



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.003.04.2021

Pan
Zbigniew Sołtysiński
Dyrektor
Wielkopolskiego Parku Narodowego
Jeziory, 62-050 Mosina

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/052 „Ochrona przeciwpożarowa w parkach narodowych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Park Narodowy (WPN), Jezioro, 62-050 Mosina
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Sołtysiński, dyrektor WPN od 1 czerwca 2017 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 wykorzystanie środków finansowych na realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej ekosystemów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 19 października 2021 r., 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 Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/48/2021 z 15 lipca 2021 r.2. Paula Szast, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/55/2021 z 5 sierpnia 2021 r. <p>(akta kontroli str.1-4, 264)</p>

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania WPN z zakresu ochrony przeciwpożarowej ekosystemów podejmowane w latach 2018-2021³.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W WPN corocznie opracowywano i terminowo uzgadniano z Komendantem Miejskim Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu⁴ dokument pt. „Sposób postępowania na wypadek powstania pożaru lasu”⁵, przy czym dokument ten odnosił się zarówno do obszarów leśnych, jak i ekosystemów nieleśnych. System obserwacyjno-alarmowy obejmował teren całego WPN i zorganizowany był zgodnie z obowiązującymi przepisami⁶. Punkty czerpania wody i pasy przeciwpożarowe były właściwie utrzymane, zaś dojazdy pożarowe zostały doprowadzone do stanu zgodnego z wymaganiami wynikającymi z obowiązujących przepisów⁷. Bazę sprzętu do celów przeciwpożarowych wyposażono w niezbędny sprzęt posiadający aktualne przeglądy.

Podejmowano szereg działań zmierzających do zwiększenia ochrony przeciwpożarowej ekosystemów WPN, polegających m.in. na ścisłej współpracy z jednostkami organizacyjnymi Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (PGL LP), rozpoznaniu możliwości budowy wieży obserwacyjnej oraz edukacji w zakresie zagrożenia pożarami. Prawidłowo planowano, realizowano i finansowano zadania dotyczące ochrony przeciwpożarowej ekosystemów, zaś przypadki niepełnej realizacji zadań wynikały z obiektywnych przyczyn.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że nieprawidłowo określono kategorię zagrożenia pożarowego lasów WPN⁸ oraz, że wystąpiły 2 przypadki (spośród 3 zbadanych spraw) nierzetelnego dokumentowania postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej, wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro. Nieprawidłowości te ze względu na ich rodzaj i wagę nie miały jednak negatywnego wpływu na kontrolowaną działalność.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja ochrony przeciwpożarowej ekosystemów

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą NIK w WPN obowiązywał zatwierdzony przez dyrektora WPN „Sposób postępowania na wypadek pożaru”. Był on corocznie aktualizowany i w terminie do 31 marca uzgadniany z Komendantem Miejskim PSP. W latach 2018-2020 Państwowa Straż Pożarna (PSP) nie zgłaszała uwag do ww. dokumentu, natomiast w 2021 r. zgłosiła zmianę numerów telefonów Komendy Miejskiej PSP w Poznaniu (KM PSP) oraz wniosła o weryfikację wykazu punktów czerpania wody i uwzględnienie ich współrzędnych geograficznych przy następnej aktualizacji¹⁰.

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

³ Do 19 października 2021 r.

⁴ Dalej: „Komendant Miejski PSP”.

⁵ Dalej: „Sposób postępowania na wypadek pożaru”.

⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz. U. Nr 58 poz. 405 ze zm.), dalej: „rozporządzenie MŚ z 22 marca 2006 r.”

⁷ Ibidem.

⁸ Dalej: „kzpl”.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Pismo z 3 marca 2021 r.

„Sposób postępowania na wypadek pożaru” zawierał ogólne informacje o terenie leśnym WPN i o obwodach ochronnych. Określono w nim: kzpl (I i II¹¹), opis środków łączności, wykaz i rozmieszczenie własnych sił i środków ratowniczych, plan postępowania na wypadek pożaru, instrukcję dla dyżurnego Punktu Alarmowo-Dyspozycyjnego¹², lokalizację punktów czerpania wody, wykaz konsultantów oraz uwagi końcowe zawierające m.in. zasady współdziałania z organami administracji i samorządami. Załącznik graficzny w postaci mapy do celów przeciwpożarowych WPN posiadał zaznaczone granice WPN, jego otuliny i obwodów ochronnych oraz siedziby obwodów ochronnych¹³; dojazdy pożarowe, pasy przeciwpożarowe, hydranty, punkty czerpania wody oraz bazy sprzętu do celów przeciwpożarowych. W żadnym z dokumentów obowiązujących w WPN nie określono kategorii zagrożenia pożarowego ekosystemów nieleśnych.

Dyrektor WPN wyjaśnił m.in., że: „...dla ekosystemów nieleśnych brak jest generalnie wytycznych i metodyki dotyczącej określania kategorii zagrożenia pożarowego. Tym niemniej ich ochrona przeciwpożarowa jest zapewniona na terenie WPN. Wynika to z prowadzonych stałych dyżurów w PAD WPN, otrzymywania meldunków z punktów obserwacyjnych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych o pożarach i zadymieniu na terenie Parku, utrzymywania dojazdów pożarowych przebiegających w części przez tereny ekosystemów nieleśnych, utrzymywania punktów czerpania wody zlokalizowanych w miejscach zapewniających zaopatrzenie w wodę do celów przeciwpożarowych dla całego terenu Parku, w tym także ekosystemów nieleśnych, gęstej sieci dróg różnych kategorii przebiegających przez teren Parku, baz sprzętu przeciwpożarowego dedykowanego dla całego obszaru Parku”.

(akta kontroli str. 33-132, 584-587)

W kontrolowanym przez NIK okresie system obserwacyjno-alarmowy na terenie WPN zorganizowany był zgodnie z przepisami rozporządzenia MŚ z 22 marca 2006 r. Objęto nim cały teren parku. WPN nie posiadał własnych punktów obserwacji naziemnej, ale otrzymywał meldunki o zagrożeniach pożarowych od obsługi wież obserwacyjnych należących do PGL LP, położonych na terenie dwóch nadleśnictw graniczących z terenem WPN (tj. nadleśnictw: Konstantynowo i Babki). Ze względu na specyficzne ukształtowanie terenu WPN (wzgórza morenowe), ograniczające widzialność z punktów obserwacyjnych PGL LP, obserwację naziemną uzupełniały naziemne patrole przeciwpożarowe, pełnione przez pracowników WPN: strażników parku, leśniczych i podleśniczych obwodów ochronnych oraz pracowników Zespołu ds. Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000. W czasie pełnienia patroli pracownicy WPN wyposażeni byli w środki transportu i łączności oraz podręczny sprzęt do gaszenia pożaru (patrol każdorazowo dysponował: samochodem, przyczepą samochodową z zestawem gaśniczym, telefonem komórkowym i radiotelefonem, łopatami, siekierami i hydronetką). Praca patroli dokumentowana była w formie wpisów w planach pracy Straży Parku, miesięcznych kartach pracy pojazdów i kalendarzach służbowych leśniczych i podleśniczych obwodów ochronnych. Ponadto obserwację terenu WPN z powietrza zapewniały patrole lotnicze prowadzone przez PGL LP.

(akta kontroli str. 16-17, 33-132, 160-199, 219-226, 251-253, 260-263, 297-304, 373-376, 615-665)

¹¹ Kzpl została ustalona odrębnie dla dwóch części WPN, różniących się pod względem częstotliwości występowania pożarów, tj. dla obszaru Kątnik-Puszczykowo (I kategoria – zagrożenie duże) oraz pozostałej części WPN (II kategoria – zagrożenie średnie), co stanowiło naruszenie § 2 ust. 2a rozporządzenia MŚ z 22 marca 2006 r. – szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹² Dalej: „PAD”.

¹³ Puszczykowo, Wiry, Wypalanki, Jezioro, Osowa Góra, Górka.

W WPN funkcjonował PAD, zorganizowany i wyposażony zgodnie z wytycznymi zawartymi w „Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu”¹⁴, obowiązującej w jednostkach organizacyjnych PGL LP, a dziennik pracy dyspozytora prowadzony był zgodnie z załącznikiem nr 14 do tej „Instrukcji”.

(akta kontroli str. 16-17, 33-132, 160-199, 368-372)

Ochronę przeciwpożarową WPN zapewniała sieć 11 dojazdów pożarowych o łącznej długości 26,12 km. Dojazdy pożarowe zapewniały dostęp zarówno do ekosystemów leśnych, jak i lądowych ekosystemów nieleśnych.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w WPN od 26 czerwca 2020 r. do 13 lipca 2020 r. Komendant Miejski PSP wydał decyzję administracyjną z 19 lipca 2020 r. nakazującą doprowadzenie dróg pożarowych znajdujących się na terenie WPN do wymaganych parametrów, w szczególności w zakresie zachowania wymaganego odstępu wynoszącego co najmniej 6 m pomiędzy koronami drzew, zachowanego do wysokości 4 m od nawierzchni jezdni, w terminie do 31 maja 2021 r.

Pismem z 30 czerwca 2021 r. dyrektor WPN poinformował Komendanta Miejskiego PSP o wykonaniu ww. decyzji.

Oględziny 5 dojazdów pożarowych wykazały, że: były one utrzymane w sposób zapewniający przejezdność (stwierdzone niewielkie ubytki nawierzchni nie ograniczały przejezdności) i widoczność (roślinność porastająca pobocza nie ograniczała prześwitu drogi, nie ograniczała widoczności); gałęzie drzew rosnących na poboczach dróg stanowiących dojazdy pożarowe przycięto w taki sposób, aby zapewnić wymagany przepisami odstęp pomiędzy koronami drzew; dojazdy oznakowano tablicami zgodnymi z polskimi normami dotyczącymi znaków bezpieczeństwa; brak było oznakowania na połączeniu dojazdu pożarowego nr 6 z drogą gminną Jeziory-Trzebaw.

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora WPN ds. Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000¹⁵, wjazd na dojazd pożarowy nr 6 został wyznaczony od drogi powiatowej, zaś wyjazd – na drogę gminną Jeziory-Trzebaw; w związku z powyższym uznano, że nie ma konieczności oznakowania końca dojazdu pożarowego.

(akta kontroli str. 16-17, 23-132, 210, 227-240, 679)

Zastępca dyrektora WPN wyjaśnił m.in., że od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2021 r. nie wykonywano przeglądów okresowych dróg z uwagi na to, że utrzymanie dojazdów pożarowych polegało na modernizacji już istniejących sieci dróg (gruntowych dróg leśnych¹⁶), a nie na zakładaniu nowych. Ponadto dodał, że:

- takie podejście prezentowało wcześniejsze kierownictwo WPN, które od momentu realizacji projektu (2012-2013) nie przeprowadzało przeglądów okresowych dróg, uznano zatem, że nie ma takiej konieczności;
- drogi są pod stałą kontrolą leśniczych obwodów ochronnych, którzy są zobowiązani na bieżąco monitorować ich stan techniczny.

(akta kontroli str. 401-404)

Na terenie WPN zlokalizowano 4 podstawowe punkty czerpania wody dla potrzeb przeciwpożarowych, z tego:

- 2 naturalne: z Jeziora Chomęcickiego w Obwodzie Ochronnym Wypalanki oraz z Warty w osadzie Kątnik w Obwodzie Ochronnym Puszczykowo;

¹⁴ Załącznik do zarządzenia nr 81 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 23 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu” w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych (www.lasy.gov.pl).

¹⁵ Dalej: „zastępca dyrektora WPN”.

¹⁶ Przepis kontrolera.

- 2 sztuczne w Obwodzie Ochronnym Jezioro: w osadzie Jezioro oraz przy parkingu leśnym w Jeziorach¹⁷ – hydrantów zasilanych z wewnętrznej sieci wodociągowej WPN.

Ogłędziny trzech punktów czerpania wody (dwóch naturalnych i jednego sztucznego) wykazały, że zapewniono do nich dobry dojazd, a place przy nich utrzymane były w dobrym stanie – umożliwiającym manewrowanie i mijanie się pojazdów pożarniczych. Zapewniono dobry dostęp do lustra wody bezpośrednio z brzegu. Punkty czerpania wody i dojazdy do nich oznakowano zgodnie z wzorami zawartymi w „Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu”. Hydranty stanowiące punkty czerpania wody poddawano obowiązkowym przeglądom.

Dodatkowe zaopatrzenie w wodę do gaszenia pożaru zapewniał Kanał Mosiński w Dymaczewie Starym (dostęp z mostu) i Jezioro Łódzko-Dymaczewskie (dostęp bezpośrednio z drogi publicznej) oraz gęsta sieć hydrantów znajdujących się na silnie zurbanizowanych terenach sąsiadujących z WPN.

Ogłędziny wykazały, że przy wybranych do kontroli wejściach i wjazdach na teren WPN, przy drogach krajowych przecinających WPN, jak również przy stacjach turystycznych z wyznaczonymi miejscami na ogniska, ustawiono tablice ostrzegawczo-informacyjne dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego. Wymiary, treść i szata graficzna tablic była zróżnicowana i była dostosowana do miejsca ich ustawienia. Tablice zawierały grafikę ilustrującą pożar, informację o numerze telefonu alarmowego 112 lub regulamin WPN z punktem dotyczącym m.in. zakazu palenia ognia.

Zastępca dyrektora WPN wyjaśnił m.in., że w okresie objętym kontrolą NIK kwestii umieszczenia tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych nie uzgadniano z Komendantem Miejskim PSP, ale według informacji uzyskanej od pracownika zajmującego się problematyką ochrony przeciwpożarowej ekosystemów w WPN ustalenia dotyczące tablic omawiano kilkanaście lat wcześniej, zaś od tego czasu KM PSP nie podejmowała tej tematyki i nie zgłaszała uwag, czy zaleceń, w tej kwestii.

(akta kontroli str. 212-215, 227-240, 254-259, 401-404)

W WPN utrzymywano dwa pasy przeciwpożarowe o łącznej długości 2,7 km, zlokalizowane w pobliżu nowych nasadzeń leśnych (młodników). Pasy przeciwpożarowe zlokalizowane wzdłuż linii kolejowej utrzymywane były przez Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe. W trakcie oględzin dwóch pasów przeciwpożarowych utrzymywanych przez WPN stwierdzono, że bruzdy pasów były oczyszczone do warstwy mineralnej.

(akta kontroli str. 16-17, 23-132, 227-240)

Do innych działań, mających na celu zabezpieczenie WPN przed pożarem, należały: bieżąca współpraca z jednostkami organizacyjnymi PGL LP (opisana dalej) oraz z PSP; prowadzenie edukacji społeczeństwa w zakresie zagrożenia pożarami i zapobiegania pożarom (poprzez publikację artykułów w prasie lokalnej i w Internecie, prowadzenie pogadanek dla zorganizowanych grup odwiedzających WPN i informowanie o obowiązku przestrzegania regulaminu WPN – zakazującego m.in. palenia ognisk poza miejscami do tego wyznaczonymi); zorganizowanie infrastruktury w postaci 2 stacji turystycznych z odpowiednio zabezpieczonymi

¹⁷ Przy drodze powiatowej Mosina-Komorniki.

miejscami przeznaczonymi do rozpalania ognisk oraz zapewnienie nadzoru nad bezpieczną organizacją ognisk i ich dogaszaniem¹⁸.

Ponadto, w związku z tym, że WPN nie posiada własnego punktu obserwacji naziemnej, zaś wieże obserwacyjne PGL LP, z których WPN otrzymuje informacje o zagrożeniu pożarowym, nie obejmują swoim zasięgiem całej powierzchni parku, dyrektor WPN podjął działania zmierzające do zbudowania wieży (masztu) do celów przeciwpożarowych na terenie WPN. Działania te polegały m.in. na: wytypowaniu miejsca odpowiedniego pod tę inwestycję, opracowaniu „Studium wizyjności i radiokomunikacji dla planowanego do wybudowania masztu dla celów przeciwpożarowych”, oszacowaniu kosztów inwestycji (około 400 tys. zł netto) i zgłoszeniu zapotrzebowania na środki finansowe na ten cel do Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹⁹.

(akta kontroli str. 241-250, 354-357, 377-392, 569-573)

W WPN, wg stanów na 1 stycznia 2018 r. i na 31 sierpnia 2021 r., dysponowano następującym sprzętem ratowniczo-gaśniczym: samochodami terenowymi (w 2018 r. – 13 szt., w 2021 r. – 15 szt.); wysokociśnieniowymi zestawami gaśniczymi ze zbiornikiem na wodę 400 dm³ i motopompą pływającą (w 2018 r. – 2 kpl, 2021 r. – 3 kpl.); pługiem leśnym (3 szt.); przyczepkami do samochodów (w 2018 r. – 10 szt., w 2021 r. – 11 szt.); łodzią motorową 4-osobową (1 szt.), przyczepkami podłodziowymi (2 szt.); gaśnicami uniwersalnymi (10 szt.); łopatami (54 szt.); tłumicami (20 szt.); siekierami (22 szt.); piłami spalinowymi (3 szt.); zbiornikiem na wodę 400 dm³ (1 szt.). Utrzymanie łączności w WPN zapewniał dostęp do sieci telefonii stacjonarnej i komórkowej oraz stacja bazowa sieci radiowej. Sprzęt przenośny składał się z telefonów komórkowych (w 2018 r. – 23 szt., w 2021 r. – 25 szt.) oraz radiotelefonów (41 szt.)²⁰.

Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia MŚ z 22 marca 2006 r., nakazującym zorganizowanie co najmniej jednej bazy sprzętu do gaszenia pożarów lasów na każde 10 000 ha lasów, WPN, którego lasy zajmowały powierzchnię niespełna 5 000 ha, posiadał jedną podstawową bazę sprzętu do gaszenia pożarów lasów na potrzeby całego parku zlokalizowaną w Obwodzie Ochronnym Puszczykowo. Dodatkowo zorganizowano dwie bazy pomocnicze: w Obwodzie Ochronnym Osowa Góra oraz w siedzibie Straży Parku w Jeziorach. Ilość sprzętu do gaszenia pożaru będąca na wyposażeniu wszystkich baz była większa niż wymagana przepisami rozporządzenia MŚ z 22 marca 2006 r. dla lasów zaliczonych do I kzpł²¹ (obszar WPN podzielono na 2 części, które zaliczono do I i II kzpł). Oględziny podstawowej bazy sprzętu do gaszenia pożaru w Obwodzie Ochronnym Puszczykowo potwierdziły, że jej wyposażenie było zgodne z obowiązującymi przepisami, a gaśnice posiadały aktualne przeglądy okresowe.

(akta kontroli str. 33-132, 680-681)

W kontrolowanym przez NIK okresie KM PSP przeprowadziła w WPN dwie kontrole z zakresu ochrony przeciwpożarowej ekosystemów: jedną, opisaną wyżej, w 2020 r. oraz jedną w 2021 r. (21 września). Kontrola z 2020 r. dotyczyła: przestrzegania w WPN przepisów przeciwpożarowych, rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostkę ochrony przeciwpożarowej

¹⁸ Opracowano „Regulamin organizacji ognisk na terenie WPN” oraz „Zasady organizowania ognisk w WPN” (wyciąg z ww. regulaminu), na stronie internetowej WPN zamieszczono formularz zgłoszenia ogniska oraz zapewniono obsługę stacji turystycznych obejmującą kwestie bezpieczeństwa pożarowego.

¹⁹ E-mailem wysłanym 30 listopada 2020 r. do podsekretarza stanu w Ministerstwie.

²⁰ Według stanu na 1 stycznia 2018 r. i 31 sierpnia 2021 r.

²¹ Sprzęt na wyposażeniu baz obejmował m.in.: 3 samochody terenowe, 2 przyczepki samochodowe, 3 wysokociśnieniowe zestawy gaśnicze, 3 zbiorniki na wodę o poj. 400 dm³, 10 gaśnic, 32 łopaty, 20 tłumic, 2 pługi leśne.

i rozpoznawania innych miejscowych zagrożeń. Równolegle na terenie WPN zastępy Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej nr 9 KM PSP przeprowadziły w czasie kontroli ćwiczebne czynności operacyjne. W wyniku czynności kontrolnych – poza stwierdzeniem miejsc, w których parametry techniczno-użytkowe dojazdów pożarowych nie spełniały wymagań przepisów w zakresie zachowania wymaganego odstępu pomiędzy koronami drzew – stwierdzono, że nie występowały braki oznakowania punktów czerpania wody, natomiast uzupełnienia wymagało oznakowanie dojazdów pożarowych. W protokole z kontroli podano, że oznakowanie dojazdów pożarowych powinno się odbyć w porozumieniu z przedstawicielem Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej w Mosinie. Do WPN nie wpłynęły na piśmie zalecenia dotyczące miejsc, w których powinny być ustawione brakujące tablice informacyjne.

21 września 2021 r. KM PSP ponownie przeprowadziła kontrolę w WPN. Kontrola wykazała m.in.: spełnienie wymagań w zakresie zachowania odstępu między koronami drzew przy wszystkich 11 dojazdach pożarowych; braki w oznakowaniu dojazdów pożarowych w 3 miejscach (tj. w 2 miejscach dojazdu nr 6 – przy oddziałach: 118a i 112 oraz w miejscu dojazdu nr 1 – „na rozwidleniu” przy oddziale 5b) oraz punktu czerpania wody (przy oddziale 166); niezgodnienie projektu planu ochrony WPN z Komendantem Wojewódzkim PSP w Poznaniu²² (w obowiązującym w latach 2018-2021 „Sposobie postępowania na wypadek pożaru” dla WPN ustalono I i II kzpl, zaś zgodnie z § 39 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia MSWiA z dnia 7 czerwca 2010 r. dyrektor parku narodowego, w którym lasy stanowią kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha, uzgadnia projekt planu ochrony w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim PSP, dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego).

(akta kontroli str. 200-210, 405-407)

W kwestii braków w oznakowaniu dojazdów pożarowych zastępca dyrektora WPN wyjaśnił m.in., że uwagi wynikające z poprzedniej kontroli KM PSP zostały przekazane w formie ustnej, stąd mogły pojawić się pewne rozbieżności. Stwierdził ponadto, że brak oznakowania wynikał m.in. z przyjętego założenia, że dojazd pożarowy jest jednokierunkowy, a brak tablicy „Punkt czerpania wody” był skutkiem jej zniszczenia w wyniku aktu wandalizmu.

Przed zakończeniem czynności kontrolnych przez NIK w WPN uzupełniono oznakowanie dojazdów pożarowych (zamówiono i ustawiono stosowne tablice) oraz podjęto działania mające na celu uzupełnienie brakującego oznakowania punktu czerpania wody (złożono zamówienie na tablicę).

(akta kontroli str. 401-404, 562-568)

Na zlecenie dyrektora WPN Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej Oddział w Poznaniu opracowało i przekazało do WPN 6 października 2021 r. dokument opracowany na potrzeby projektu planu ochrony WPN pt. „Kierunkowe wytyczne z zakresu ochrony przeciwpożarowej dla WPN na lata 2013-2032”, w którym zgodnie z obowiązującymi przepisami obszar WPN zaliczono do III kzpl. Oznacza to, że plan ochrony WPN nie wymaga uzgodnienia z Komendantem Wojewódzkim PSP.

(akta kontroli str. 401-404, 524-550, 562-568)

W okresie objętym kontrolą NIK Ministerstwo Środowiska przeprowadziło w WPN jedną kontrolę (w 2018 r.). Kontrola ta nie obejmowała swoim zakresem ochrony przeciwpożarowej ekosystemów.

(akta kontroli str. 200-202, 811-812)

²² Dalej: „Komendant Wojewódzki PSP”.

W badanym okresie na terenie WPN odnotowano 13 pożarów w obrębie ekosystemów parku, z tego: 6 w 2018 r., 5 w 2019 r. i 2 w 2020 r. W 2021 r., do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie odnotowano żadnego pożaru. Całkowita powierzchnia pożarów wyniosła 0,9 ha, z tego: 0,53 ha w 2018 r., 0,22 ha w 2019 r. i 0,15 ha w 2020 r. Maksymalna powierzchnia pożaru w 2018 r. wynosiła 0,2 ha, w 2019 r. – 0,05 ha, a w 2020 r. – 0,14 ha. Każdorazowo dochodziło do pożaru pokrywy gleby. W przypadku 5 pożarów jako przyczynę pożaru podano zaproszenie ognia (podpalenie). Przyczyny pozostałych pożarów były nieznane. Ze względu na niewielki zasięg pożaru i niewielkie szkody nie określono wysokości strat.

Analiza miejsc i czasu wystąpienia pożarów wykazała, że ich prawdopodobną przyczyną mogły być podpalenia. Świadczył o tym fakt, że od lat większość pożarów miała miejsce w części WPN zwanej Niwką w Obwodzie Ochronnym Osowa Góra, jak również to, że w krótkim czasie dochodziło do zapalenia się pokrywy gleby w różnych punktach oddziałów leśnych sąsiadujących ze sobą. W celu zwiększenia bezpieczeństwa pożarowego w 2018 r. lasów zakupiono 2 fotopułapki ze środków przeznaczonych na ochronę przeciwpożarową i walkę ze szkodnictwem. 19 kwietnia 2019 r. w siedzibie WPN odbyło się spotkanie z udziałem przedstawicieli PGL LP, dotyczące podpałek na terenach WPN i sąsiadujących z parkiem lasów należących do PGL LP. Obie strony zadeklarowały współpracę, koordynację działań i potrzebę rozwoju sieci monitoringu przeciwpożarowego. Jak wyjaśnił zastępca dyrektora WPN efektem tego spotkania było m.in. podjęcie decyzji o zakupie i wykorzystaniu fotopułapek i noktowizora do monitoringu przeciwpożarowego.

(akta kontroli str. 16-17, 133-159, 211, 297-366)

Dyrektor WPN oraz zastępca dyrektora WPN od chwili objęcia stanowisk w 2017 r. podjęli ścisłą współpracę z jednostkami organizacyjnymi PGL LP, w tym w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Współpraca ta obejmowała m.in.: konsultacje, narady, wizyty terenowe, wykorzystanie informacji dotyczących zagrożenia pożarowego lasów (dotyczących m.in. stopnia zagrożenia pożarowego i wilgotności ściółki pochodzących z codziennych meldunków radiowych PAD PGL LP oraz strony internetowej PGL LP), wkład WPN w prace nad modyfikacją aplikacji pn. „Mapa pożarowa” (funkcjonującej w systemie informatycznym PGL LP), czy zaproszenie pracowników WPN do udziału w zaplanowanym przez PGL LP na marzec 2020 r. szkoleniu z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu²³. Ponadto planowany do wybudowania obiekt obserwacyjny (maszt-wieża), zgodnie z roboczymi ustaleniami pomiędzy przedstawicielami WPN i Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Poznaniu²⁴, mógłby zostać zintegrowany z siecią monitoringu przeciwpożarowego tej Dyrekcji.

(akta kontroli str. 260-263, 297-366)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Kzpl wskazaną w „Sposobie postępowania na wypadek pożaru” (obowiązującym w latach 2018-2021) ustalono niezgodnie z przepisami rozporządzenia MŚ z 22 marca 2006 r., tj.:

- Odrębnie dla 2 części WPN, różniących się pod względem częstości występowania pożarów (dla Obszaru Kątnik-Puszczykowo – I kategoria, zagrożenie duże; dla pozostałej części WPN – II kategoria, zagrożenie średnie).

²³ Szkolenie zostało przełożone przez organizatorów na późniejszy termin. Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych WPN nie został poinformowany o nowym terminie.

²⁴ Między innymi na spotkaniu w Nadleśnictwie Konstantynowo 16 lipca 2019 r. oraz na posiedzeniu Rady Naukowej WPN 29 października 2019 r.

W świetle § 2 ust. 2a ww. rozporządzenia MŚ zaliczenia lasów do kategorii zagrożenia pożarowego lasów dokonuje się m.in. dla obszaru parku narodowego.

- Z uwzględnieniem m.in.: średniej rocznej liczby pożarów lasu w latach 1990-1999, klas wieku drzewostanów, sumy średnich temperatur dobowych i sumy średnich dobowych opadów w okresie sierpień-październik.

Zgodnie z załącznikiem nr 1, o którym mowa w § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia MŚ, kategorię zagrożenia pożarowego lasu ustala się na podstawie: średniej rocznej liczby pożarów lasu w okresie ostatnich 10 lat przypadających na 10 km² powierzchni leśnej; udziału procentowej powierzchni drzewostanów rosnących na siedliskach boru suchego, boru świeżego, boru mieszanego świeżego, boru wilgotnego, boru mieszanego wilgotnego i lasu łęgowego; średniej wilgotności względnej powietrza (pomiar z wysokości 0,5 m) i procentowego udziału dni z wilgotnością ściółki mniejszą od 15% o godzinie 9⁰⁰; średniej liczby mieszkańców przypadających na 0,01 km² powierzchni leśnej.

(akta kontroli str. 59, 80, 99, 118)

Dyrektor WPN wyjaśnił m.in., że: „...corocznie opracowywano *Sposób postępowania na wypadek powstania pożaru lasu*, w którym wyznaczono KZPL w oparciu o [...] dane zawarte w poprzednim planie ochrony Parku z 1999 r. To postępowanie było kontynuacją interpretacji przepisów przyjętej przez poprzednią dyrekcję Parku”. Dyrektor WPN wyjaśnił ponadto, że w związku z otrzymanymi w 2021 r. uwagami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁵ oraz Komendy Wojewódzkiej PSP do projektu planu ochrony WPN podjął działania zmierzające m.in. do ustalenia kzpl zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 219-226)

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja ochrony przeciwpożarowej ekosystemów w WPN w okresie objętym kontrolą NIK funkcjonowała prawidłowo, i tak: corocznie opracowywano i terminowo uzgadniano z Komendantem Miejskim PSP „Sposób postępowania na wypadek pożaru”, a dokument ten odnosił się zarówno do obszarów leśnych, jak i ekosystemów nieleśnych; ochrona przeciwpożarowa na terenie WPN została zaplanowana i była realizowana z wykorzystaniem wytycznych zawartych w „Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu”; system obserwacyjno-alarmowy obejmował cały obszar WPN i zorganizowany był zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁶; punkty czerpania wody były właściwie utrzymane; dojazdy pożarowe zostały doprowadzone do stanu zgodnego z wymaganiami wynikającymi z obowiązujących przepisów²⁷; baza sprzętu do celów przeciwpożarowych została wyposażona w niezbędny sprzęt posiadający aktualne przeglądy. Obowiązki nałożone na dyrektora WPN decyzją Komendanta Miejskiego PSP, wydaną po przeprowadzonej kontroli w zakresie ochrony przeciwpożarowej ekosystemów WPN, zostały zrealizowane w całości. Dyrektor WPN efektywnie współpracował z jednostkami organizacyjnymi PGL LP w zakresie ochrony przeciwpożarowej lasów. Nieprawidłowo określona kzpl nie miała negatywnego wpływu na kontrolowaną działalność.

²⁵ Pismo sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji skierowane do sekretarza stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (brak daty) przesłano do WPN mailem z 23 marca 2021 r. – przypis kontrolera.

²⁶ Rozporządzenie MŚ z 22 marca 2006 r.

²⁷ Ibidem.

2. Planowanie i realizowanie zadań związanych z ochroną przeciwpożarową ekosystemów

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą NIK obowiązywały zadania ochronne dla WPN na lata 2018-2019 oraz na lata 2020-2021, ustanowione zarządzeniami, odpowiednio, Ministra Środowiska i Ministra Klimatu²⁸.

Jako istniejące zagrożenia wewnętrzne wskazano w nich występowanie pożarów, zaś wśród sposobów eliminacji lub ograniczenia tego zagrożenia wymieniono: wykonanie pasów przeciwpożarowych; utrzymanie dróg pożarowych w stanie przejezdności; usuwanie drzew i krzewów pod liniami energetycznymi i wokół transformatorów; gaszenie pożarów; oczyszczanie punktów czerpania wody; porządkowanie terenów zagrożonych z materiałów łatwopalnych; remont i wymianę tablic informacyjnych o zagrożeniach pożarowych oraz utrzymanie dyżurów przeciwpożarowych. W opisie sposobów ochrony czynnej ekosystemów, w zakresie ochrony przeciwpożarowej, poza wyżej wymienionymi, wskazano następujące zadania: modernizację dróg pożarowych; konserwację pasów przeciwpożarowych (mineralizacja); oznakowanie dróg pożarowych; ustawienie tablic o zakazie wstępu do lasu wynikającym ze stanu zagrożenia pożarowego; budowę nowych i naprawę starych rogatek w celu ograniczenia możliwości wjazdu pojazdów do lasu; utrzymanie dróg umożliwiających dojazd wozów straży pożarnej do siedlisk przyrodniczych Natura 2000; kontynuowanie współpracy z Jednostką Ratowniczo-Gaśniczą w Mosinie, Regionalną Dyрекcją Lasów Państwowych w Poznaniu oraz KM PSP. Dla poszczególnych rodzajów ekosystemów (tj. ekosystemów leśnych oraz lądowych nieleśnych) i rodzajów obszarów ochrony (tj. obszarów ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej) obowiązywał różny zakres zadań ochronnych.

W zadaniach ochronnych: na lata 2018-2019 oraz na lata 2020-2021 zakres realizacji wybranych zadań ochronnych został zwymiarowany w następujący sposób: konserwację pasów przeciwpożarowych określono w kilometrach, oczyszczenie terenów w hektarach, budowę i naprawę rogatek w sztukach, a częstotliwość wykonywania tych zadań – „corocznie”. Pozostałe zadania ochronne powinny być realizowane „według potrzeb”.

W kontrolowanym przez NIK okresie dyrektor WPN nie przekazywał ministrowi właściwemu do spraw ochrony środowiska rocznych zadań rzeczowych do zatwierdzenia. Wyjaśnił on m.in., że: „...z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody nie wynika bezpośrednio taki obowiązek nałożony na dyrektora. [...] Niemniej corocznie opracowywane są zadania rzeczowe we wnioskach gospodarczych, na których podstawie przygotowane są częściowe plany kosztów na poszczególne działania, w tym wniosek *Ochrona przed pożarami i Szkodnictwem* opracowywany przez Zespół ds. Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000. Na tej podstawie zostaje sporządzony projekt planu finansowego przekazywany do Ministerstwa Klimatu i Środowiska”.

(akta kontroli str. 297-304, 408-458, 588-592, 689-801)

W latach 2018-2021 zaplanowano i zrealizowano²⁹ następujące zadania związane z ochroną przeciwpożarową ekosystemów WPN:

²⁸ Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 stycznia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Wielkopolskiego Parku Narodowego na lata 2018-2019 (Dz. Urz. MŚ poz. 7) zmienione zarządzeniami: z dnia 6 września 2018 r. (Dz. Urz. MŚ poz. 46) oraz z dnia 24 lipca 2019 r. (Dz. Urz. MŚ poz. 40), dalej: „zadania ochronne na lata 2018-2019”; zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych na lata 2020-2021 (Dz. Urz. MK poz. 40), dalej: „zadania ochronne na lata 2020-2021”.

²⁹ Do 30 czerwca 2021 r.

- Z zaplanowanych na każdy rok 1200 h dyżurów w PAD zrealizowano: 1128,5 h w 2018 r., 940,5 h w 2019 r., 864,0 h w 2020 r. oraz 417,5 h w I półroczu 2021 r. Spadek liczby godzin pełnionych dyżurów w kolejnych latach spowodowany był malejącą liczbą dni, w których występowało zagrożenie pożarowe.
- Corocznie, zgodnie z planem, odnawiano pasy przeciwpożarowe na długości 2,7 km.
- W ramach zadania dot. porządkowania terenu wzdłuż obiektów mogących stanowić zagrożenie pożarowe zaplanowano prace na powierzchni: 11,02 ha w 2018 r., 15,81 ha w 2019 r., 24,25 ha w 2020 r. i 22,80 ha w 2021 r., natomiast wykonano prace na powierzchni 11,2 ha w 2018 r., 21,06 ha w 2019 r., 24,25 ha w 2020 r. W I półroczu 2021 r. nie wykonano żadnych prac.
- Zaplanowano i zrealizowano coroczne utrzymanie przejezdności dojazdów pożarowych o łącznej długości 26,12 km.
- Zaplanowano i wykonano coroczne prace związane z utrzymaniem 2 punktów czerpania wody z hydrantów (przeprowadzenie przeglądów okresowych, wykaszenie dojazdów); w związku z dobrym stanem naturalnych punktów czerpania wody nie planowano i nie wykonywano prac związanych z ich utrzymaniem.
- Zaplanowano i przeprowadzono coroczną konserwację sprzętu przeciwpożarowego znajdującego się w 3 bazach sprzętu do gaszenia pożarów.
- W planie zadań ochronnych (wniosku gospodarczym) „Ochrona przed pożarami i szkodnictwem” nie przewidziano zakupu sprzętu do gaszenia pożarów i nie realizowano takich zakupów. Natomiast w ramach wydatków inwestycyjnych zaplanowano i zrealizowano zakup dwóch samochodów terenowych (jednego w 2018 r. i jednego w 2019 r.), przewidzianych do realizacji zadań w terenie, w tym m.in. do prewencji i gaszenia pożarów.
- W planach na lata 2018-2021 nie określono liczby tablic ostrzegawczo-informacyjnych wymagających konserwacji. Konserwacji dokonywano na podstawie bieżących potrzeb, a jej rozliczenia – na podstawie pracochłonności (konserwacja w 2018 r. nie była prowadzona, w 2019 r. przeznaczono na nią 1 roboczogodzinę, w 2020 r. 10 roboczogodzin, a w I półroczu 2021 r. – 5 roboczogodzin).
- Planowano i zapewniano łączność alarmową (corocznie wnoszono opłatę za prawo do korzystania z częstotliwości radiowej).
- Dogaszanie pożarysk zaplanowano i zrealizowano w następującym wymiarze roboczogodzin: 163 h i 120 h w 2018 r., 128 h i 98 h w 2019 r., 36 h i 22 h w 2020 r. Na 2021 r. zaplanowano 587 h. W I półroczu 2021 r. nie dogaszano pożarysk w związku z niewystąpieniem pożarów w tym okresie.
- W poszczególnych latach zaplanowano i zrealizowano budowę nowych rogatek (odpowiednio plan i realizacja: 4 i 2 w 2018 r., 6 i 6 w 2019 r., 7 i 14 w 2020 r., 6 w 2021 r. i 4 w I półroczu 2021 r.) oraz remont istniejących (analogicznie: 33 i 17 w 2018 r., 33 i 17 w 2019 r., 17 i 17 w 2020 r., 6 w 2021 r. i 4 w I półroczu 2021 r.).
- Ponadto zaplanowano i zrealizowano następujące zakupy: po 2 fotopułapki w 2018 r. i w 2019 r. oraz noktowizor w 2018 r. (w związku z podejrzeniem podpaień) oraz drabina w 2019 r.

(akta kontroli str. 5-15, 18-20, 164-199, 265, 593-614)

W okresie objętym kontrolą NIK nie było przypadków jednoczesnego występowania przez kolejnych 5 dni 3 stopnia zagrożenia pożarowego i wilgotności ściółki mierzonej o godz. 9⁰⁰ niższej niż 10%, w związku z czym dyrektor WPN nie wprowadzał zakazu wstępu do lasu na terenie WPN.

(akta kontroli str. 164-199, 588-592, 674-678)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i realizację zadań w WPN związanych z ochroną przeciwpożarową ekosystemów.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2018-2020 na zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej w WPN zaplanowano 202 537,00 zł, natomiast poniesiono koszty w wysokości 169 672,64 zł (tj. 83,8%). W 2021 r. na zadania związane z ochroną przeciwpożarową zaplanowano 130 000,00 zł, z czego do 30 czerwca zrealizowano 54 973,11 zł.

(akta kontroli str. 21-22)

Dyrektor WPN wyjaśnił m.in., że: „Zadania rzeczowe oraz związane z nimi koszty, są planowane corocznie z wykorzystaniem programu *LasInfo*³⁰, w podziale na grupy zadań ochronnych, dla których sporządzano tzw. wnioski gospodarcze prezentujące zadania w ujęciu rzeczowo-finansowym, w tym w zakresie ochrony przed pożarami i szkodnictwem. Wniosek sporządzany jest corocznie w Zespole ds. Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 na podstawie szczegółowych planów dla poszczególnych zadań [z zakresu ochrony przeciwpożarowej – przypis kontrolera]. Powyższe dokumenty zatwierdzane są przez Główną księgową i Dyrektora WPN. Następnie dane z wniosków gospodarczych są agregowane i przenoszone do projektu planu finansowego, który jest przekazywany do zatwierdzenia ministra właściwego ds. środowiska. Procedura ta jest powtarzana każdorazowo w przypadku wnioskowania przez Dyrektora WPN o zmianę planu finansowego. W ramach procedur wewnętrznych wykonanie zadań i koszty poniesione na ich realizację, raportowane są Głównej księgowej i Dyrektorowi WPN. Ministrowi właściwemu ds. środowiska przekazywane jest do zatwierdzenia sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z wykonania planu finansowego danego roku, zawierające zagregowane dane, dotyczące kosztów funkcjonowania Parku. [...] Przy planowaniu zadań z zakresu ppoż. brano pod uwagę finansowanie ze środków własnych. Jednocześnie starano się poszukiwać źródeł finansowania ze środków zewnętrznych, np. Funduszu Leśnego czy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zasadniczym problemem przy planowaniu pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania jest to, że corocznie mogą się zmieniać priorytety w ramach przyznawania środków finansowych. W związku z czym każdego roku oczekujemy na ogłoszenie naborów z podaniem tematyki projektów. Jednocześnie z powodu późnego ogłoszenia informacji o przyznaniu środków, pozostaje często niewiele czasu na realizację konkretnego zadania lub jest ona wręcz niemożliwa”.

Ponadto Dyrektor WPN wyjaśnił, że uzasadnienie wysokości środków finansowych zaplanowanych na realizację poszczególnych zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej ekosystemów wynikało z wielkości potrzeb dotyczących zakupu towarów i usług niezbędnych do realizacji tych zadań, cen rynkowych tych towarów i usług, stawek godzinowych usług leśnych z lat poprzednich zaktualizowanych o wskaźniki wzrostu wynagrodzeń, cen paliwa oraz inflacji.

(akta kontroli str. 297-304, 395-398, 408-523, 588-592, 689-747)

³⁰ Narzędzie informatyczne opracowane przez Taxus IT Sp. z o.o., przeznaczone dla leśników zajmujących się nadzorem nad gruntami leśnymi. Pozwala zarządzać procesami ochronnymi, hodowlanymi i gospodarczymi prowadzonymi w lasach.

W 2018 r. na zadania związane z ochroną przeciwpożarową w WPN zaplanowano 46 414,00 zł, z czego zrealizowano 35 691,64 zł. Koszty pełnienia dyżurów przeciwpożarowych w PAD w wys. 17 219,64 zł (100%) sfinansowano z funduszu leśnego, zaś pozostałe koszty zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej w wys. 18 472,00 zł zrealizowano ze środków własnych WPN.

W 2018 r. zaplanowane i faktycznie poniesione koszty realizacji poszczególnych zadań związanych z ochroną przeciwpożarową wyniosły odpowiednio:

- dyżury w PAD – 20 000,00 zł i 17 219,64 zł;
- porządkowanie terenu wzdłuż obiektów mogących stanowić zagrożenie przeciwpożarowe – 4 000,00 zł i 3 593,00 zł;
- utrzymanie przejezdności dojazdów pożarowych – 2 000,00 zł i 1 179,00 zł;
- odnowienie pasów przeciwpożarowych – 1 431,00 zł (plan i wykonanie);
- konserwacja sprzętu do gaszenia pożarów – 983,00 zł i 426,00 zł;
- oznakowanie terenu parku tablicami ostrzegawczo-informacyjnymi (ustawienie nowych lub wymiana) – 1 000,00 zł i 0 zł;
- inne zadania (tj. łączność alarmowa, dogaszanie pożarzysk, zakup fotopułapek i noktowizora, budowa i remont rogatek oraz eksploatacja sprzętu przeznaczonego m.in. do celów przeciwpożarowych – łodzi motorowej, pił spalinowych i motopomp pływających) – 17 000,00 zł i 11 843,00 zł³¹.

W 2019 r. na zadania związane z ochroną przeciwpożarową w WPN zaplanowano 62 606,00 zł, z czego zrealizowano 49 034,00 zł. Koszty dyżurów w PAD w wys. 15 423,59 zł (94,3%) sfinansowano z funduszu leśnego, zaś pozostałe koszty zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej w wys. 33 610,41 zł zrealizowano ze środków własnych WPN.

W 2019 r. zaplanowane i faktycznie poniesione koszty realizacji poszczególnych zadań związanych z ochroną przeciwpożarową wyniosły odpowiednio:

- dyżury w PAD – 20 786,00 zł i 16 358,00 zł;
- porządkowanie terenu wzdłuż obiektów mogących stanowić zagrożenie przeciwpożarowe – 7 000,00 zł i 5 140,00 zł;
- utrzymanie przejezdności dojazdów pożarowych – 3 000,00 zł i 2 147,00 zł;
- odnowienie pasów przeciwpożarowych – 9 820,00 zł (plan i wykonanie);
- konserwacja sprzętu do gaszenia pożarów – 1 000,00 zł i 290,00 zł;
- oznakowanie terenu parku tablicami ostrzegawczo-informacyjnymi – 1 000,00 zł i 564,00 zł;
- inne zadania (tj. łączność alarmowa, dogaszanie pożarzysk, zakup fotopułapek i drabiny, budowa i remont rogatek oraz eksploatacja sprzętu przeznaczonego m.in. do celów przeciwpożarowych – łodzi motorowej, pił spalinowych i motopomp pływających) – 20 000,00 zł i 14 688,00 zł.

W 2020 r. na zadania związane z ochroną przeciwpożarową w WPN zaplanowano 93 517,00 zł, z czego zrealizowano 84 947,00 zł. Koszty dyżurów w PAD w wys. 16 208,00 zł (100%) sfinansowano z funduszu leśnego, zaś pozostałe koszty zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej w wys. 68 739,00 zł zrealizowano ze środków własnych WPN.

W 2020 r. zaplanowane i faktycznie poniesione koszty realizacji poszczególnych zadań związanych z ochroną przeciwpożarową wyniosły odpowiednio:

- dyżury w PAD – 19 527,00 zł i 16 208,00 zł;
- porządkowanie terenu wzdłuż obiektów mogących stanowić zagrożenie przeciwpożarowe – 26 000,00 zł i 25 506,00 zł;
- utrzymanie przejezdności dojazdów pożarowych – 20 000,00 zł i 19 056,00 zł;
- odnowienie pasów przeciwpożarowych – 1 990,00 zł i 1 890,00 zł;

³¹ W pozycji tej ujęto również niemożliwy do odliczenia podatek VAT od zakupów towarów i usług dla celów przeciwpożarowych.

- konserwacja sprzętu do gaszenia pożarów – 4 000,00 zł i 3 853,00 zł;
- oznakowanie terenu parku tablicami ostrzegawczo-informacyjnymi – 3 000,00 zł i 2 248,00 zł;
- inne zadania (tj. łączność alarmowa, dogaszanie pożarysk, zakup fotopułapek i drabiny, budowa i remont rogatek oraz eksploatacja sprzętu przeznaczonego m.in. do celów przeciwpożarowych – łodzi motorowej, pił spalinowych i motopomp pływających) – 19 000,00 zł i 16 186,00 zł.

W 2021 r. na zadania związane z ochroną przeciwpożarową w WPN zaplanowano 130 000,00 zł, z czego w I półroczu zrealizowano 54 973,11 zł. Koszty pełnienia dyżurów w PAD za I półrocze 2021 r. w wys. 8 617,32 zł sfinansowano z funduszu leśnego, zaś pozostałe koszty zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej w wys. 46 355,79 zł zrealizowano ze środków własnych WPN.

Koszty realizacji poszczególnych zadań związanych z ochroną przeciwpożarową zaplanowane na 2021 r. i faktycznie poniesione w I półroczu tego roku wyniosły odpowiednio:

- dyżury w PAD – 28 126,00 zł i 8 617,32 zł;
- porządkowanie terenu wzdłuż obiektów mogących stanowić zagrożenie przeciwpożarowe – 16 406,00 zł i 18 166,00 zł;
- utrzymanie przejezdności dojazdów pożarowych – 32 155,00 zł i 14 231,00 zł;
- odnowienie pasów przeciwpożarowych – 1 890,00 zł i 630,00 zł;
- konserwacja sprzętu do gaszenia pożarów – 10 760,00 zł i 921,00 zł;
- oznakowanie terenu parku tablicami ostrzegawczo-informacyjnymi – 5 000,00 zł i 2 447,80 zł;
- inne zadania (tj. łączność alarmowa, dogaszanie pożarysk, zakup fotopułapek i drabiny, budowa i remont rogatek oraz eksploatacja sprzętu przeznaczonego m.in. do celów przeciwpożarowych – łodzi motorowej, pił spalinowych i motopomp pływających) – 35 663,00 zł i 9 995,17 zł.

(akta kontroli str. 21-22, 813-815)

W kwestii niepełnego wykonania planu w odniesieniu do poszczególnych zadań dyrektor WPN wyjaśnił m.in. co następuje:

„1) Dyżury w punkcie alarmowo-dyspozycyjnym PAD – w każdym roku planowana jest ta sama liczba godzin dyżurów. W latach 2018-2020 niepełne wykonanie zaplanowanych dyżurów wiązało się z warunkami atmosferycznymi, które bezpośrednio decydują o stopniu zagrożenia pożarowego a tym samym o celowości pełnienia dyżurów. Natomiast w przypadku roku 2021 plan obejmuje cały rok, a wartość wskazana w kolumnie *Wykonanie* odnosi się do okresu półrocznego. Ostateczna wartość zostaje ustalona po zakończeniu roku.

2) Odnowienie pasów przeciwpożarowych [...] W roku 2021 prezentujemy wartość planowaną w skali roku, natomiast *Wykonanie* dotyczy w tym konkretnym przypadku, podobnie jak to było wcześniej, prac zrealizowanych w pierwszym półroczu.

3) Konserwacja sprzętu do gaszenia pożarów. Wszystkie planowane zadania zostały wykonane rzeczowo. Jednocześnie oszczędności w aspekcie finansowym wynikają z uzyskania niższych niż szacowano stawek na realizację tego typu usług.

4) Oznakowanie terenu Parku tablicami ostrzegawczo-informacyjnymi (ustawienie nowych lub wymiana). W planach założono środki na zakup i ustawienie nowych tablic. W wyniku przeprowadzonych kontroli okazało się jednak, że nie ma konieczności zakupu, wystarczy przeprowadzenie konserwacji istniejących tablic. W wyniku tego środki zostały racjonalnie i oszczędnie wydatkowane. W ostatniej pozycji dotyczącej roku 2021, wyjaśnienie jest podobne jak we wcześniejszych przypadkach – różnica wiąże się ze wskazaniem wartości planowanej na cały rok i wykonanej w pierwszym półroczu. Podsumowując – w odniesieniu do

przedstawionych pozycji, przyczyną niewykonania nie był brak środków finansowych”.

(akta kontroli str. 588-592)

W kontroli przeanalizowano 3 zamówienia publiczne o największej wartości na dostawy towarów i usług związanych z ochroną przeciwpożarową WPN, zrealizowane w latach 2018-2020.

Ze względu na szacunkową wartość przedmiotu zamówienia postępowania te nie podlegały przepisom ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych³² (art. 4 ust. 8 tej ustawy), lecz uregulowaniom wewnętrznym obowiązującym w WPN („Regulamin zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro” w WPN³³). Zbadane zamówienia dotyczyły:

- 1) zakupu 2 fotopułapek wraz z kartami pamięci, akumulatorami i ładowarką (zamówienie nr 15/Tt z 23 stycznia 2018 r. na 3 909,51 zł);
- 2) opracowania studium wizyjności i radiokomunikacji dla planowanego do budowy masztu w celach przeciwpożarowych (zamówienie nr 259/Tt z 11 września 2019 r. na 4 182,00 zł);
- 3) zakupu tablic informacyjnych do oznakowanie dojazdów pożarowych i słupków do tablic oraz transportu ww. towarów (zamówienie nr 237/Tt/2020 z 12 października 2020 r. na 1 789,65 zł).

Wszystkich 3 zamówień udzielono w sposób celowy, ale 2 z nich nierzetelnie udokumentowano (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Koszty zakupu towarów i usług objętych tymi zamówieniami uwzględniono we wnioskach gospodarczych pn. „Ochrona przed pożarami i szkodnictwem”.

Kierownik Zespołu ds. Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 wyjaśnił, że celem zakupu fotopułapek było wsparcie działań straży parku, m.in. w zakresie ochrony przeciwpożarowej, poprzez zabezpieczenie newralgicznych punktów WPN, w których dochodziło do pożarów. Ponadto dodał, że w 2018 r. zakupu fotopułapek dokonano ze środków zaplanowanych na nieprzewidziane wydatki związane z potrzebami ochrony przeciwpożarowej.

(akta kontroli str. 266-296, 393-396, 569-583, 666-673)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nierzetelnie udokumentowano postępowania o udzielenie 2 zamówień publicznych o wartości szacunkowej każdego nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro, dotyczących ochrony przeciwpożarowej ekosystemów (60,4% badanej próby), łącznie na 5 971,65 zł.

Zgodnie z § 1 ust. 3 regulaminu zamówień obowiązkiem pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za realizację danego zamówienia było dopilnowanie, by zamówienie udzielone było m.in. w sposób oszczędny. Według § 3 ust. 1-3 tego regulaminu zamówienia o wartości szacunkowej powyżej 300 złotych brutto do 5 000 złotych brutto powinny być udzielane po rozeznaniu rynku osobiście, telefonicznie lub elektronicznie, z ustaleniem poziomu cen oraz jakości dostaw, usług, robót budowlanych i z wyborem wykonawcy oferującego najkorzystniejsze warunki wykonania zamówienia; postępowania o udzielenie takiego zamówienia powinny być dokumentowane pisemnym zamówieniem (zgodnie z wzorem zawartym w załączniku do regulaminu zamówień), zaś osoba realizująca

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

³³ Wprowadzony zarządzeniami dyrektora WPN: nr 19/2018 z 7 lipca 2018 r. oraz nr 18/2019 z 26 czerwca 2019 r., dalej: „regulamin zamówień”.

zamówienia powinna dokonywać wyboru najkorzystniejszej oferty, zamieszczając odpowiednią adnotację o przeprowadzonym postępowaniu na kopii zamówienia. W myśl § 3 ust. 1-3 regulaminu zamówień w razie potrzeby istniała możliwość sporządzenia dodatkowego dokumentu z przebiegu procedury wyboru wykonawcy np. protokołu, notatki służbowej itp.

W dokumentacji zamówień: nr 259/Tt z 11 września 2019 r. oraz nr 237/Tt/2020 z 12 października 2020 r. nie podano cen zaoferowanych przez firmy, wśród których dokonano rozeznania rynku i spośród których wyłoniono wykonawcę, nie załączono także do nich dodatkowych dokumentów z przebiegu procedury wyboru wykonawcy.

Specjalista ds. ochrony przyrody wyjaśnił, że: „Dokonując tego rozeznania notowałem sobie uzyskane informacje z poszczególnych firm. Dodatkowo wziąłem pod uwagę informację dotyczącą jakości wykonania podobnej usługi w sąsiednim nadleśnictwie. Uzyskane ceny i pozostałe dane miałem na oddzielnej kartce, której nie załączyłem do formularza zamówienia. Zwyczajowo nie załączaliśmy i nadal nie załączamy do zamówień takich informacji (nie było to wymagane). Nie zachowałem wspomnianych notatek do chwili obecnej”.

(akta kontroli str. 384-389)

Odnosnie do sposobu dokumentowania postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości szacunkowej powyżej 300 zł brutto do 5 000 zł brutto, dyrektor WPN wyjaśnił, że: „W momencie zatwierdzania regulaminu uważałem, że jego zapisy w tym zakresie są wystarczające”.

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne. Uniemożliwiało ono weryfikację na podstawie dokumentacji zamówień, czy zamówień dokonano w sposób oszczędny.

OCENA CZĄSTKOWA

W WPN prawidłowo i racjonalnie planowano i wydatkowano środki na realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej ekosystemów. Niemniej jednak analiza 3 postępowań dotyczących zamówień związanych z ochroną przeciwpożarową ekosystemów wykazała, że zamówienia zostały udzielone w sposób celowy, ale z powodu nierzetelnego udokumentowania 2 z nich nie było możliwe w ich przypadku zweryfikowanie, czy udzielono ich w sposób oszczędny.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie rzetelnego dokumentowania postępowań o udzielenie 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 Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 17 stycznia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. dyrektor
Tomasz Gawel

Kontrolerzy:

Monika Skrzypiec
główny specjalista kontroli
państwowej

Paula Szast
główny specjalista kontroli
państwowej