. Większość komunikatów dotyczących aspektów przeciwpożarowych odbywa się w systemie przeciwpożarowej łączności radiowej współpracującej z Nadleśnictwem oraz PSP. Sieć telefonii komórkowej jest podstawowym sposobem wewnętrznej komunikacji i alarmowania wśród pracowników WPN.

Planowane jest zmodernizowanie systemu obserwacyjno-alarmowego p.poż poprzez: a) wykonanie i wdrożenie obserwacji terenu (detekcji pożarów) poprzez system cyfrowej detekcji pożaru oparty na kamerach zamontowanych na nowej wieży „Grzywacz” (budowa planowana w roku 2023) i specjalistycznym oprogramowaniu wykrywania pożaru pracującym w nowym PAD (eliminacja funkcji obserwatora na dostrzegalni); b) wdrożeniu jednego dla całej wyspy Wolin systemu obserwacyjno-alarmowego p.poż wspólnego dla Wolińskiego Parku Narodowego i Nadleśnictwa Międzyzdroje z jednym PAD. System będzie oparty o porozumienie pomiędzy jednostkami, regulujące m.in. rozdział kosztów, obsady jak i kompetencji PAD w zakresie kierowania dyżurnymi.

(akta kontroli str. 242-244)

Patrole naziemne

c/ Według przyjętych założeń, patrole naziemne miały być prowadzone w WPN od marca/kwietnia do października; w dni robocze od godziny 15.00, a w dni wolne i święta od godz. 9.00 do zmroku. Ich przeprowadzenie dyżurny miał

²² Stacja przemiennikowa z zasilaczem i akumulatorem i dwie anteny; radiotelefon i antena (pracuje w sieci Lasów Państwowych - Nadleśnictwo Międzyzdroje).

zaewidencjonować w książce służbowej. O rozpoczęciu i zakończeniu dyżuru, w zależności od warunków pogodowych decydował dyżurny PAD lub Komendant Straży Parku.

(akta kontroli str. 49-57)

Patrol pełnił samochodem patrolowo-gaśniczym (napęd 4x4), wyposażonym m.in. w agregat wysokociśnieniowy wodno-pianowy, składający się z membranowej pompy wysokociśnieniowej do gaszenia małych pożarów, środki łączności radiowej. Dyżurny pełniący patrol posiadał służbowy telefon komórkowy²³.

(akta kontroli str. 47)

Patrole lotnicze

d/ Ponieważ Park nie posiadał przeciwpożarowej bazy lotniczej, corocznie zawierano porozumienie²⁴ z Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych w Szczecinie (dalej *RDLP*) w sprawie *patrolowania i gaszenia pożarów oraz obszarów nieleśnych przy użyciu lotnictwa na terenie WPN*. Na ich podstawie RDLP zobowiązała się do:

- patrolowania przeciwpożarowego obszarów leśnych i trzcinowisk Parku;
- gotowości do gaszenia i gaszenia pożarów;
- prowadzenia akcji ochronnych z wysokości;
- utrzymywania samolotów w gotowości do natychmiastowych wylotów przeciwpożarowych (...).

Patrole lotnicze, rozpoczynały się w marcu danego roku²⁵, a kończyły we wrześniu. Informacja o patrolowaniu terenu WPN miała być zgłoszona do PAD.

(akta kontroli str. 214, 230-236, 247)

Analiza prawidłowości funkcjonowania, w wybranych trzech miesiącach okresu objętego kontrolą²⁶ (łącznie 92 dni), systemu obserwacyjno-alarmowego wykazała, m.in., że:

- zgodnie z założeniami przyjętymi w WPN, system obserwacyjno-alarmowy składał się z dyżurów w PAD, obserwacji terenu WPN prowadzonej z punktu obserwacyjnego oraz patroli naziemnych i lotniczych;
- nie wystąpił przypadek, w którym nie prowadzono obserwacji przy stopniu zagrożenia powyżej „0”;
- patrole naziemne, zgodnie z § 2 ust. 1 zarządzenia Dyrektora WPN²⁷ rozpoczęły się od 27 kwietnia 2020 r.;
- spośród 92 dni objętych badaniem, patrole lotnicze prowadzono w 30 z nich. Informacja o patrolu: godzinie przelotu i spostrzeżeniach, co do zagrożenia przeciwpożarowego była odnotowywana w dokumentacji PAD;
- dokumentowanie patrolu naziemnego następowało poprzez wpis w książce służbowej dyżurnego oraz grafiku patrolowania lasu, w którym wymieniano następujące cechy patrolu: datę, kryptonim osoby patrolującej, czas trwania patrolu.

²³ Park posiadał dwa samochody patrolowo-gaśnicze.

²⁴ W dniu: 28 marca 2018 r., 2 kwietnia 2019 r., 1 kwietnia 2020 r., 8 kwietnia 2021 r.

²⁵ 28 marca 2018 r., 29 marca 2019 r., 21 marca 2020 r., 26 marca 2021 r.

²⁶ Kwiecień, maj, sierpień 2020 r.

²⁷ Zarządzenie nr 9/2020 z dnia 24 kwietnia 2020 r. w sprawie patrolowania obszarów leśnych w ramach zabezpieczenia przeciwpożarowego.

(akta kontroli str. 58-59, 94-112)

1.11.-1.16. W celu zabezpieczenia terenu WPN przed pożarem:

- wyznaczono 18 dojazdów przeciwpożarowych, o długości 34,5 km²⁸. Oględziny pięciu z nich (27,8%)²⁹ wykazały, że zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zabezpieczania przeciwpożarowego lasów oraz § 39 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów³⁰ (dalej *rozporządzenie w sprawie ochrony przeciwpożarowej*), były one oznakowane, przejezdne, stan nawierzchni gruntowo-utwardzonej był dobry, a pobocza wykoszone i odkrzewione.

(akta kontroli str. 13, 22, 24, 32-34)

Zagęszczenie i rozmieszczenie dojazdów pożarowych oraz dróg publicznych spełniało wymaganie określone w § 8 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, zgodnie z którym odległość dowolnego punktu zlokalizowanego w WPN do najbliższej drogi dojazdowej nie przekraczała 1500 m.

(akta kontroli str. 201-206)

Do ekosystemów nieleśnych dojazd zapewniały dojazdy pożarowe oraz drogi publiczne. Według p.o. zastępcy Dyrektora WPN: *Do ekosystemów nieleśnych położonych w kompleksie wysp Wstecznej Deltą Świny³¹ możliwy jest tylko dostęp drogą wodną. Gaszenie pożarów na tym terenie powinno odbywać się poprzez lotnictwo. Istnieje możliwość gaszenia pożarów małych lub dogaszania pożarów na wyspach z wykorzystaniem łodzi patrolowej i pływającej motopompy, które znajdują się na wyposażeniu WPN.*

(akta kontroli str. 114-120, 310)

Zapewniono i utrzymano zgodnie z § 39 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej punkty czerpania wody do celów przeciwpożarowych (w tym dla ekosystemów nieleśnych). Na terenie WPN znajdowały się dwa naturalne (jeziora³²) punkty czerpania wody. Oba były oznakowane, wyznaczono do nich dojazd, a dostęp do lustra wody odbywał się bez utrudnień.

(akta kontroli str. 13, 206-209)

Teren Parku zabezpieczał również punkt czerpania wody (jezioro Wicko Wielkie) znajdujący się nieopodal granicy parku, będący w zasięgu administracyjnym Nadleśnictwa Międzyzdroje.

(akta kontroli str. 114, 155)

- umieszczono w uzgodnieniu z właściwym Komendantem Powiatowym PSP na parkingach i przed wejściem na teren Parku tablice informacyjne i ostrzegawcze dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego³³, zgodnie z § 39 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej.

(akta kontroli str. 22, 27, 39-41)

²⁸ Liczba i długość dojazdów przeciwpożarowych, w całym okresie objętym kontrolą nie uległa zmianie.

²⁹ Dojazd pożarowy nr: 18, 45, 50, 51, 58.

³⁰ Dz. U. Nr 109 poz. 719.

³¹ Około 99% terenów nieleśnych Parku.

³² Czajcze i Gardno.

³³ Oględzinom poddano trzy tablice informacyjne i ostrzegawcze: tablice znajdujące się na parkingu Kwasowo, przed wejściem na teren WPN w miejscowości Wiselka oraz Międzyzdrojach.

- stosownie do § 38 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej wyznaczono pasy przeciwpożarowe o długości 4,8 km³⁴. Oględziny dwóch z nich (typu B) wykazały, że były one starannie utrzymane: pozbawione roślinności, oczyszczone do warstwy mineralnej, a na terenie sąsiadującym z pasem nie zalegały suche drzewa i gałęzie.

(akta kontroli str. 13, 22, 26, 37-38)

Wśród innych/pozostałych działań, których celem było zabezpieczenie terenu Parku przed pożarem, p.o. zastępcy Dyrektora WPN wymienił:

- umieszczanie (w miejscach udostępnionych turystom, wejściach na szlaki, stronie WPN) w okresach zwiększonego zagrożenia pożarowego (susza) dodatkowych tablic informujących o zagrożeniu pożarowym;
- bieżące informowanie odwiedzających Park przez Służbę Parku o zasadach zachowania się na jego terenie, w tym o zakazie używania ognia;
- zamieszczenie na stronie internetowej WPN załączek dotyczących informacji o: aktualnym stopniu zagrożenia pożarowego lasu oraz prognozowanej pogodzie na kolejne dni.

(akta kontroli str. 248, 250)

W Parku zorganizowano dla pracowników łącznie 11 szkoleń z zakresu ochrony przeciwpożarowej, w tym: cztery szkolenia dla nowo zatrudnionych pracowników (raz w roku), instruktaż obsługi BHP wysokociśnieniowego agregatu gaśniczego w samochodzie patrolowo-gaśniczym (trzy szkolenia), szkolenia z zakresu ochrony przeciwpożarowej oraz instrukcji bezpieczeństwa pożarowego (cztery szkolenia).

(akta kontroli str. 15)

1.17.-1.19. WPN, według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r., dysponował wymaganym wyposażeniem w zakresie liczby i rodzaju, określonym w § 11 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, w tym: hydronetkami wodnymi (10 szt.), tłumicami gumowymi (25 szt.), szpadlami (25 szt.), ciągnikiem rolniczym/plugiem/broną talerzową (po sztuce), dwoma samochodami patrolowo-gaśniczymi z agregatem wysokociśnieniowym 200 l.

Ponadto, Park posiadał: pompę pływającą z zestawem węży, hydranty³⁵, gaśnice³⁶, siekiery³⁷, wiadra³⁸, beczka 100 l, przyczepki jednoosiowe p.poż³⁹, koce gaśnicze⁴⁰, łodzie patrolowe⁴¹, radiotelefony: ręczny „Motorola”⁴², stacjonarny⁴³, samochodowy⁴⁴, telefony komórkowe⁴⁵.

(akta kontroli str. 12, 22, 28,42-46, 161-162)

³⁴ Według stanu na koniec I półrocza 2021 r. Długość pasów przeciwpożarowych w 2021 r. zmniejszyła się o 0,6 km (5,4 do 4,8 km) ze względu na brzmienie § 38 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej – drzewostan sąsiadujący z pasem przeciwpożarowym przekroczył 30 lat. Pasy przeciwpożarowe pozostawały na utrzymaniu Polskich Kolei Państwowych.

³⁵ 13 szt.

³⁶ 135 szt. Oględzinom poddano sześć gaśnic, każda z nich posiadała aktualną legalizację.

³⁷ 10 szt.

³⁸ 10 szt.

³⁹ Pięć sztuk.

⁴⁰ Trzy sztuki.

⁴¹ Dwie.

⁴² 26 szt.

⁴³ 17 szt.

⁴⁴ Jeden.

⁴⁵ 30 szt.

Stan wyposażenia Parku w zakresie ochrony przeciwpożarowej, na koniec czerwca 2021 r., w rodzaju i ilości, w większości przypadków był identyczny z wyposażeniem na koniec 2018 r. W 2019 r. Park zakupił łódź inspekcyjno-patrołową⁴⁶.

(akta kontroli str. 12)

1.20. Ochrona przeciwpożarowa ekosystemów Parku, w okresie objętym kontrolą, była przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez KP PSP w Kamieniu Pomorskim. Kontrola dotyczyła przestrzegania przepisów przeciwpożarowych oraz rozpoznania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej i objęła sprawdzeniem:

- oznakowanie i utrzymanie/przejezdności dróg pożarowych,
- oznakowanie oraz dojazd do punktów czerpania wody,
- pasy przeciwpożarowe i ich czystość,
- wyposażenie: punktu obserwacyjnego, bazy sprzętu, w tablice informacyjne i ostrzegawcze,
- stan łączności.

W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości oraz nie formułowano zaleceń⁴⁷.

(akta kontroli str. 18-21)

1.21. W dniu 17 maja 2021 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska wszczęło w Parku kontrolę dotyczącą wybranych aspektów funkcjonowania WPN, w tym m.in. ochrony przeciwpożarowej. Kontrola była w trakcie realizacji.

(akta kontroli str. 18)

1.22. W okresie objętym kontrolą w WPN nie wystąpiły pożary.

(akta kontroli str. 13)

1.23. Park współpracował w zakresie ochrony przeciwpożarowej z jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych: z Nadleśnictwem Międzyzdroje oraz RDLP w Szczecinie.

(akta kontroli str. 230-236, 249-250)

Współpraca dotyczyła działań w ramach systemu obserwacyjno-alarmowego terenu Parku, obejmując:

- prowadzenie obserwacji WPN z dwóch stałych naziemnych punktów obserwacyjnych znajdujących się na terenie Nadleśnictwa Międzyzdroje⁴⁸;
- wymianę informacji między PAD WPN i PAD Nadleśnictwo Międzyzdroje oraz poszczególnymi wieżami obserwacyjnymi Nadleśnictwa (w tym m.in. w zakresie czasu pełnienia dyżuru w PAD⁴⁹);
- coroczne zawieranie porozumienia z RDLP w sprawie patrolowania i gaszenia pożarów lasów oraz obszarów nieleśnych przy użyciu lotnictwa na terenie WPN (opisano w punkcie 1.5-1.10 *wystąpienia pokontrolnego*).

(akta kontroli str. 214, 230-236, 249-250)

⁴⁶ Zmianie uległa liczba gaśnic z 137 (2018 r.) do 135 (I półrocze 2021 r.) oraz hydrantów z 17 (2018 r.) do 13.

⁴⁷ Kontrola przeprowadzona 1 czerwca 2020 r.

⁴⁸ Wieża Goeben tzw. „Dzwon” oraz Troszyn.

⁴⁹ W instrukcji PAD wskazano w § 8 ust. 1, że dyżur w PAD pełni się do czasu zakończenia dyżuru w PAD Międzyzdroje.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie -działalność Parku w zbadanym obszarze.

OBSZAR

2. Planowanie i realizowanie zadań związanych z ochroną przeciwpożarową ekosystemów

Opis stanu
faktycznego

2.1. Właściwy minister, na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵⁰ ustanowił dla WPN zadania ochronne na lata: 2017-2019⁵¹ oraz 2020-2023⁵². Ujął w nich m.in. zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej Parku, polegające na:

- utrzymaniu pasów przeciwpożarowych, punktów czerpania wody i dojazdów pożarowych;
- patrolowaniu terenu WPN z powietrza;
- monitorowaniu zagrożenia z punktu obserwacyjnego na wieży Grzywacz.

(akta kontroli str. 218-229)

2.2. WPN, w okresie objętym kontrolą, uwzględniał w rocznych zadaniach rzeczowych szereg działań związanych z ochroną przeciwpożarową, w tym zadania polegające na:

- dyżurach w punkcie obserwacyjnym i PAD, patrole naziemne, utrzymanie przejezdności dojazdów pożarowych i punktów czerpania wody, konserwację sprzętu do gaszenia pożarów, utrzymanie łączności p.poż, naprawa/przeгляд gaśnic i hydrantów – corocznie;
- odnawianie pasów przeciwpożarowych, zakup sprzętu do gaszenia pożarów, oznakowanie dojazdów pożarowych, porządkowanie terenu po zabiegach przebudowy.

(akta kontroli str. 14)

2.3. Zaplanowano i w pełni zrealizowano działania w zakresie: utrzymania dwóch punktów czerpania wody i środków łączności na potrzeby ochrony przeciwpożarowej (54 szt.⁵³), konserwacji sprzętu do gaszenia pożaru (88 szt.⁵⁴), porządkowania terenu po zabiegach przebudowy: 3,38 km i 1,5 km odpowiednio w 2018 r. i 2019 r. oraz zakupu łodzi patrolowo-gaśniczej. Zakupu gaśnic⁵⁵ dokonano poza planem.

Zagadnienie patrolowania terenu Parku z powietrza opisane zostało w punkcie 1.5.-1.10. wystąpienia pokontrolnego.

Poziom realizacji pozostałych zaplanowanych zadań związanych z ochroną przeciwpożarową, w okresie 2018-2021 (I półrocze), przedstawiał się następująco:

- patroli/dyżurów w ramach systemu obserwacyjno-alarmowego (dyżur w punkcie obserwacyjnym, w PAD, patrole naziemne): z zaplanowanych odpowiednio:

⁵⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, ze zm.

⁵¹ Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Wolińskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Środ. z 2017 r. poz.15).

⁵² Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 10 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Wolińskiego Parku Narodowego (Dz. Urz. Min. Klim. z 2020 r. poz. 2).

⁵³ M.in. opłata za używanie częstotliwości, zakup części i akcesoriów do łączności radiowej.

⁵⁴ M.in. przyczepki p.poż, hydronetki wodne.

⁵⁵ 13 szt. gaśnic w I półroczu 2021 r. (zakup nieplanowany).

4.368,5⁵⁶, 4.993,0⁵⁷, 3.761,5⁵⁸, 3.761⁵⁹ godz., zrealizowano: 3.189,6⁶⁰ (73,0% planu), 2.994,5⁶¹ (59,9%), 2.630⁶² (69,9%), 1.385,5⁶³ godz. (36,8%). Główną część w ramach systemu stanowiły dyżury w wieży Grzywacz⁶⁴, następnie w PAD⁶⁵ i patrole naziemne⁶⁶;

- utrzymania przejezdności dojazdów pożarowych: z zaplanowanych zadań na 34,46 km w każdym roku objętym kontrolą zadanie zrealizowano odpowiednio na długości: 12,66 km (36,7%), 1,2 km (3,5%), 1,1 km (3,2%), 0 km;
- odnowienia pasów przeciwpożarowych: z zaplanowanych zadań w 2018 i 2019 r. na długości 0,301 km, zadanie zrealizowano odpowiednio na odcinku: 0,301 km (100%), 0,1 km (33,2%);
- naprawy oznakowania dojazdów pożarowych i punktów czerpania wody: z zaplanowanych w 2018, 2019 i 2021 r. napraw 42 szt. tablic informacyjnych, nie zrealizowano żadnej (w związku z brakiem zniszczeń i uszkodzeń). W 2018 r. (poza planem) dokonano zakupu 87 szt. oznakowań dojazdów przeciwpożarowych;
- naprawy i przeglądy gaśnic. Działaniom tym poddano: 137 szt. gaśnic z 146 szt. zaplanowanych (w 2018 r.), 133 szt. z 146 szt. (w 2019 i 2020 r.) i żadnej gaśnicy z 135 szt. zaplanowanych w 2021 r.⁶⁷

(akta kontroli str. 14)

Wyjaśniając przyczyny niepełnej realizacji planów p.o. zastępcy Dyrektora WPN stwierdził, że:

- Planowanie godzin pełnienia dyżurów/patrol w ramach systemu obserwacyjno-alarmowego jest szacunkowe i opiera się na liczbie godzin przepracowanych w latach poprzednich. Realizacja uzależniona jest natomiast od warunków atmosferycznych.
- Plan w zakresie utrzymania przejezdności dojazdów pożarowych i odnowienia pasów przeciwpożarowych wykonuje się odpowiednio do zaistniałych potrzeb w ciągu roku, na długości koniecznej do prawidłowego funkcjonowania wynikającej z uwarunkowań terenowych.
- W planach podawane są większe liczby gaśnic niż będące na wyposażeniu w celu zabezpieczenia środków finansowych w przypadku zaistnienia konieczności zwiększenia ich liczby w ciągu roku.

(akta kontroli str. 237-239)

2.4. W żadnym roku objętym kontrolą nie wprowadzono zakazów wstępu do lasów. Badanie dla wybranych trzech miesięcy okresu objętego kontrolą⁶⁸ wykazało, że

⁵⁶ Dyżur w punkcie (godz.): obserwacyjnym Grzywacz – 2.283, PAD- 1.371, patrole naziemne 714,5.

⁵⁷ Dyżur w punkcie (godz.): obserwacyjnym Grzywacz – 2.283, PAD- 1.371, patrole naziemne 1.339.

⁵⁸ Dyżur w punkcie (godz.): obserwacyjnym Grzywacz – 1.525, PAD- 1.064, patrole naziemne 1.172.

⁵⁹ Dyżur w punkcie (godz.): obserwacyjnym Grzywacz – 1.525, PAD- 1.064, patrole naziemne 1.172.

⁶⁰ Dyżur w punkcie (godz.): obserwacyjnym Grzywacz – 1.663,1 (52,1%), PAD-1.055,5 (33,1%), patrole naziemne – 471 (14,8%).

⁶¹ Dyżur w punkcie (godz.): obserwacyjnym Grzywacz – 1.341 (44,8%), PAD – 809,5 (27,03%), patrole naziemne – 844 (28,2%).

⁶² Dyżur w punkcie (godz.): obserwacyjnym Grzywacz – 1.278 (48,6%), PAD – 751 (28,6%), patrole naziemne – 601 (22,9%).

⁶³ Dyżur w punkcie (godz.): obserwacyjnym Grzywacz – 653,5, PAD-378, patrole naziemne - 354.

⁶⁴ Odpowiednio w stosunku do wykonania ogółem: 52,1%, 44,8%, 48,6%, 47,2%.

⁶⁵ Odpowiednio w stosunku do wykonania ogółem: 33,1%, 27,0%, 28,6%, 27,3%.

⁶⁶ Odpowiednio w stosunku do wykonania ogółem: 14,8%, 28,2%, 22,9%, 22,6%.

⁶⁷ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

⁶⁸ Kwiecień, maj i sierpień 2020 r.

w żadnym z nich nie wystąpiły przesłanki uzasadniające wprowadzenie takiego zakazu⁶⁹.

(akta kontroli str. 58-59)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Parku w zbadanym obszarze.

OBSZAR

3. Planowanie i wykorzystywanie środków finansowych na realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą koszty realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej Parku były następujące:

- w 2018 r. plan 1.185,0 tys. zł, wykonanie 1.169,2 tys. zł, tj. 99% planu, w tym ze środków Funduszu Leśnego sfinansowano koszty w wysokości 911,7 tys. zł, pozostałą kwotę ze środków własnych;
- w 2019 r. plan 467,7 tys. zł, wykonanie 448,4 tys. zł, tj. 96% planu, w tym ze środków Funduszu Leśnego sfinansowano koszty w wysokości 79,4 tys. zł, ze środków NFOŚiGW – 321,0 tys. zł, pozostałą kwotę ze środków własnych;
- w 2020 r. plan 96,3 tys. zł, wykonanie 77,6 tys. zł, tj. 81% planu. Koszty w całości sfinansowano ze środków własnych;
- w 2021 r. plan 77,4 tys. zł, wykonanie za I półrocze 39,1 tys. zł, tj. 51% planu, w tym ze środków Funduszu Leśnego 35,6 tys. zł, pozostała kwota ze środków własnych.

(akta kontroli: str. 277)

3.2. Odnośnie uzasadnienia wysokości środków finansowych zaplanowanych na realizację zadań z zakresu ochrony p.poż. Główna księgowa Parku wyjaśniła, iż planowanie zadań z zakresu ochrony p.poż. zarówno w zakresie merytorycznym, jak i finansowym zawsze jest traktowane jako priorytetowe i uwzględniające pełen, niezbędny do zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa zakres. Wszystkie ujęte w planie zadania w tym zakresie wynikają z rzeczywistych potrzeb. Analogicznie realizowane jest wykonanie planów, które ma zapewnić wymagany poziom zabezpieczenia p.poż. w aktualnie panujących uwarunkowaniach. W przypadku zaistnienia nowych nieznanych w czasie sporządzenia planów potrzeb są one uwzględniane w korektach planów zgodnie z ww. priorytetem. Wszystkie konieczne zadania zostały zrealizowane, a jeśli któreś zadania nie zostały zrealizowane w pełni to nie wynikało to z braku środków finansowych lecz bieżących potrzeb.

(akta kontroli: str. 278-279)

3.3. Badanie gospodarności wydatkowania środków na zadania przeciwpożarowe w Parku przeprowadzono w oparciu o próbę wydatków związanych z udzieleniem

⁶⁹ Nie wystąpił przypadek aby przy 3 stopniu zagrożenia pożarowego przez kolejnych 5 dni wilgotność ściółki mierzona o godzinie 9.00 była niższa od 10%.

zamówień publicznych, opisanych w pkt 3.4 wystąpienia. Wszystkie zadania zostały zrealizowane oraz sfinansowane zgodnie z zawartymi umowami. Wartość poniesionych wydatków w okresie objętym kontrolą wyniosła łącznie 1.643,7 tys. zł, sfinansowano je ze środków własnych, środków pochodzących z Funduszu Leśnego oraz dofinansowania z NFOŚiGW.

(akta kontroli: str. 281-293, 306)

3.4. W latach 2018-2020 Park przeprowadził osiem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, obejmującego zadania związane z ochroną przeciwpożarową Parku, w tym trzy przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, o którym mowa w art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷⁰ oraz pięć zapytań ofertowych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro, o której mowa w art. 4 pkt 8 cytowanej ustawy.

Badaniem objęto trzy postępowania przetargowe oraz jedno zapytanie ofertowe o najwyższej wartości o łącznej wartości 1.831,1 tys. zł, których przedmiot obejmował:

- 1) Remont dojazdów przeciwpożarowych na terenie Parku, przeprowadzone w 2018 r. – wartość zawartych umów 1.115,0 tys. zł;
- 2) Zakup łodzi patrolowo-inspekcyjnej wraz z przyczepką podłodziową, przeprowadzone w 2019 r., wartość umowy 356,7 tys. zł;
- 3) Zadania ochronne w WPN w latach 2020-2023, w tym część IV – dyżury pełnienie dyżurów przeciwpożarowych w punkcie alarmowo-dyspozycyjnym (PAD) oraz na wieży obserwacyjnej „Grzywacz”, przeprowadzone w 2020 r. – wartość umowy na część IV – 300,3 tys. zł;
- 4) Remont dojazdu przeciwpożarowego nr 55 na terenie WPN – zapytanie ofertowe, wartość zawartej umowy 59,0 tys. zł.

Badanie wykazało, że postępowania w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzono prawidłowo, zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych. Postępowanie „podprogowe” przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi zarządzeniem Dyrektora Parku nr 3/2014 z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia zasad postępowania w Wolińskim Parku Narodowym przy udzielaniu zamówień publicznych, których szacunkowa wartość nie przekracza wyrażonych w złotych równowartości kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych.

(akta kontroli: str. 280-305)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Parku w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

⁷⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Uchylony z dniem 1 stycznia 2021 r. W 2021 r. w tym przedmiocie nie udzielano zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zielona Góra, 28 października 2021 r.

Kontrolerzy

Anna Tronowicz
główny specjalista k.p.

.....
podpis

Natalia Kajzer
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Dyrektora
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis