



LOL.430.003.2016
Nr ewid. 188/2016/P/16/081/LOL

Informacja o wynikach kontroli

**BUDOWA,
PRZEBUDOWA ORAZ UTRZYMANIE DRÓG LEŚNYCH
PRZEZ PAŃSTWOWE GOSPODARSTWO LEŚNE
LASY PAŃSTWOWE
W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM**

DELEGATURA W OLSZTYNIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie:
Andrzej Zyśk

Zatwierdzam:

Wojciech Kutyla

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 10 lutego 2017r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza ustaleń kontroli	7
2.3. Uwagi końcowe	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	11
3.2. Planowanie przedsięwzięć inwestycyjnych na drogach leśnych i w zakresie ich utrzymania oraz zapewnienie ich finansowania	12
3.3. Przygotowanie do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na drogach leśnych oraz związanych z ich utrzymaniem	13
3.4. Realizacja zadań w zakresie przebudowy i utrzymania dróg leśnych oraz nadzór nad ich wykonaniem.....	20
3.5. Uzyskane efekty rzeczowe w wyniku realizacji przedsięwzięć na drogach leśnych oraz rozliczenia finansowe z ich wykonawcami, a także z instytucjami odpowiedzialnymi za rozliczenie środków ze źródeł zewnętrznych.....	22
3.6. Sprawowany przez Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych nadzór nad nadleśnictwami w zakresie przedsięwzięć inwestycyjnych i prac dotyczących utrzymania dróg leśnych	23
4. INFORMACJE DODATKOWE	25
4.1. Przygotowanie kontroli	25
4.2. Postępowanie pokontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	25
5. ZAŁĄCZNIKI	27

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

droga leśna	obiekt liniowy, będący drogą wewnętrzną PGL LP, znajdujący się na powierzchni gruntów leśnych, pełniący funkcję terenów komunikacyjnych
obiekt liniowy	obiekt budowlany, którego charakterystycznym elementem jest długość, w szczególności droga ze zjazdami
budowa	wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego
przebudowa	wykonanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego
remont	wykonanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, niestanowiących bieżącej konserwacji
utrzymanie	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.)
ustawa Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.)
ustawa Prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.)
ustawa o lasach	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100, ze zm.)
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych
PGL LP	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat kontroli

P/16/081 – Budowa, przebudowa oraz utrzymanie dróg leśnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w województwie warmińsko-mazurskim.

Cele kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości wydatkowania środków publicznych na budowę, przebudowę oraz utrzymanie dróg leśnych. Ocenie poddano w szczególności:

- czy plany budowy, przebudowy i utrzymania dróg leśnych poprzedzono rzetelną analizą potrzeb, w tym również w zakresie zapewnienia finansowania ich wykonania;
- czy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę, przebudowę oraz utrzymanie dróg leśnych przeprowadzono zgodnie z wymogami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznymi uregulowaniami;
- czy osiągnięto zakładane rzeczowe efekty robót związanych z budową, przebudową i utrzymaniem dróg leśnych;
- czy właściwie nadzorowano oraz rzetelnie odbierano ww. roboty;
- czy prawidłowo dokonano rozliczenia z wykonawcami budowy, przebudowy i utrzymania dróg leśnych, a także z instytucjami odpowiedzialnymi za rozliczenie środków z zewnętrznych źródeł.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2014 r. do 31 maja 2016 r., z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miało to wpływ na realizowane zadania.

Organizacja kontroli

Delegatura NIK w Olsztynie czynności kontrolne prowadziła od 6 czerwca do 7 października 2016 r. Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ww. ustawy, tj. legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.

Zakres podmiotowy kontroli

Badania kontrolne przeprowadzono w dziewięciu nadleśnictwach położonych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego¹, w tym pięciu podległych RDLP w Olsztynie i trzech RDLP w Białymstoku, a także w obydwu ww. RDLP. Nadleśnictwa do kontroli wybrano pod kątem wydatkowania w latach 2014–2015 najwyższych kwot na przedsięwzięcia związane z przebudową oraz utrzymaniem, a także budową dróg leśnych.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrolę podjęto z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, a jej uzasadnieniem były głównie doniesienia medialne w Internecie dotyczące niestosowania lub niewłaściwego stosowania przepisów ustawy Prawo budowlane przy realizacji robót budowlanych na drogach leśnych².

¹ W Informacji uwzględniono także wyniki kontroli doraźnej R/16/002 „Budowa, przebudowa oraz utrzymanie dróg leśnych w Nadleśnictwie Jedwabno” (nadzorowane przez RDLP w Olsztynie), przeprowadzonej w I półroczu 2016 r.

² Np.: <http://pigipedia.blogspot.com/2014/03/lasy-panstwowe-w-polsce-nielegalnie.html>.

Analiza doniesień medialnych wskazywała, że nadleśnictwa nie zawsze prawidłowo organizowały postępowania o udzielenie zamówień publicznych dotyczących budowy, przebudowy oraz utrzymania dróg leśnych, a przy ich realizacji nie zawsze też występowało o uzyskanie wymaganych decyzji o pozwoleniu na budowę. Ponadto poprzednie kontrole NIK³ ujawniły przypadki nieprecyzyjnego formułowania umów na remonty dróg leśnych, niewłaściwego nadzoru nad tymi pracami, a także nierzetelnego odbioru wykonanych robót oraz ich rozliczenia finansowego.

³ Np. kontrola P/03/156 „Likwidacja skutków klęski żywiołowej (huraganu) zaistniałej w lipcu 2002 r. na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe, ze szczególnym uwzględnieniem Puszczy Piskiej”.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Skontrolowane nadleśnictwa w sposób gospodarny i celowy wydatkowały środki publiczne na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych na drogach leśnych oraz związanych z ich utrzymaniem, uzyskując zaplanowane efekty rzeczowe. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nierzetelnego określenia potrzeb w zakresie przebudowy oraz utrzymania dróg leśnych. Przy szacowaniu środków finansowych niezbędnych do realizacji tych przedsięwzięć uwzględniano konieczność prowadzenia prawidłowej gospodarki leśnej związanej z pozyskaniem i wywozem drewna, a także zapewnienie należytej ochrony przeciwpożarowej lasu, głównie poprzez przebudowę i remonty dróg stanowiących dojazdy pożarowe.

Prawidłowy był również nadzór nadleśnictw nad prowadzonymi robotami budowlanymi związanymi z przebudową dróg leśnych, a także dotyczącymi ich bieżącego utrzymania. W ramach czynności nadzorczych zapewniono pełną realizację zleconych prac oraz rzetelny ich odbiór. Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły natomiast niektórych obszarów nadzoru RDLP nad podległymi nadleśnictwami. Poza bieżącym nadzorem pozostawało sporządzanie dokumentacji projektowej zadań dotyczących utrzymania dróg oraz klasyfikowania poszczególnych robót budowlanych. Brak było również rzetelnego nadzoru RDLP nad nadleśnictwami w zakresie przygotowania postępowań o udzielenie zamówień publicznych na przebudowę lub utrzymanie dróg leśnych. W czterech spośród dziewięciu skontrolowanych nadleśnictw (44%) stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Również w czterech nadleśnictwach wystąpiły przypadki rozpoczęcia prac polegających na przebudowie dróg bez zgłoszenia zamiaru ich wykonania organowi administracji architektoniczno-budowlanej oraz nieprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego dróg, wymaganych ustawą Prawo budowlane.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

W wyniku przeprowadzonych przedsięwzięć inwestycyjnych dziewięć nadleśnictw objętych kontrolą przebudowało łącznie 79,7 km dróg, co stanowiło 1,2% dróg przez nie administrowanych (7.238,3 km). Na realizację tych zadań wydatkowano w latach 2014–2016 (do końca maja) 14,6 mln zł, w tym 3,2 mln zł ze środków pochodzących z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. [str. 22 Informacji]

Realizowane przez nadleśnictwa objęte kontrolą przedsięwzięcia inwestycyjne oraz związane z bieżącym utrzymaniem dróg leśnych były ściśle związane z prowadzoną gospodarką leśną. W wyniku dokonanych analiz celowości i ekonomicznej racjonalności planowanych do realizacji zadań na drogach leśnych, w sposób właściwy i rzetelny określone zostały potrzeby rzeczowe i nakłady finansowe, a podjęte działania wpłynęły na poprawę warunków transportowych w lasach. Do przebudowanych dróg leśnych, pełniących również funkcję dojazdów pożarowych, zastrzeżeń nie miały także jednostki Państwowej Straży Pożarnej. [str. 12–13 Informacji]

Zadania inwestycyjne związane z przebudową dróg leśnych, które zostały zlecone wykonawcom wybranym w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, w wielu przypadkach przeprowadzone były niezgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. W czterech nadleśnictwach⁴ (44% skontrolowanych) stwierdzono bowiem istotne nieprawidłowości już na etapie przygotowania

⁴ Borki, Drygały, Gołdap i Jedwabno.

postępowania, polegające m.in. na nieprecyzyjnym określaniu przedmiotu zamówienia, co w konsekwencji stwarzało trudności w zakresie jednoznacznej oceny ofert. W jednym nadleśnictwie naruszono ponadto wewnętrzne zasady dokonywania zamówień na usługi niepodlegające stosowaniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁵. [str. 13–15 Informacji]

Zastrzeżenia NIK dotyczą również nieprzestrzegania ustawy Prawo budowlane w odniesieniu do niektórych robót budowlanych prowadzonych przez objęte kontrolą nadleśnictwa. W czterech z nich (44%)⁶, przed rozpoczęciem przebudowy 22 odcinków dróg leśnych, nie dokonano zgłoszenia robót budowlanych organom administracji architektoniczno-budowlanej, co było wymagane postanowieniami art. 30 ust. 1 pkt 2b ustawy Prawo budowlane. W dwóch nadleśnictwach⁷ do wykonania robót budowlanych przystąpiono przed upływem 30-dniowego terminu na wniesienie ewentualnego sprzeciwu przez właściwy organ. [str. 15–18 Informacji]

Nadleśnictwa w sposób rzetelny dokonały rozliczeń z wykonawcami w zakresie zrealizowanych zadań dotyczących przebudowy oraz utrzymania dróg leśnych. W przypadku ich dofinansowania środkami z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich wywiązano się z postanowień zawartych umów o dofinansowanie. Dołożono również należytej staranności przy weryfikowaniu stanu technicznego dróg, na których prowadzono zleczone roboty budowlane oraz skutecznie żądano usunięcia stwierdzonych wad w okresie gwarancyjnym. Zlecając lub wykonując we własnym zakresie czynności nadzorcze, zapewniono prawidłową realizację zadań, sprawdzając ich wykonanie m.in. poprzez dokonywanie odkrywek na przebudowanych drogach. W jednym z nadleśnictw (Spychowo) z uwagi na opóźnienie w wykonaniu przedmiotu zamówienia, naliczono wykonawcom kary umowne. [str. 20–22 Informacji]

Nadleśnictwa nieprawidłowo kwalifikowały drogi leśne pod względem stosowania obowiązków wynikających z ustawy Prawo budowlane. W dwóch jednostkach⁸ uznano, że drogi takie, zarówno przed przeprowadzeniem przedsięwzięć inwestycyjnych, jak również po dokonaniu ich przebudowy, nie były obiektami budowlanymi, a w Nadleśnictwie Wichrowo dopiero po wykonaniu przebudowy dróg założono książki obiektu budowlanego oraz prowadzono obowiązkowe przeglądy wynikające z art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli drogi takie były obiektami budowlanymi nawet przed prowadzeniem inwestycji, a dokonane zgłoszenia rozpoczęcia robót polegających na przebudowie wskazują, że nadleśnictwa brały pod uwagę taką interpretację przepisów, bowiem obowiązek dokonania tych czynności administracyjnych dotyczy tylko obiektów budowlanych – art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane. [str. 17–18 Informacji]

Nadleśnictwa, w celu m.in. zapobiegania dewastacji posiadanej infrastruktury drogowej, egzekwowały zakazy poruszania się po lesie pojazdami silnikowymi, zaprzęgowymi i motorowerami, wynikające z art. 29 ust. 1 ustawy o lasach. W przypadku stwierdzenia nieuprawnionego wjazdu do lasów nakładano mandaty karne lub stosowano pouczenia. [str. 23 Informacji]

W ramach sprawowanego nadzoru, kontrolowane RDLP udzielały wsparcia nadleśnictwom poprzez organizowanie szkoleń związanych z realizacją zadań inwestycyjnych oraz utrzymaniem dróg leśnych, a także poprzez bieżącą pomoc merytoryczną. W sposób należyty monitorowano proces

⁵ Z uwagi na wartość nieprzekraczającą równowartości w złotych kwoty 30 tys. euro.

⁶ Bartoszyce, Jedwabno, Orneta i Spychowo.

⁷ Drygały i Wichrowo.

⁸ Bartoszyce i Orneta.

wykonania ekspertyzy docelowej sieci drogowej na terenie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. W ramach czynności nadzorczych weryfikowano także dokumentację projektowo-kosztorysowe oraz wspierano nadleśnictwa w odbiorach zleconych zadań. Podejmowano także działania w zakresie weryfikacji prawidłowości dokumentacji zamówień publicznych, jak również danych o przebudowanych drogach, wprowadzanych do ewidencji dróg leśnych prowadzonej w Systemie Informatycznym Lasów Państwowych. Realizacja zadań drogowych była monitorowana na bieżąco, co m.in. zapewniło ich wykonanie w granicach nakładów i kosztów przewidzianych planami finansowo-gospodarczymi.

Stwierdzono jednocześnie, że nadzór RDLP w niektórych obszarach zbadanej działalności nie był wystarczający. Wprawdzie RDLP udzielały nadleśnictwom wsparcia związanego z realizacją zadań inwestycyjnych oraz monitorowały proces wykonywania docelowej ekspertyzy sieci drogowej, jednak pomimo obowiązku wynikającego z art. 34 pkt 2c ustawy o lasach, poza nadzorem pozostały kwestie prawidłowości sporządzania dokumentacji projektowych zadań dotyczących utrzymania dróg oraz klasyfikowania poszczególnych robót budowlanych. [str. 23–24 Informacji]

2.3 Uwagi końcowe

Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że do stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, zarówno na etapie przygotowania, jak i realizacji poszczególnych przedsięwzięć związanych z przebudową dróg leśnych, a także w zakresie prowadzenia działań w celu ich bieżącego utrzymywania, przyczyniło się niewłaściwe wywiązywanie się z obowiązków służbowych przez pracowników nadleśnictw odpowiedzialnych za realizację tych zadań. Skutkowało to m.in. niewłaściwym przygotowaniem przedsięwzięć inwestycyjnych na drogach leśnych i związanych z ich bieżącym utrzymaniem oraz nieprzestrzeganiem postanowień ustaw: Prawo zamówień publicznych i Prawo budowlane. Wystąpiły też rozbieżności w kwalifikowaniu przez nadleśnictwa dróg leśnych jako obiektów budowlanych, co skutkowało niejednorodnym podejściem do obowiązków wynikających z ustawy Prawo budowlane, dotyczących np. zgłaszania zamiaru wykonania robót budowlanych oraz prowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego.

Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od wniosków przekazanych kierownikom skontrolowanych jednostek⁹, w celu uzyskania poprawy w zakresie badanej działalności oraz wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, zwraca uwagę na potrzebę podjęcia przez:

- **Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych** działań w celu wywiązywania się Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych w Olsztynie i Białymstoku z obowiązków nadzorczych nad nadleśnictwami, wynikających z art. 34 pkt 2c ustawy o lasach. Stwierdzono bowiem brak rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem przez nadleśnictwa dokumentacji projektowej dla zadań utrzymania dróg, pod kątem kwalifikowania robót budowlanych oraz w zakresie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Prowadzenie rzetelnego nadzoru przyczyniłoby się, zdaniem NIK, do wyeliminowania stwierdzonych w nadleśnictwach nieprawidłowości.
- **Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego** działań, w trybie art. 84b ustawy Prawo budowlane, mających na celu jednolite podejście organów administracji architektoniczno-budowlanej odnośnie prawidłowego kwalifikowania robót budowlanych prowadzonych na drogach leśnych. Kontrola wykazała bowiem, że niektóre

⁹ Wykaz wniosków podano w punkcie 4.2. niniejszej Informacji.

z tych organów kwalifikują roboty budowlane prowadzone na wewnętrznych drogach Lasów Państwowych jako niewymagające stosowania przepisów ustawy Prawo budowlane (m.in. z uwagi na brak geodezyjnego wydzielenia dróg), mimo że ich zakres wskazywał bezspornie, że były one prowadzone z użyciem wyrobów budowlanych i w rezultacie zwiększały parametry nośne dróg. Inne zaś organy administracji architektoniczno-budowlanej przyjmują od nadleśnictw zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót budowlanych, kwalifikując te drogi jako obiekty budowlane.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

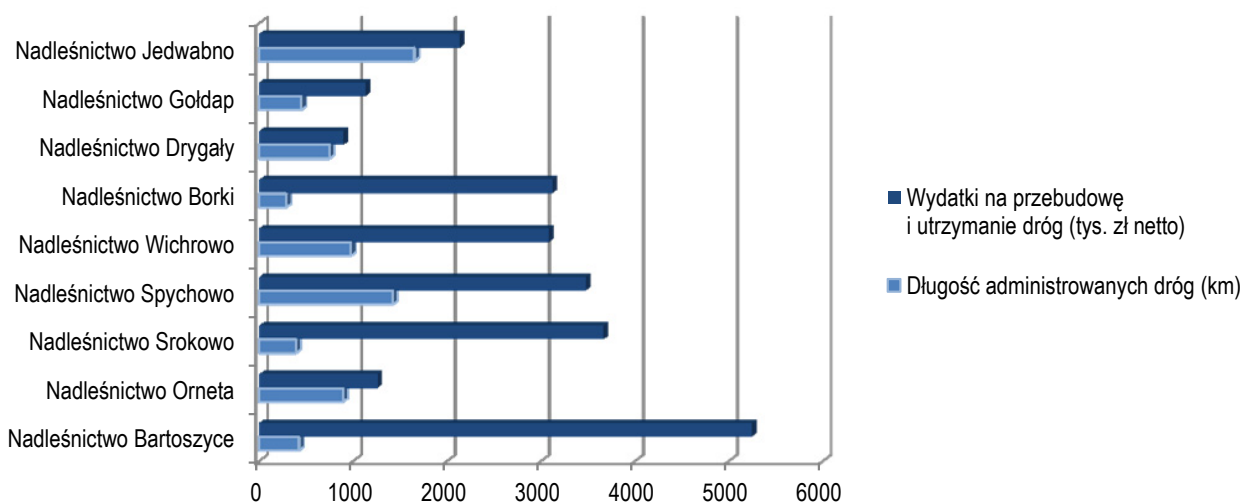
Inwestycje dotyczące budowy i przebudowy dróg leśnych związane są z koniecznością prowadzenia racjonalnej i wielofunkcyjnej gospodarki leśnej. Celem tych działań jest optymalizacja leśnej sieci komunikacyjnej oraz poprawa stanu technicznego istniejącej infrastruktury drogowej w lasach. Zgodnie z ustawą o lasach samodzielną gospodarkę leśną w danym nadleśnictwie prowadzi nadleśniczy na podstawie planu urządzania lasu. W celu prowadzenia racjonalnej gospodarki leśnej, w tym polegającej m.in. na wywozie i sprzedaży drewna, konieczne jest posiadanie infrastruktury drogowej zapewniającej bezpieczeństwo transportu oraz niepowodującej zakłóceń w wywozie, zwłaszcza w aspekcie możliwości deprecjacji drewna.

Nadleśnictwa w różny sposób realizowały zadania związane z zapewnieniem transportu w lasach. Prowadziły one działania związane z przebudową istniejących dróg, tj. wykonaniem robót, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącej drogi leśnej. W ramach prac utrzymaniowych wykonywano także remonty dróg, tj. prace polegające na odtworzeniu pierwotnego ich stanu. Zadania związane z pracami inwestycyjnymi na drogach leśnych oraz ich bieżącym utrzymaniem były głównie zlecane podmiotom zewnętrznym, wybieranym z zastosowaniem trybów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych – lub z uwagi na wartość zamówienia nie przekraczającą równowartości w złotych kwoty 30 tys. euro – na podstawie wewnętrznych zasad dokonywania zamówień w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych. Nadleśnictwa realizowały także zadania, w szczególności związane z bieżącym utrzymaniem dróg leśnych, we własnym zakresie.

Na realizację zadań związanych z budową, przebudową oraz bieżącym utrzymaniem dróg leśnych 37 nadleśnictw położonych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego wydatkowało znaczne środki publiczne. W latach 2014–2016 (do końca maja) wybudowano lub przebudowano łącznie 157,2 km dróg leśnych oraz wykonano 680 zadań remontowych w ramach ich bieżącego utrzymania, wydając na ten cel 69,2 mln zł netto. Szczegółowe dane w zakresie długości odcinków poddanych ww. przedsięwzięciom przedstawiono w załączniku nr 2 do Informacji.

Wysokość wydatków poniesionych przez objęte kontrolą nadleśnictwa na przebudowę i utrzymanie dróg leśnych w odniesieniu do długości wszystkich administrowanych dróg przedstawia wykres nr 1.

Wykres nr 1



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Drogi leśne są specyficzną kategorią dróg. Nie należą do sieci dróg publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁰, lecz stanowią grunt leśny zajęty pod drogę (przeważnie bez wyznaczonych granic pasa drogowego). Drogi leśne mogą dzielić się w zależności od funkcji np. na drogi główne oraz dojazdowe. Mogą pełnić również funkcję dojazdów pożarowych, których celem jest: umożliwienie dojazdu jednostkom ratowniczym, dowozu sprzętu i środków gaśniczych do miejsc pożaru, a także sprawnego dojazdu do punktów czerpania wody istniejących przy naturalnych lub sztucznych zbiornikach. Wymogi w odniesieniu do tych dróg zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów¹¹.

Drogi zbudowane z użyciem wyrobów budowlanych są obiektami budowlanymi w myśl ustawy Prawo budowlane. Drogi takie należy kwalifikować jako obiekty liniowe (art. 3 pkt 3a), tj. obiekty budowlane, których charakterystycznym elementem jest długość, w szczególności drogi ze zjazdami. Zgodnie z art. 62 ust. 1 tej ustawy powinny one być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, elementów budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektów. Szczegółowy opis stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności zamieszczono w załączniku nr 4 do Informacji.

3.2 Planowanie przedsięwzięć inwestycyjnych na drogach leśnych i w zakresie ich utrzymania oraz zapewnienie ich finansowania

W celu prowadzenia gospodarki leśnej nadleśnictwa zobowiązane były do utrzymywania dróg w lasach w sposób zapewniający ich przejezdność związaną z potrzebą terminowego wywozu drewna. Nadleśnictwa rzetelnie planowały zakres rzeczowy zadań inwestycyjnych oraz związanych z utrzymaniem administrowanych dróg leśnych niezbędnych do wykonania. Uwzględniano przy tym zarówno funkcję danej drogi, jak również planowany sposób jej wykorzystywania. Efektem tych działań było zapewnienie przejezdności wszystkich dróg pełniących funkcję dojazdów pożarowych w skontrolowanych nadleśnictwach, a także niedopuszczenie do deprecjacji drewna z powodu np. braku możliwości jego terminowego wywozu.

- W **Nadleśnictwie Srokowo** sporządzono analizę przewidywanego obciążenia wywozowych dróg leśnych, jak również sieci tzw. dróg krótkiego transportu drewna z uwzględnieniem planu pozyskania drewna w poszczególnych lokalizacjach. Decyzję o przebudowie dróg podejmował Nadleśniczy, w oparciu głównie o tę analizę, konieczność dokonania cięć w poszczególnych kompleksach leśnych, posiadane środki finansowe, w tym także możliwości pozyskania środków zewnętrznych.
- W **Nadleśnictwie Jedwabno** potrzeby w zakresie przebudowy oraz utrzymania dróg leśnych (w tym ich remontów) zgłaszane były przez leśniczych, a następnie weryfikowane przez inspektorów nadzoru zatrudnionych w Nadleśnictwie. Ostateczne decyzje o zakwalifikowaniu dróg leśnych do objęcia ww. robotami podejmował Nadleśniczy, uwzględniając możliwość wygosparowania środków finansowych na ten cel.

Należy jednak zauważyć, że skontrolowane nadleśnictwa nie miały pełnej wiedzy o długości wszystkich dróg na administrowanym terenie. W większości przypadków zinwentaryzowane zostały bowiem tylko drogi o szerokości powyżej 2 m. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić podjęte przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych działania mające na celu wyznaczenie docelowej sieci drogowej wszystkich nadleśnictw. Zgodnie z jego zarządzeniem nr 57 z 3 sierpnia 2015 r.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1440.

¹¹ Dz. U. Nr 58, poz. 405, ze zm.

w sprawie „Instrukcji wyznaczenia docelowej sieci drogowej nadleśnictwa”, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych zostały zobligowane do sporządzenia, do końca 2019 r., inwentaryzacji wszystkich dróg leśnych na administrowanych terenach. W wyniku tych działań możliwe będzie szczegółowe określenie zasobu drogowego nadleśnictw, z uwzględnieniem znaczenia danej drogi dla prowadzonej gospodarki leśnej. Niektóre nadleśnictwa już podjęły działania w celu zrealizowania tego obowiązku.

Część dróg leśnych spełniała jeszcze dodatkową funkcję, tj. dojazdów pożarowych. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, dojazdy pożarowe były utrzymywane w sposób zapewniający ich przejezdność, a do stanu utrzymania tych dróg uwag nie wnosili jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej.

Zdjęcie nr 1

Droga leśna w Nadleśnictwie Jedwabno, pełniąca funkcję dojazdu pożarowego, przebudowana w 2015 r.



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

3.3 Przygotowanie do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na drogach leśnych oraz związanych z ich utrzymaniem

3.3.1. W ocenie NIK nie wszystkie skontrolowane nadleśnictwa należycie przygotowały zadania inwestycyjne związane z przebudową oraz remontami dróg leśnych. W czterech z nich¹² (44%) nierzetelnie przygotowano postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót w tym zakresie. Również cztery nadleśnictwa¹³ prowadziły prace polegające na przebudowie dróg leśnych bez uzyskania wymaganego zgłoszenia zamiaru ich rozpoczęcia, uważając je za wykonywane w ramach bieżącego utrzymania tych dróg.

¹² Jednostki te podano w przypisie nr 4.

¹³ Jednostki wskazano w przypisie nr 6.

W ośmiu skontrolowanych nadleśnictwach¹⁴ postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczące wyboru wykonawców zarówno prac inwestycyjnych, jak również związanych z utrzymaniem dróg leśnych przeprowadzono z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. W postępowaniach tych nie ustrzeżono się jednak nieprawidłowości. Na przykład:

- W **Nadleśnictwie Jedwabno** w przypadku dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego („Bieżące utrzymanie dróg leśnych w Leśnictwach: Dębowa Kępa, Zimna Woda, Uścianek, Sadek, Dłużek” oraz „Bieżące utrzymanie dróg leśnych w Nadleśnictwie Jedwabno – obręb Leśny Dłużek i Zimna Woda”), we wzorze umowy stanowiącym załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia określono 14-dniowy termin płatności za wykonane roboty, mimo że to wykonawcy mieli obowiązek wskazać termin płatności, gdyż zgodnie z ww. specyfikacją stanowił on jedno z kryteriów oceny ofert.
- W prowadzonych przez **Nadleśnictwo Borki** w 2015 r. czterech postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego zastosowano kryterium ceny jako jedyne kryterium oceny ofert, podczas gdy art. 91 ust. 2a ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁵ stanowił, że cena może być jedynym kryterium oceny ofert, jeżeli przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone standardy jakościowe. Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła stanowiska wyrażonego w uzyskanych w toku kontroli wyjaśnieniach, w których wskazano, że roboty budowlane są usługami powszechnie dostępnymi, na rynku istnieje wiele podmiotów wykonujących te roboty oraz że specyfikacja istotnych warunków zamówienia określała szczegółowo stawiane wymagania jakościowe dotyczące zastosowanych wyrobów budowlanych i posiadanego specjalistycznego sprzętu. Zdaniem NIK, o powszechnej dostępności nie świadczy liczba podmiotów na rynku, od której możliwe jest nabycie usługi, lecz kwestia, czy usługa służy bieżącemu użytkownikowi przeciętnemu odbiorcy bez jakichkolwiek utrudnień w jej nabyciu. Wybór najkorzystniejszej oferty w oparciu jedynie o kryterium ceny mógł być dokonany tylko w przypadku realizacji prostych i standardowych (typowych) zamówień, a roboty związane z przebudową i utrzymaniem dróg w Nadleśnictwie były pracami o dużym stopniu skomplikowania i wymagały dużej precyzji wykonania.

Istotną nieprawidłowość stwierdzono również w Nadleśnictwie Drygały w postępowaniu dotyczącym wyboru wykonawcy „przebudowy drogi leśnej w leśnictwie Kowalewo”. Polegała ona na nierzetelnym przygotowaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W załączonym do siwz projekcie budowlanym zakres robót będących przedmiotem tego zamówienia różnił się bowiem w 12 pozycjach od przedmiaru tych robót, również stanowiącego załącznik do siwz. Skutkiem tego nie można było jednoznacznie określić przedmiotu tego zamówienia. W rezultacie, trzy spośród czterech ofert zostały sporządzone z uwzględnieniem zakresu rzeczowego wskazanego w opublikowanym przedmiarze, zaś jedna obejmowała pełen zakres wskazany w projekcie. Uniemożliwiało to rzetelne porównanie ofert na etapie ich badania i oceny, w związku z czym nadleśnictwo dokonało zmiany oferty wykonawcy, obejmującej pełen zakres robót wynikający z projektu. Taka ingerencja nadleśnictwa w ofertę wykonawcy była nieuprawniona, zaś błędy popełnione na etapie przygotowania tego postępowania skutkować powinny jego unieważnieniem. Środki, które wydatkowano w następstwie udzielenia tego zamówienia wyniosły 679,9 tys. zł netto i stanowiły 2,8% wydatków poniesionych przez objęte kontrolą nadleśnictwa na przebudowę i utrzymanie dróg leśnych.

W przypadku wyboru wykonawców zadań związanych z utrzymaniem dróg leśnych o wartości nieprzekraczającej równowartości wyrażonej w złotych kwoty 30 tys. euro nadleśnictwa, poza jednym niżej wymienionym przypadkiem, stosowały regulacje wewnętrzne dotyczące sposobu zlecenia takich prac. Wszystkie nadleśnictwa nadzorowane przez Regionalną Dyрекcję

¹⁴ Nadleśnictwa: Bartoszyce, Borki, Jedwabno, Gołdap, Orneta, Sychowo, Srokowo i Wichrowo.

¹⁵ Przepis obowiązujący w okresie od 19 października 2014 r. do 28 lipca 2016 r.

Lasów Państwowych w Olsztynie stosowały regulacje ustalone przez Dyрекcję, zaś w przypadku nadleśnictw nadzorowanych przez Dyрекcję w Białymstoku – na podstawie procedur opracowanych we własnym zakresie. W większości skontrolowanych nadleśnictw przestrzegano ustalonych zasad. Tylko w jednym nadleśnictwie naruszono formę dokonania wyboru wykonawcy, a ustalone przez nadleśniczego wytyczne pozostawiały nadmierną swobodę wyboru wykonawcy.

- W **Nadleśnictwie Gołdap** przy wyborze wykonawcy zadania pn. „Remont nawierzchni drogi leśnej w oddz. 95–100, 160–162, 219–222, 299–301” zastosowano formę wyboru wykonawcy nieprzewidzianą w „Regulaminie postępowania zmierzającego do wyłonienia wykonawców zamówień, które są zwolnione z obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo Zamówień Publicznych”, wprowadzonym zarządzeniem Nadleśniczego w 2007 r. Przyjęto bowiem ofertę, która jako jedyna wpłynęła w wyniku ogłoszenia o tym zamówieniu zamieszczonego na stronie internetowej Nadleśnictwa. Z regulaminu wynikało natomiast, że udzielenie zamówienia poprzedza rozeznanie rynku potencjalnych wykonawców, polegające na zebraniu ofert poprzez: zadanie zapytania ofertowego za pośrednictwem telefonu, e-maila, faksu, listu lub osobiście przez pracownika i otrzymanie odpowiedzi w wyznaczonym, realnym do zachowania terminie, bądź też osobiste uzyskanie lub sprawdzenie oferty przez pracownika. Zapisy stosowanego regulaminu, uzależniające sposób dokonania rozeznania rynku m.in. od wartości i charakteru zamówienia oraz lokalizacji były nieprecyzyjne. W regulaminie nie wskazano bowiem, od jakiej wartości zamówienia uzależniony był sposób rozeznania rynku lub liczba potencjalnych wykonawców, do których należało zwrócić się z zapytaniem lub dokonać sprawdzenia ofert. Niesprecyzowane wymogi dawały osobie prowadzącej postępowanie nadmierną swobodę co do sposobu wyboru wykonawców.

3.3.2. W czterech nadleśnictwach stwierdzono istotne nieprawidłowości dotyczące niewywiązania się, na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych polegających na przebudowach dróg, z obowiązków nałożonych ustawą Prawo budowlane. W Nadleśnictwach: Bartoszyce, Jedwabno, Orneta i Spychowo do robót tych przystąpiono bez zgłoszenia zamiaru ich rozpoczęcia, wymaganego art. 30 ust. 1 pkt 2b (poprzednio pkt 2) ustawy Prawo budowlane, kwalifikując planowane prace jako zadania związane z utrzymaniem dróg. Faktycznie jednak mieściły się one w pojęciu przebudowy, określonym w art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane. Ustalono bowiem, że w wyniku przeprowadzonych robót budowlanych zmieniono parametry techniczne i użytkowe dróg objętych przedsięwzięciami. Na istniejących drogach gruntowych wzmocnionych kruszywem wykonano nową podbudowę drogi z użyciem wyrobów budowlanych, np. geowłókniny, czy płyt drogowych żelbetowych. Zmieniono zatem wytrzymałość mechaniczną dróg, w tym dopuszczalny nacisk na oś i nośność drogi.

- W latach 2014–2015 **Nadleśnictwo Orneta** przystąpiło do realizacji i wykonało roboty budowlane związane z utrzymaniem dwóch spośród 10 odcinków dróg leśnych bez uprzedniego zgłoszenia zamiaru wykonania tych robót, pomimo że ich zakres przewidziany dokumentacją przedmiaru robót oraz kosztorysu inwestorskiego obejmował m.in. mieszczącą się w pojęciu przebudowy zmianę parametrów technicznych i użytkowych tych dróg. Zaplanowane i zrealizowane roboty budowlane dotyczyły wykonania na istniejących drogach, miejscowo wzmocnionych kruszywem konstrukcji nawierzchni z użyciem wyrobów budowlanych takich jak cement (w 2014 r. na jednej drodze o długości 75 m) oraz geowłóknina (w 2015 r. na drodze o długości 70 m). Rodzaj tych robót wskazywał zatem na przebudowę drogi, podlegającą obowiązkowi zgłoszenia.

Zdjęcie nr 2

Przebudowana droga leśna w Leśnictwie Białobór (Nadleśnictwo Orneta).



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

- Podobna sytuacja miała miejsce w **Nadleśnictwie Spychowo**, które w 2015 r. przystąpiło do realizacji i wykonało roboty budowlane związane z utrzymaniem drogi w Leśnictwie Czajki bez uprzedniego zgłoszenia zamiaru ich wykonania. W dokumentacji technicznej zakres robót obejmował bowiem mieszczącą się w pojęciu przebudowy (art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane) zmianę parametrów technicznych i użytkowych tej drogi, tj. ułożenie na 655-metrowym jej odcinku 20-centymetrowej warstwy nawierzchni żwirowej, a na odcinku 85 m – warstwy podsypkowej z pospółki o grubości 1 cm, a także wbudowanie geowłókniny i geokraty.

Niezgłaszanie organom administracji architektoniczno-budowlanej uzasadniano w toku kontroli głównie niewielkimi odcinkami, na których prowadzone były prace związane np. z ułożeniem wyrobów budowlanych w postaci geowłókniny czy płyt betonowych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli o istnieniu obowiązku dokonania zgłoszenia przesądza nie skala prowadzonych robót, ale ich charakter. Obejmował on w tych przypadkach wbudowanie w istniejące drogi wyrobów budowlanych, w wyniku czego nastąpiła zmiana parametrów użytkowych i technicznych dróg (wytrzymałości mechanicznej ich konstrukcji). Stanowiło to zatem przebudowę zdefiniowaną w art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane.

Należy również wskazać, że w przypadku prowadzenia takiego rodzaju robót budowlanych obowiązek dokonania stosownego zgłoszenia został opisany w wewnętrznych regulacjach Lasów Państwowych pn. „Wytyczne prowadzenia robót drogowych w lasach”. W opracowaniu tym wskazano, że w przypadku zmiany parametrów technicznych lub użytkowych drogi (nośności, konstrukcji) roboty budowlane należy kwalifikować jako przebudowę wymagającą zgłoszenia. Podano również, że przykładem takich prac może być rozłożenie, wyprofilowanie i zagęszczenie dowiezionego kruszywa (np. tłucznia, pospółki) na istniejącą nawierzchnię ze słabonośnego piasku. Brak zaś obowiązku zgłoszenia prac dotyczy utrzymania drogi, które polega np. na profilowaniu na całej powierzchni z jednoczesnym zagęszczeniem (bez korekty uziarnienia) lub uzupełnieniu ubytków w koleinach powstałych w nawierzchni tłuczniowej – tłuczniem o identycznej granulacji.

Inną kategorię nieprawidłowości związanych z naruszeniem przepisów ustawy Prawo budowlane stanowiło rozpoczęcie przez dwa nadleśnictwa robót związanych z przebudową istniejących dróg leśnych przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Artykuł 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane stanowi, że zgłoszenia właściwemu organowi należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych, a organ w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może w drodze decyzji wnieść sprzeciw. Do wykonania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie. Na przykład:

- W **Nadleśnictwie Drygały** naprawę mostu drewnianego w ciągu drogi leśnej w Leśnictwie Monety rozpoczęto 25 sierpnia 2014 r., mimo że zgłoszenie prac miało miejsce 5 sierpnia 2014 r. Przystępując do robót Nadleśnictwo nie posiadało natomiast informacji od organu administracji architektoniczno-budowlanej o braku zamiaru wniesienia sprzeciwu. Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień wynikało, że kierowano się koniecznością szybkiej realizacji ww. zadania inwestycyjnego, będącego elementem dojazdów pożarowych i koniecznością utrzymania ich przejezdności.
- W **Nadleśnictwie Wichrowo** zgłoszenie prac do organu skierowano odpowiednio 20 i 21 sierpnia 2014 r., zaś przebudowę drogi leśnej w Leśnictwie Biały Krzyż, drogi na terenie szkoły leśnej oraz dojazdu pożarowego nr 4 w Leśnictwie Łaniewo, rozpoczęto już 15 i 2 września 2014 r., tj. po upływie 26 i 12 dni. Również to Nadleśnictwo nie uzyskało pisemnej informacji od ww. organu o braku zamiaru wniesienia sprzeciwu do tych zgłoszeń przed upływem 30-dniowego terminu.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, konieczność niezwłocznego przeprowadzenia prac inwestycyjnych nie zwalniała inwestora z obowiązku przestrzegania postanowień ww. artykułu. W przypadku istnienia pilnej potrzeby przeprowadzenia przebudowy drogi, należałoby przed rozpoczęciem robót budowlanych uzyskać pisemne stanowisko organu administracji architektoniczno-budowlanej o niewnoszeniu sprzeciwu.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na niejednolitość kwalifikowania przez nadleśnictwa dróg leśnych jako obiektów budowlanych w myśl ustawy Prawo budowlane.

O niejednolitym podejściu nadleśnictw w tym zakresie świadczy prowadzenie lub zaniechanie prowadzenia wymaganych okresowych kontroli ich stanu technicznego. Dwa nadleśnictwa (Bartoszyce, Orнета) fakt nieprzeprowadzenia takich przeglądów uzasadniały niekwalifikowaniem przebudowywanej drogi jako obiektu budowlanego. W Nadleśnictwie Wichrowo zaś dopiero po przeprowadzeniu przebudowy założono książki obiektu budowlanego oraz prowadzono ww. kontrole, argumentując że „drogi leśne nie były obiektami drogowymi w myśl ustawy o drogach publicznych. W związku z powyższym przedmiotowe drogi nie wymagały przeprowadzania przeglądów okresowych”. Należy jednak zauważyć, że taka argumentacja jest sprzeczna z obowiązującym stanem prawnym. O przebudowie – zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane – można mówić jedynie wówczas, gdy dotyczy ona istniejącego obiektu budowlanego. Obowiązek prowadzenia kontroli stanu technicznego istniał zatem również przed przeprowadzeniem „przebudowy” drogi.

Kwalifikowanie dróg leśnych jako obiektów budowlanych zostało również potwierdzone w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych w Nadleśnictwie Drygały oraz Wichrowo przez biegłego w dziedzinie budownictwa, powołanego na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o NIK. Z jego opinii wynikało, że drogi leśne zarówno przed przeprowadzeniem ich przebudowy w ww. nadleśnictwach, jak i po wykonaniu tych zadań, były obiektami budowlanymi w myśl ustawy Prawo budowlane.

Ustalenia kontroli wykazały ponadto, że w Nadleśnictwie Bartoszyce nieprzewodzenie kontroli jednej z przebudowanych dróg uzasadniano posiadaniem gwarancji wykonawcy przebudowy na zrealizowane prace, zaś w Nadleśnictwie Borki, tym że przeprowadzone na drogach przeglądy gwarancyjne wykonanych robót zastępują roczne kontrole ich stanu technicznego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, posiadanie gwarancji wykonawcy na zrealizowane prace oraz przeglądy gwarancyjne nie zastępowały w tych przypadkach obowiązkowych kontroli stanu technicznego wynikających z ustawy Prawo budowlane. Na przykład, podczas przeglądów gwarancyjnych w Nadleśnictwie Borki nie odniesiono się do wszystkich elementów budowli (drogi) narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działanie czynników występujących podczas użytkowania obiektu. Protokoły przeglądów gwarancyjnych wskazywały jedynie stwierdzone usterki podbudowy i zastoisk wody. Nie określono w nich wszystkich elementów tych dróg, wykonanych w ramach ich przebudowy, m.in. stanu technicznego nawierzchni drogi, poboczy, rowów przydrożnych, przepustów, czy też drewnianych balustrad. Dla obowiązku prowadzenia okresowej kontroli stanu technicznego dróg nie ma znaczenia także fakt posiadania gwarancji na roboty budowlane udzielonej przez ich wykonawcę.

Niejednolite podejście do opisywanego problemu prezentowały także organy administracji architektoniczno-budowlanej po otrzymaniu od nadleśnictw zgłoszeń o zamiarze prowadzenia robót budowlanych na drogach leśnych.

Różnorodność podejścia w tym zakresie dotyczyła obowiązku lub braku obowiązku stosowania ustawy Prawo budowlane przy realizacji tego rodzaju zadań inwestycyjnych. Występowały również przypadki odmowy przyjmowania przez organy administracji architektoniczno-budowlanej zgłoszeń zamiaru prowadzenia robót składanych przez nadleśnictwa.

- **Nadleśnictwo Bartoszyce** w 2009 r. otrzymało zaświadczenie ze Starostwa Powiatowego w Bartoszycach, którym potwierdzono złożenie wszystkich wymaganych dokumentów dotyczących przebudowy drogi leśnej pożarowej. Jednocześnie w zaświadczeniu podano, że droga leśna według art. 3 pkt 2 ustawy o lasach jest lasem. Przebudowa drogi zaś realizowana jest w oparciu o plan urządzenia lasu, który stanowi podstawowy dokument gospodarki leśnej i nie podlega typowej procedurze prawno-budowlanej. Wszelkie prace porządkowe i naprawcze dróg leśnych muszą być zgodne z gospodarką leśną, za którą odpowiada nadleśniczy, na podstawie art. 35 ustawy o lasach.
- We wrześniu 2016 r. **Nadleśnictwo Drygały** uzyskało zaświadczenie ze Starostwa Powiatowego w Piszcu, że przedsięwzięcie polegające na remoncie leśnej drogi gruntowej w Leśnictwie Grądówka nie wymaga zgłoszenia. Podano jednak w uzasadnieniu, że po analizie otrzymanych dokumentów stwierdza się, że teren działek, przez które przebiega droga stanowi kompleks leśny przez który przebiega wyjeżdżona droga leśna, która powstała w wyniku poruszania się ludzi lub pojazdów po gruncie leśnym. W związku z powyższym nie można kwalifikować jej jako obiektu budowlanego, a tym samym nie podlega ona przepisom ustawy Prawo budowlane. Wykonanie przy użyciu wyrobów budowlanych nowej nawierzchni tej drogi o większej twardości, mającej charakter niepodzielny i trwały, należy traktować jako budowę nowego obiektu budowlanego, tj. drogi i wymaga uzyskania pozwolenia na budowę.

Stanowisko w sprawie budowy i remontu dróg leśnych wydał w czerwcu 2015 r. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego¹⁶. Według tej opinii wszystkie obiekty budowlane powstają w wyniku prowadzenia robót budowlanych z zastosowaniem wyrobów budowlanych. Budowlą będzie również droga w lesie, jeżeli będzie spełniać powyższe cechy, bowiem z punktu widzenia Prawa budowlanego nie ma znaczenia, czy droga jest budowana w lasach, czy poza ich terenem. Budowa takiej drogi wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, natomiast jej remont – dokonania zgłoszenia.

¹⁶ Stanowisko dostępne na stronie internetowej GUNB (http://www.gunb.gov.pl/dziala/interpret_p.html).

O konieczności prowadzenia na drogach leśnych robót budowlanych polegających na budowie, przebudowie lub remontach tych dróg oraz uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót, stanowią także „Wytyczne prowadzenia robót drogowych w lasach”, wprowadzone do stosowania zarządzeniem nr 16 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 marca 2014 r.

W związku ze stwierdzonymi przypadkami odmawiania przyjmowania zgłoszeń składanych przez nadleśnictwa do organów administracji architektoniczno-budowlanej Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych w dniu 2 czerwca 2015 r. przedstawiła regionalnym dyrekcjom lasów państwowych swoje stanowisko w tym zakresie. Podano w nim, że należy każdorazowo dokonywać zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych polegających na remontach i przebudowach dróg. Zamiar wykonania robót budowlanych należy każdorazowo zgłaszać przy planowanych pracach, niezależnie od tego, że organ administracji architektoniczno-budowlanej przesłał pismo odmowne – sugerując, że powyższe prace nie podlegają przepisom ustawy Prawo budowlane. Wystąpienie ze zgłoszeniem nie obejmuje prac utrzymaniowych, tj. np. profilowania nawierzchni wraz z zagęszczeniem, uzupełnienia ubytków oraz prac polegających na budowie drogi (wówczas wymagane jest pozwolenie na budowę).

Kontrola wykazała również, że w Nadleśnictwie Spychowo w 2011 r. przyjęto dokumentacje techniczne i na ich podstawie zrealizowano zadania inwestycyjne, które nie uwzględniały istotnych parametrów związanych z zabezpieczeniem przeciwpożarowym, wskazanych w § 7 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. W 2015 r. na podstawie tej dokumentacji, wykonano roboty budowlane, w wyniku których nie zachowano wymaganej 300-metrowej odległości pomiędzy 16 mijankami. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny wykazały, że odległości te wynosiły od 330 m do aż 710 m.

Parametry techniczne dróg leśnych pełniących funkcję dojazdów pożarowych, które poddane są przedsięwzięciom inwestycyjnym określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. W § 7 tego rozporządzenia określono parametry dróg wykorzystywanych jako dojazdy pożarowe, tj. m.in. wymogi w zakresie ich nośności, wymaganego nacisku na oś, odstępów między koronami drzew, wymiarów placu manewrowego oraz wymogi w zakresie mijanek, tj. ich szerokość i długość oraz odległość ich położenia względem siebie (nie większa niż 300 m).

NIK nie podzieliła stanowiska Nadleśniczego Nadleśnictwa Spychowo dotyczącego przyczyn niedochowania wymogów określonych w ww. rozporządzeniu. W złożonym w toku kontroli wyjaśnieniu wskazano, że dokumentacja techniczna sporządzona została przez uprawnionego projektanta i poddana była analizie rzeczoznawcy ds. przeciwpożarowych, który nie wniósł żadnych uwag. Zdaniem Nadleśniczego odległości pomiędzy mijankami i fakt, że są one mniejsze od odległości określonych w rozporządzeniu, są mniej ważne od tego, że droga jest wyposażona w mijanki. Kolejnym powodem o decyzji w zakresie rozmieszczenia mijanek było uwzględnienie lokalnych warunków terenowych, a także dobra widoczność na drogach i wykonanie zjazdów o konstrukcji i nośności przewidzianej dla drogi. Podkreślenia wymaga jednak, że przepis § 7 ww. rozporządzenia nie przewiduje wyjątków i jednoznacznie wskazuje, że odległość pomiędzy mijankami powinna wynosić nie więcej niż 300 m, a ich długość – 23 m. Przepis ten nie wskazuje również, aby inne elementy drogi, jak np. zjazd lub skrzyżowanie z inną drogą mogło służyć za mijankę.

Zdjęcie nr 3

Droga leśna pełniąca funkcję dojazdu pożarowego nr 31 i 1 w Nadleśnictwie Spychowo.

Na zdjęciu widoczna mijanka – kolejne usytuowane zostały w odległości 533 i 580 m, tj. niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska.



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

3.4 Realizacja zadań w zakresie przebudowy i utrzymania dróg leśnych oraz nadzór nad ich wykonaniem

Roboty budowlane dotyczące przebudowy dróg leśnych zlecane były podmiotom zewnętrznym w wyniku rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W zawartych z wykonawcami umowach prawidłowo i rzetelnie zabezpieczone zostały interesy nadleśnictw, poprzez m.in. ustanowienie kar umownych za zwłokę w wykonaniu umów oraz usunięciu stwierdzonych wad, a także gwarancji na wykonane prace.

Nadzór nad wykonawcami zleconych prac sprawowany był przez inspektorów nadzoru zatrudnionych w nadleśnictwach lub poprzez zawieranie umów z podmiotami zewnętrznymi. W ramach czynności nadzorczych dokonywano m.in. odwiertów i odkrywek prac zanikowych w celu faktycznego potwierdzenia wbudowanych podkładów i nawierzchni dróg oraz zastosowanych wyrobów budowlanych. Uczestniczono także w odbiorach częściowych oraz końcowych, potwierdzając realizację zleconego zakresu zadań.

- W **Nadleśnictwie Bartoszyce** w przypadku wszystkich objętych kontrolą zadań, tj. przebudowy oraz utrzymania 15 odcinków dróg leśnych nadzór nad realizacją robót zlecono, w ramach kompleksowej obsługi inwestorskiej, osobom posiadającym uprawnienia budowlane w specjalności drogowej. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego oceniali m.in. jakość wykonanych robót, protokolarnie potwierdzali wykonanie robót zanikających oraz dokonywali odbiorów częściowych i końcowych. Praca inspektorów nadzoru koordynowana była przez wyznaczonego pracownika Nadleśnictwa.
- W **Gołdapi** nadzór inwestorski nad robotami budowlanymi związanymi z przebudową czterech dróg zlecono dwóm podmiotom zewnętrznym. Łączne wynagrodzenie z tego tytułu wyniosło 12,9 tys. zł, a zakres powierzonych zadań obejmował pełnienie obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego branży budowlanej. Realizacja tych zadań odbywała się m.in. poprzez kontrole jakości w trakcie wykonywania robót oraz uczestnictwo inspektorów nadzoru inwestorskiego w czynnościach odbiorów.

Zdjęcie nr 4

Droga leśna w Leśnictwie Bludzie w Nadleśnictwie Gołdap, przebudowana w 2014 r.



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 5

Przebudowana w 2014 r. droga leśna wraz z mijanką w Leśnictwie Poganowo (Nadleśnictwo Srokowo).



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

3.5 Uzyskane efekty rzeczowe w wyniku realizacji przedsięwzięć na drogach leśnych oraz rozliczenia finansowe z ich wykonawcami, a także z instytucjami odpowiedzialnymi za rozliczenie środków ze źródeł zewnętrznych

Drogi leśne poddane robotom budowlanym polegającym na ich przebudowie, a także na których prowadzono działania w zakresie ich bieżącego utrzymania, służyły prowadzeniu prawidłowej gospodarki leśnej związanej z pozyskaniem i wywozem drewna.

W wyniku przeprowadzonych robót budowlanych dziewięć nadleśnictw objętych kontrolą przebudowało łącznie 79,7 km dróg, co stanowiło 1,2% dróg przez nie administrowanych (7.238,3 km). Na realizację tych zadań wydatkowano w latach 2014–2016 (do końca maja) 14,6 mln zł, w tym 3,2 mln zł ze środków pochodzących z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (21,6%). Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia załącznik nr 2 do niniejszej Informacji.

Efektom prowadzonych działań na drogach leśnych było przede wszystkim zapewnienie terminowego wywozu drewna z lasu i niedopuszczenie do zapłaty kar w związku z brakiem możliwości jego przekazania odbiorcom. Nie wystąpiły również przypadki deprecjacji drewna z powodu nienależytego utrzymania sieci dróg leśnych, a także utrudnień w wykonywaniu prac związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej (wykonywanie cięć oraz zabiegów pielęgnacyjnych).

- W **Nadleśnictwie Borki** roboty zrealizowane w ramach przebudowy i utrzymania dróg leśnych związane były m.in. z planowanym pozyskaniem drewna w leśnictwach, w których drogi te się znajdują. W badanym okresie z terenów leśnych obsługiwanych przez drogi leśne poddane przebudowom pozyskano ok. 20,2 tys. m³ drewna (o wartości 3,7 mln zł netto), zaś z terenów obsługiwanych przez drogi objęte pracami utrzymaniowymi – 166,2 tys. m³ drewna o wartości 31,2 mln zł netto.
- W **Spychowie** z terenów leśnych obsługiwanych przez trzy przebudowane w okresie objętym kontrolą drogi leśne pozyskano ok. 8,7 tys. m³ drewna o wartości 2,0 mln zł brutto, zaś z terenów obsługiwanych przez drogi objęte bieżącym utrzymaniem – 16,0 tys. m³ drewna (3,7 mln zł).

Przeprowadzone w toku czynności kontrolnych oględziny stanu przebudowanych dróg leśnych oraz poddanych bieżącemu utrzymywaniu (na podstawie art. 39 ustawy o NIK) wykazały, że wszystkie drogi nosiły ślady użytkowania i były przejezdne. Drogi wykorzystywane jako dojazdy pożarowe oznakowane były ponadto tablicami z ich numerem.

W terminach ustalonych w umowach z wykonawcami zleconych prac dokonano rozliczeń zrealizowanych robót, zarówno w rozliczeniach ryczałtowych, jak również kosztorysowych, według dokumentacji powykonawczej określającej faktyczną ilość wbudowanych wyrobów budowlanych. Wypłaty wynagrodzeń dla wykonawców zostały dokonane po protokolarnych odbiorach zadań, w których odnoszono się również do faktycznego potwierdzenia wykonania prac zanikowych, np. poprzez dokonywanie odkrywek. W jednym przypadku, zgodnie z postanowieniami zawartych umów, Nadleśnictwo Spychowo naliczyło karę wykonawcom za nieterminowe wykonanie przedmiotu zamówienia w wysokości 23,8 tys. zł.

Nadleśnictwa korzystały lub deklarowały skorzystanie z uprawnień gwarancyjnych wynikających z postanowień zawartych umów. Stwierdzane w trakcie przeglądów usterki przebudowanych lub poddanych bieżącemu utrzymaniu odcinków dróg leśnych, polegające na ubytkach w nawierzchni, były zgłaszane wykonawcom w celu ich usunięcia.

Wszystkie cztery nadleśnictwa (Spychowo, Bartoszyce, Srokowo oraz Wichrowo), które uzyskały dofinansowanie zadań inwestycyjnych z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, rzetelnie rozliczyły otrzymane środki. Wnioski o płatność w tym zakresie zostały złożone w wymaganym terminie, a kwoty wnioskowanej pomocy finansowej były tożsame z kwotami określonymi w umowie i obejmowały jedynie koszty kwalifikowalne zadań. Łączne uzyskane dofinansowanie wyniosło 3,2 mln zł.

Wszystkie skontrolowane nadleśnictwa egzekwowały zakazy poruszania się po lesie (m.in. pojazdami silnikowymi), o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o lasach. Z tytułu nieuprawnionego wjazdu na drogi leśne nakładano na kierujących grzywny, bądź stosowano pouczenia. Na przykład, Nadleśnictwo Jedwabno z tytułu nieuprawnionego wjazdu pojazdem silnikowym do lasu w okresie 2014–2015 r. nałożyło na kierujących 126 mandatów na łączną kwotę 10 tys. zł. W 104 przypadkach pouczone kierujących o zakazie poruszania się drogami leśnymi ww. pojazdami.

3.6 Sprawowany przez Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych nadzór nad nadleśnictwami w zakresie przedsięwzięć inwestycyjnych i prac dotyczących utrzymania dróg leśnych

RDLP w Olsztynie i Białymstoku prawidłowo realizowały zadania związane z planowaniem nakładów finansowych na budowę i przebudowę dróg leśnych oraz kosztów ich utrzymania. Potrzeby nadleśnictw były w tym zakresie weryfikowane przy uwzględnieniu konieczności prowadzenia prawidłowej gospodarki leśnej oraz możliwości finansowych.

W celu wspierania nadzorowanych nadleśnictw RDLP organizowały szkolenia dotyczące zarówno prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, jak również przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych oraz związanych z utrzymaniem dróg leśnych. Ponadto w RDLP w Olsztynie właściwie zostały określone działania nadzorcze w zakresie planowania, przygotowania i odbiorów zadań inwestycyjnych i remontów dróg leśnych, które zostały wskazane w zarządzeniu Dyrektora RDLP z 25 maja 2007 r. w sprawie wprowadzenia ramowych zasad dotyczących planowania, przygotowania, realizacji, odbioru i rozliczenia kosztów poniesionych na nabycie, wytworzenie, modernizację i remonty obiektów budowlanych kubaturowych i dróg. W ramach tych działań weryfikowano dokumentację projektową oraz uczestniczono w odbiorach końcowych przedsięwzięć zrealizowanych przez nadleśnictwa. Należy jednak zaznaczyć, że poza nadzorem pozostawały w RDLP w Olsztynie działania związane z utrzymaniem dróg. Monitorowanie zarówno przygotowania, jak i realizacji tych zadań mogło zapobiec kwalifikowaniu robót faktycznie będących przebudową jako działań związanych z bieżącym utrzymaniem dróg leśnych.

- **RDLP w Olsztynie**, pomimo wynikającego z art. 34 pkt 2c ustawy o lasach obowiązku sprawowania nadzoru, nie objęła weryfikacją dokumentacji projektowych 48 zadań związanych z utrzymaniem dróg, dla których została ona sporządzona na zlecenie nadleśnictw. Tym samym działalność nadleśnictw w zakresie prawidłowości sporządzenia tej dokumentacji, jak również właściwej klasyfikacji zadań do kategorii utrzymania dróg oraz realizacji ewentualnych obowiązków związanych ze zgłoszeniem robót pozostawała poza bieżącym nadzorem RDLP w Olsztynie. Kontrole NIK przeprowadzone w Nadleśnictwach Jedwabno i Bartoszyce wykazały, że w ramach utrzymania dróg leśnych, bez zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej, nadleśnictwa te zrealizowały łącznie 16 zadań (odcinków dróg) stanowiących faktycznie ich przebudowę. W wyniku zaprojektowanych i wykonanych zadań zmianie uległy bowiem istotne charakterystyczne parametry dróg, w tym ich nośność. Brak takich działań, wg wyjaśnień Dyrektora RDLP w Olsztynie, wynikał m.in. z faktu, że nadleśniczowie nie przedkładali dokumentów do weryfikacji. Zdaniem NIK, niezbędne jest jednak stworzenie formalnego mechanizmu zobowiązującego zarówno do przedkładania przez nadleśniczych dokumentacji do weryfikowania, jak również dokonywania tych czynności przez właściwych pracowników RDLP.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczą również sposobu prowadzenia nadzoru przez RDLP w Białymstoku nad przygotowaniem i realizacją inwestycji na drogach leśnych. Na potrzebę zwiększenia nadzoru nad nadleśnictwami w zakresie prawidłowego przygotowania zadań związanych z drogami leśnymi wskazują ustalenia kontroli NIK przeprowadzonych w trzech nadleśnictwach (Borki, Drygały i Gołdap), gdzie stwierdzono istotne nieprawidłowości związane z przygotowaniem zamówień publicznych. Z wyjaśnień Dyrektora RDLP w Białymstoku wynika, że za przygotowanie i przeprowadzenie postępowań odpowiadają nadleśniczowie. Zdaniem NIK fakt ten nie zwalnia RDLP z wykonywania obowiązków z tytułu nadzoru.

Dobre praktyki

Dobłą praktyką ujawnioną w toku kontroli RDLP w Olsztynie był natomiast udział przedstawicieli RDLP w odbiorach końcowych blisko połowy przedsięwzięć przeprowadzonych przez nadleśnictwa, polegających na budowie i przebudowie dróg leśnych. Udział taki miał miejsce także w przypadku jednego z 20 remontów planowych i przeprowadzonych przez nadleśnictwa.

RDLP w Olsztynie i Białymstoku monitorowały i weryfikowały poprawność wprowadzanych przez nadleśnictwa danych do Systemu Informacji Lasów Państwowych („SILP”). Ewidencja ta obejmowała m.in. numery inwentarzowe dróg, dane o szerokości pasa drogowego, szerokość dróg, rodzaj ich nawierzchni, a także wyposażenie dróg w obiekty, np. mijanki, rowy przydrożne oraz przepusty. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w prowadzeniu tej ewidencji RDLP w Białymstoku żądała uzupełnienia przez nadleśnictwa brakujących wpisów lub usunięcia błędów. Z uwagi jednak na ciągłe prace nad modułem SILP w zakresie ewidencjonowania dróg, w toku kontroli NIK ujawniono przypadki nieuwzględnienia danych dotyczących szerokości pasa drogowego lub podania niepełnych danych o drogach leśnych. Podobna sytuacja miała miejsce w RDLP w Olsztynie, w której wystąpiły rozbieżności co do szerokości dróg leśnych. Niektóre nadleśnictwa do pozycji „szerokość” wprowadzały sumę szerokości wykonanej jezdni wraz z poboczami, a inne ujmowały w tej pozycji szerokość samej jezdni, pomimo istnienia poboczy. Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień wynikało, że do czasu opracowania „Projektu docelowej sieci drogowej” nieuzasadnione jest podejmowanie działań zmierzających do ujednoczenia praktyki i zakresu wprowadzania danych przez nadleśnictwa.

RDLP w Olsztynie i w Białymstoku monitorowały proces wdrożenia zarządzenia Dyrektora Lasów Państwowych nr 57 z 3 sierpnia 2015 r. w sprawie „Instrukcji wyznaczenia docelowej sieci drogowej nadleśnictwa”. W tym celu m.in. zorganizowały szkolenie i naradę dla nadleśniczych obejmujące praktyczne przygotowanie do wykonania operatu drogowego docelowej sieci drogowej.

4.1 Przygotowanie kontroli

W ramach przygotowania do kontroli wystąpiono, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, do Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Olsztynie i w Białymstoku o podanie informacji dotyczącej nakładów poniesionych przez poszczególne nadleśnictwa na zadania związane z pracami inwestycyjnymi i utrzymaniowymi na drogach leśnych. Na podstawie otrzymanych informacji wytypowano jednostki do kontroli, kierując się wysokością wydatkowanych środków na te zadania.

4.2 Postępowanie pokontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W 10 skontrolowanych podmiotach, w których stwierdzono nieprawidłowości¹⁷, od osób odpowiedzialnych za ich powstanie pobrano wyjaśnienia na podstawie art. 40 ustawy o NIK, a w dwóch, na podstawie art. 42 tej ustawy, przesłuchano w charakterze świadka łącznie sześć osób. W trakcie 11 kontroli pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacje od łącznie 31 jednostek. Na podstawie art. 52 ustawy o NIK we wszystkich skontrolowanych jednostkach zorganizowano narady z kierownictwem tych jednostek, podczas których przedstawiono ustalenia kontroli, w tym stwierdzone nieprawidłowości.

W trakcie realizacji dwóch kontroli, na podstawie art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, powołano biegłego w dziedzinie budownictwa w celu ustalenia, czy w wyniku przeprowadzonych w dwóch nadleśnictwach zadań inwestycyjnych powstały obiekty budowlane w myśl ustawy Prawo budowlane.

Do kierowników wszystkich 11 skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny działalności, a w przypadku 10 jednostek zawarto w nich również wnioski pokontrolne (łącznie 18 wniosków).

Do Dyrektorów Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych wnioskowano o:

- podjęcie działań w celu objęcia weryfikacją sporządzanych na zlecenie nadleśnictw dokumentacji projektowych dotyczących zadań utrzymania dróg (RDLP w Olsztynie);
- podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania przypadków występowania błędów w przygotowywanych przez nadleśnictwa dokumentacjach postępowań przetargowych na roboty dotyczące dróg leśnych (RDLP w Białymstoku).

Do nadleśniczych wnioskowano zaś o:

- zgłaszanie organom administracji architektoniczno-budowlanej zamiaru wykonania robót budowlanych polegających na przebudowie dróg leśnych;
- wykonywanie okresowych kontroli stanu technicznego dróg, jako obiektów budowlanych;
- dostosowanie parametrów technicznych przebudowanych dojazdów pożarowych do wymogów określonych w § 7 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów;
- przystępowanie do realizacji robót budowlanych po upływie 30-dniowego terminu na wniesienie sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, a w przypadku konieczności wcześniejszego rozpoczęcia prac – uzyskanie pisemnej informacji o braku zamiaru jego wniesienia;

¹⁷ RDLP w Olsztynie, RDLP w Białymstoku oraz Nadleśnictwa: Bartoszyce, Borki, Drygały, Gołdap, Jedwabno, Orneta, Spychowo i Wichrowo.

- stosowanie, oprócz ceny, innych kryteriów oceny ofert w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane związane z przebudową i utrzymaniem dróg leśnych;
- dochowanie należytej staranności w trakcie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- podjęcie działań zapewniających rzetelne przygotowanie oraz prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, a także zawieranie umów zgodnie z warunkami wybranych ofert;
- przestrzeganie regulaminu wewnętrznego przy wyborze wykonawców zamówień, które są zwolnione z obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych;
- rzetelne określanie zakresu rzeczowego robót remontowych na drogach leśnych;
- podjęcie działań zapewniających rzetelne sporządzanie wzorów umów dotyczących zamówień publicznych.

Według stanu na 16 grudnia 2016 r. dziesięć wniosków zostało już zrealizowanych, trzy były w trakcie realizacji, zaś pięć – niezrealizowanych (dotyczyło to wniosków zawartych w wystąpieniach objętych zastrzeżeniami, których termin nadesłania odpowiedzi jeszcze nie minął). Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyło pięciu kierowników jednostek kontrolowanych, tj. Dyrektorzy RDLP w Olsztynie i w Białymstoku oraz Nadleśniczowie Nadleśnictw: Jedwabno, Orneta i Wichrowo. Zastrzeżenia Dyrektora RDLP w Olsztynie oraz Nadleśniczych zostały przez zespoły orzekające Komisji Rozstrzygającej w całości oddalone, zaś Dyrektora RDLP w Białymstoku uznane w części.

Na podstawie art. 62a ustawy o NIK, do Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego w: Bartoszycach, Braniewie, Lidzbarku Warmińskim, Nidzicy, Olsztynie, Ornecie, Pieszku oraz Szczytnie skierowano osiem powiadomień. Wskazywały one na potrzebę zwiększenia nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych na drogach leśnych. Powiadomienie skierowano również do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie. Poinformowano w nim o potrzebie zdyscyplinowania, w trybie art. 84b ustawy Prawo budowlane, organów administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie jednolitego postępowania dotyczącego zgłoszeń robót budowlanych na leśnych obiektach drogowych. W odpowiedzi z dnia 13 stycznia 2017 r. Wojewódzki Inspektor podał, m.in. że przekazał organom administracji architektoniczno-budowlanej w województwie warmińsko-mazurskim interpretację Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w sprawie budowy i remontów dróg leśnych, a także poszerzył zakres planowych kontroli tych organów o ocenę prawidłowości przyjmowanych zgłoszeń dotyczących tej kwestii.

Wykaz skontrolowanych jednostek

Lp.	Kontrolowana jednostka	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (w czasie kontroli)	Stanowisko	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁸
1.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie	Małgorzata Błyskun	Dyrektor	O
2.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku	Piotr Czyżyk ¹⁹	p.o. Dyrektor	O
3.	Nadleśnictwo Bartoszyce	Zygmunt Pampuch	Nadleśniczy	PN
4.	Nadleśnictwo Orneta	Piotr Matusik	Nadleśniczy	PN
5.	Nadleśnictwo Srokowo	Zenon Piotrowicz	Nadleśniczy	P
6.	Nadleśnictwo Spychowo	Krzysztof Krasula	Nadleśniczy	PN
7.	Nadleśnictwo Wichrowo	Aleksander Sawczuk ²⁰	Nadleśniczy	PN
8.	Nadleśnictwo Borki	Kazimierz Sarżyński ²¹	Nadleśniczy	PN
9.	Nadleśnictwo Drygały	Michał Sobecki	Nadleśniczy	PN
10.	Nadleśnictwo Gołdap	Grzegorz Jejer ²²	Nadleśniczy	PN
11.	Nadleśnictwo Jedwabno ²³	Marek Trędowski	Nadleśniczy	PN

¹⁸ P – ocena pozytywna; PN – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; N – ocena negatywna; O – ocena opisowa.

¹⁹ W czasie kontroli Dyrektorem był również Andrzej Gołembiewski (od 3 grudnia 2015 r. do 11 sierpnia 2016 r.).

²⁰ W czasie kontroli Nadleśniczym był również Andrzej Reguła (do 22 kwietnia 2016 r.), zaś w okresie od 23 kwietnia do 20 lipca 2016 r. obowiązki Nadleśniczego pełnił Krzysztof Śmiech.

²¹ W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 maja 2016 r. Nadleśniczym był Piotr Gawrycki.

²² Od 1 lutego 2016 r., poprzednio Nadleśniczym był Andrzej Wyłucki.

²³ Kontrola doraźna R/16/002.

Zestawienie niektórych danych dotyczących zakresu rzeczowego i finansowego zrealizowanych zadań inwestycyjnych i dotyczących utrzymania dróg leśnych (stan na 31 maja 2016 r.)

Lp.	Wyszczególnienie	RDLP w Olsztynie	RDLP w Białymstoku	Łącznie
1.	Liczba nadleśnictw położona na terenie województwa warmińsko-mazurskiego ²⁴	28	9	37
2.	Powierzchnia lasów administrowanych przez nadleśnictwa z terenu województwa warmińsko-mazurskiego (w km ²)	5.145,9	1.961,2	7.107,1
3.	Łączna długość dróg leśnych administrowanych przez nadleśnictwa z terenu województwa warmińsko-mazurskiego (w km) ²⁵	29.118	4.716	33.834
4.	Łączna długość wybudowanych dróg leśnych lub podlegających przebudowie (w km)	110,7	46,5	157,2
5.	Kwota wydatków na realizację zadań związanych z budową lub przebudową dróg leśnych w okresie 2014 r.–31 maja 2016 r. (w tys. złotych brutto)	28.695,7	10.591,0	39.286,7
6.	Kwota wydatków na realizację zadań w ramach utrzymania dróg leśnych w okresie 2014 r.–31 maja 2016 r. (w tys. zł brutto) ²⁶	29.460,4	3.316,1	32.776,5

²⁴ Jako kryterium doboru jednostek z terenu województwa warmińsko-mazurskiego przyjęto lokalizację siedziby nadleśnictwa na terenie tego województwa.

²⁵ Drogi zaewidencjonowane w Systemie Informacji Lasów Państwowych o szerokości co najmniej 2 m.

²⁶ Zadania utrzymania dróg leśnych, w ramach których wykonano roboty budowlane (z wyłączeniem zadań bieżącego utrzymania, polegających m.in. na odśnieżaniu lub odkrzaczaniu dróg).

Zestawienie danych dotyczących dróg administrowanych przez objęte kontrolą nadleśnictwa wraz z długością dróg, które zostały przebudowane i nakładami finansowymi poniesionymi na ten cel (2014–2015 r.)

Lp.	Nadleśnictwo	Łączna długość administrowanych dróg (w km)	Łączna długość przebudowanych odcinków dróg (w km)	Wartość nakładów na przebudowę odcinków dróg (w tys. zł netto)	Wartość nakładów na utrzymanie dróg (w tys. zł netto)
1.	Nadleśnictwo Bartoszyce	423,26	7,3	3.606,5	1.636,7
2.	Nadleśnictwo Orneta	892,0	2,7	901,4	356,6
3.	Nadleśnictwo Srokowo	391,4	12,7	2.146,0	1.518,0
4.	Nadleśnictwo Spychowo	1.420,96	9,9	1.331,3	2.141,7
5.	Nadleśnictwo Wichrowo	975,1	4,8	1.779,0	1.304,7
6.	Nadleśnictwo Borki	288,5	25,8	2.440,3	676,8
7.	Nadleśnictwo Drygały	748,3	3,2	693,8	204,1
8.	Nadleśnictwo Gołdap	448,2	7,2	939,3	191,5
9.	Nadleśnictwo Jedwabno ²⁷	1.650,5	6,1	771,5	1.365,8

²⁷ Kontrola doraźna R/16/002.

Charakterystyka stanu prawnego

I. Analiza stanu prawnego

1. W myśl postanowień art. 18 ust. 1 ustawy o lasach, plan urządzenia lasu sporządza się z uwzględnieniem przyrodniczych i ekonomicznych warunków gospodarki leśnej oraz celów i zasad gospodarki leśnej oraz sposobów ich realizacji, określonych dla każdego drzewostanu i urządzanego obiektu, z uwzględnieniem lasów ochronnych. Plan ten powinien zawierać m.in. określenie zadań, w tym w szczególności dotyczących: ilości przewidzianego do pozyskania drewna, określonego oddzielnie jako etat miąższościowy użytków rębnych oraz etat powierzchniowy użytków przedrębnych, zalesie i odnowień, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym ochrony przeciwpożarowej, gospodarki łowieckiej, a także potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej.

Wskazane w art. 6 ust. 1 tej ustawy definicje regulują m.in. pojęcia dotyczące dróg leśnych. Zgodnie z tą definicją, są to drogi położone w lasach niebędące drogami publicznymi w rozumieniu przepisów o drogach publicznych. Zgodnie z art. 29 ust. 1, w lesie ruch pojazdem silnikowym, zaprzęgowym i motorowerem jest dozwolony jedynie drogami publicznymi, natomiast drogami leśnymi jest dozwolony tylko wtedy, gdy są one oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach. Ww. przepisy nie dotyczą jednak: pracowników nadleśnictw, osób nadzorujących gospodarkę leśną oraz kontrolujących jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, osób zwalczających pożary oraz ratujących życie lub zdrowie ludzkie, funkcjonariuszy Straży Granicznej chroniących granicę państwową oraz funkcjonariuszy innych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, osób wykonujących czynności z zakresu gospodarki łowieckiej oraz właścicieli pasiek zlokalizowanych na obszarach leśnych, właścicieli lasów we własnych lasach, osób użytkujących grunty rolne położone wśród lasów, pracowników leśnych jednostek naukowych, instytutów badawczych i doświadczalnych, w związku z wykonywaniem badań naukowych i doświadczeń z zakresu leśnictwa i ochrony przyrody, wojewódzkich konserwatorów przyrody oraz pracowników Służb Parków Krajobrazowych, a także osób sporządzających plany urządzenia lasu, uproszczone plany urządzenia lasu lub inwentaryzację stanu lasu.

Nieprzestrzeganie ww. zakazów podlega karze grzywny określonej w art. 161 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²⁸.

W skład Lasów Państwowych wchodzi, zgodnie z art. 32 ust. 2 ww. ustawy, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, RDLP, nadleśnictwa oraz inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Dyrektor RDLP w szczególności:

- inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność nadleśniczych i kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu regionalnym;
- organizuje wspólne przedsięwzięcia nadzorowanych jednostek organizacyjnych w zakresie ochrony lasu i racjonalnej gospodarki leśnej;
- dysponuje środkami finansowymi, wydzielonymi na wyrównanie niedoborów środków w poszczególnych nadleśnictwach, wynikających ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej.

Nadleśniczy zaś prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu, a w szczególności:

- reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania,
- kieruje nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych,

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.

- bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa, pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych,
- ustala organizację nadleśnictwa, w tym podział na leśnictwa zapewniający leśniczemu prawidłowe wykonywanie zadań gospodarczych oraz zatrudnia i zwalnia pracowników nadleśnictwa.

W art. 56 ustawy o lasach wskazano, że w Lasach Państwowych tworzy się fundusz leśny stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie. Środkami z tego funduszu dysponuje Dyrektor Generalny Lasów Państwowych.

Środki z funduszu leśnego przeznacza się dla nadleśnictwa na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej, a przeznacza je się m.in. na tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej.

2. Podstawowym aktem prawnym regulującym proces budowlany jest ustawa Prawo budowlane. Uczestnikami tego procesu w rozumieniu ww. ustawy są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant oraz kierownik budowy lub kierownik robót (art. 17). Ich prawa i obowiązki określają przepisy art. 18–26 Prawa budowlanego. Do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, a w szczególności zapewnienie opracowania projektów budowlanych oraz wykonania i odbioru robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie, bądź zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego. Obowiązek taki może nałożyć na inwestora właściwy organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę.

W myśl art. 28 Prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29 i 30 tej ustawy, które enumeratywnie wymieniają m.in. rodzaje budów i robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę oraz rodzaje budów i robót budowlanych podlegających zgłoszeniu właściwemu organowi. W art. 32 Prawa budowlanego określone zostały warunki uzyskania pozwolenia na budowę. Może być ono wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, a także uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczegółowymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

Według definicji zamieszczonych w art. 3 ustawy Prawo budowlane:

- obiektem liniowym jest obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami;
- budową jest wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa lub nadbudowa obiektu budowlanego;
- przebudową jest wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;
- remontem jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Stosownie do art. 41 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia na terenie budowy prac przygotowawczych, do których należą: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów oraz wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy (art. 41 ust. 2). Zgodnie z przepisami art. 42 ust. 1 inwestor jest zobowiązany zapewnić objęcie kierownictwa budowy lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w określonej specjalności. Kierownik budowy jest natomiast zobowiązany m.in. prowadzić dziennik budowy i odpowiednio zabezpieczyć teren budowy (art. 42 ust. 2).

W myśl art. 54 ustawy Prawo budowlane, do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie wymagane jest pozwolenie na budowę można przystąpić, z zastrzeżeniem przepisów art. 55 i 57 tej ustawy, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. W art. 55 Prawa budowlanego wskazane zostały sytuacje, w których przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, natomiast w art. 57 określone zostały m.in. dokumenty, które należy dołączyć do zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

W art. 62 ustawy Prawo budowlane obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli:

- 1) okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego m.in.:
 - elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
 - instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska,
- 2) okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

W trakcie ww. kontroli należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli, zaś kontrole te przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności.

3. Zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawę tę stosuje się do udzielania zamówień m.in. przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych oraz inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, stosownie do art. 32 ust. 1 ustawy o lasach, jest zaś państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej reprezentującą Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia.

Zasady i tryb postępowania w sprawach dotyczących wyboru wykonawcy inwestycji określone zostały w ustawie Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 tej ustawy, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne (art. 8 ust. 1) i prowadzone, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, z zachowaniem formy pisemnej (art. 9 ust. 1). Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10 ust. 1). Stosownie do art. 10 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, zamawiający może udzielić zamówienia również w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej, ale tylko w przypadkach określonych w ustawie.

W dziale II ustawy zatytułowanym „Postępowanie o udzielenie zamówienia” zawarto postanowienia dotyczące sposobu prowadzenia postępowania, w tym m.in. jego przygotowania (art. 29–38), trybów udzielania zamówień (art. 39–81), wyboru najkorzystniejszej oferty (art. 82–95) i dokumentowania postępowania (art. 96–98). W dziale IV (art. 139–151a) zawarto natomiast uregulowania dotyczące umów w sprawach zamówień publicznych, m.in. w zakresie: postanowień umownych, czasu trwania umowy, wypłaty wynagrodzenia i udzielania zaliczek, ustanawiania zabezpieczenia należytego wykonania umowy, a także okoliczności uzasadniających unieważnienie umowy.

W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. z 2013 r. poz. 231) wskazano enumeratywnie wymienione dokumenty, których można żądać od wykonawców. Są to m.in. dokumenty potwierdzające posiadanie uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania, w szczególności koncesji, zezwoleń lub licencji, wykazy robót budowlanych zrealizowanych przez wykonawcę, wykazy narzędzi, wyposażenia zakładu i urządzeń technicznych dostępnych wykonawcy usług lub robót budowlanych w celu wykonania zamówienia wraz z informacją o podstawie do dysponowania tymi zasobami, a także wykazy osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia.

4. W myśl postanowień § 7 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, drogi leśne, wykorzystywane jako dojazdy pożarowe, powinny być oznakowane i utrzymywane w sposób zapewniający ich przejezdność. Drogi takie, budowane lub przebudowywane powinny mieć określone parametry:

- nawierzchnię gruntową lub utwardzoną o nośności co najmniej 10 ton i nacisku osi 5 ton;
- promienie zewnętrzne łuków o długości co najmniej 11 m;
- odstęp pomiędzy koronami drzew o szerokości co najmniej 6 m, zachowany do wysokości 4 m od nawierzchni jezdni;
- jezdnię o szerokości co najmniej 3 m;
- plac manewrowy o wymiarach co najmniej 20 x 20 m – w przypadku drogi bez przejazdu;
- mijanki o szerokości co najmniej 3 m i długości 23 m, położone w odległości nie większej niż 300 m od siebie, z zapewnieniem z nich wzajemnej widoczności – w przypadku dróg jednopasmowych.

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2014 r. poz. 883, ze zm.).
5. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz. U. Nr 58, poz. 405, ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Środowiska
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
9. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
10. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
13. Senacka Komisja Środowiska