



LZG.410.007.2016

Nr ewid. 201/2016/P/16/100/LZG

Informacja o wynikach kontroli

**ODTWARZANIE POTENCJAŁU PRODUKCJI LEŚNEJ
ZNISZCZONEGO PRZEZ KATASTROFY
ORAZ WPROWADZANIE
INSTRUMENTÓW ZAPOBIEGAWCZYCH**

**DELEGATURA
W ZIELONEJ GÓRZE**

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 Zielonej Górze:
Zbysław Dobrowolski



Akceptuję:

Ewa Polkowska



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 11.04.2017 r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	10
3.1. Planowanie przedsięwzięć oraz źródła finansowania	10
3.2. Realizacja zadań	12
4. INFORMACJE DODATKOWE	20
4.1. Przygotowanie kontroli	20
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	20
5. ZAŁĄCZNIKI	22

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Fundusz Leśny	forma gospodarowania w Lasach Państwowych środkami na cele wskazane w ustawie o lasach (m.in. na: wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań z zakresu gospodarki leśnej; wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych; badania naukowe; tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej; sporządzanie planów urządzenia lasu i prognozowanie rozwoju zasobów drzewnych) – art. 56 ustawy o lasach;
Grubizna	drewno okrągłe o grubości minimalnej 7 cm w korze (5 cm bez kory) ¹ ;
Katastrofa	wydarzenie nagłe, tragiczne w skutkach, powodujące straty materialne oraz ciężkie urazy, lub śmierć ludzi ² ;
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	działania prowadzone w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 ³ , jednego z czterech kierunków wsparcia obszarów wiejskich Unii Europejskiej (oś 2. <i>Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich</i>);
Plan urządzenia lasu	podstawowy dokument gospodarki leśnej zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej (art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach);
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013;
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych;
ustawa o lasach	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach ⁴ ;
ustawa Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych ⁵ .

¹ <http://www.encyklopedialesna.pl/haslo/grubizna/> [dostęp: 6.02.2017 r.].

² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej. Wydział Strategiczno-Obronny, Warszawa 2008 r., <http://mkuliczkowski.pl/static/pdf/sloownik.pdf> [dostęp: 10.12.2016 r.].

³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej, pn. „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” (Dz. U. z 2014 r. poz. 470, ze zm.).

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2100, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

Lasy stanowią 29,4%⁶ powierzchni Polski. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP) jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której podstawowym zadaniem jest prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w powierzonych w zarząd⁷ lasach Skarbu Państwa.

Lasy stanowią niezbędny czynnik równowagi ekologicznej i są dobrem ogólnospołecznym, kształtującym jakość życia człowieka. Jednocześnie są zasobem majątkowym, pełniącym funkcje nie tylko społeczne, ale również gospodarcze. Polska należy do grupy krajów o największej powierzchni lasów w Europie⁸.

Zasady trwale zrównoważonej gospodarki leśnej⁹ uzgodniono na Szczycie Ziemi ONZ w 1992 r. w ramach niewiążącego prawnie oświadczenia na temat globalnego konsensusu w sprawie zarządzania, ochrony i zrównoważonego rozwoju wszystkich lasów: *Zasoby leśne i obszary leśne powinny być zarządzane w sposób zrównoważony w celu zaspokojenia potrzeb społecznych, ekonomicznych, ekologicznych, kulturowych oraz duchowych obecnych i przyszłych pokoleń. Te potrzeby dotyczą produktów i usług leśnych, takich jak drewno i produkty drzewne, wody, pożywienie, pasze, leki, paliwa, domostwa, zatrudnienie, wypoczynek, schronienie dla dzikiej przyrody, różnorodność krajobrazowa, wchłanianie węgla, zbiorniki i wszystkie inne produkty leśne. Powzięte powinny zostać odpowiednie środki w celu ochrony lasów przed szkodliwym wpływem zanieczyszczeń, łącznie z zanieczyszczeniami pochodzącymi z powietrza, pożarami, szkodnikami i chorobami w celu zachowania ich wielorakiej wartości.*

Wskutek oddziaływania wielu czynników powodujących niekorzystne zjawiska i zmiany w stanie zdrowotnym lasów (tzw. czynników stresowych), zagrożenie środowiska leśnego w Polsce jest oceniane, według Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, jako najwyższe w Europie¹⁰. Takimi czynnikami są: skrajne temperatury, śnieg, grad, zakłócenia stosunków wodnych, wiatr, pożary, zanieczyszczenia powietrza, ale również czynniki biotyczne, do których zalicza się szkodniki owadzie bądź nadmierne występowanie roślinożernych ssaków. Następstwa ww. czynników, jeśli osiągną pewien krytyczny poziom, mogą być dotkliwe dla lasów. Stąd też szczególnego znaczenia nabierają działania zapobiegawcze. Możliwości zabezpieczenia przed czynnikami szkodliwymi są jednakże ograniczone, ze względu na wysoki udział w Polsce monokultur sosnowych oraz nadleśnictw zaliczonych do najwyższych kategorii zagrożenia pożarowego (76%)¹¹.

Do podstawowych zadań nadleśnictw należą pielęgnowanie i ochrona lasu, w tym w szczególności zapobieganie pożarom. W sytuacji wystąpienia zdarzeń o charakterze katastrofalnym nadleśnictwa winny dążyć do odtwarzania potencjału produkcji leśnej. Powszechnej ochronie lasów służą m.in.: wykonywanie zabiegów profilaktycznych i ochronnych przeciwdziałających powstawaniu

⁶ Lesistość – wskaźnik lesistości, zob. Leśnictwo 2015, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016. 2015 <http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5510/1/11/1/lesnictwo.pdf> [dostęp: 10.12.2016 r.].

⁷ Lasy publiczne w strukturze własności stanowią około 81%, w tym pozostające w zarządzie PGL LP – około 77,1%.

⁸ *Lasy w Polsce 2015*. <http://www.lasy.gov.pl/informacje/publikacje/do-poczytania/lasy-w-polsce-1/lasy-w-polsce-2015> [dostęp: 10.12.2016 r.].

⁹ <http://www.americanhardwood.org/pl/dlugotrwalosc/wlasciwa-gospodarka-lesna/czym-jest-zrownowazona-gospodarka-lesna/> [dostęp: 10.12.2016 r.]; <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> [dostęp: 20.01.2017 r.].

¹⁰ *Raport o stanie lasów w Polsce 2014*, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Warszawa 2015, s. 51-52, http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px_~segregator19.pdf [dostęp: 28.02.2017 r.]; *Raport o stanie lasów w Polsce 2015*, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Warszawa 2016, s. 52 <http://www.lasy.gov.pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/raport-o-stanie-lasow/raport-o-stanie-lasow-w-polsce-2015> [dostęp: 28.02.2017 r.].

¹¹ *Przewodnik po działaniu Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009, s. 9.

i rozprzestrzenianiu się pożarów; zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych; ochrona gleby i wód leśnych (art. 9 ust. 1 ustawy o lasach). W celu trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania właściciele lasu są zobowiązani do ponownego wprowadzania roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej (art. 13 ust. 1 ustawy o lasach).

Źródłami finansowania takiej działalności są środki własne nadleśnictw, środki Funduszu Leśnego, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, funduszy unijnych. W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 zostało wydzielone odrębne działanie 226 *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych*, na które przeznaczono 140 mln euro. Z tej kwoty 80% stanowiły środki Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, pozostałe 20% to środki budżetu państwa. Beneficjentem mogły być wyłącznie nadleśnictwa Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (jeden wnioskodawca), natomiast odbiorcą pomocy mogli być również właściciele lasów niebędących w zarządzie nadleśnictw, czyli właściciele prywatni lub jednostki organizacyjne należące do sektora finansów publicznych.

Nadleśnictwa zdecydowaną większość środków finansowych przeznaczonych na odtwarzanie potencjału produkcji leśnej oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych wydatkowały na zapobieganie pożarom. Uwzględniając tę kwestię, NIK zbadała w szczególności działania podejmowane w tym celu przez kontrolowane jednostki, tj. budowę, modernizację, remonty i utrzymanie w należytym stanie dojazdów pożarowych.

Temat i numer kontroli

Kontrola *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych (P/16/100).*

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena celowości i skuteczności podejmowanych przez nadleśnictwa działań oraz ocena gospodarności wydatkowanych środków, tj. czy: prawidłowo zaplanowano i realizowano przedsięwzięcia w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz przeciwdziałania występowaniu nowych katastrof; czy osiągnięto zaplanowane efekty oraz czy gospodarnie wydatkowano środki finansowe przeznaczone na realizację zadań. Kontrolą objęto lata 2013–2015 oraz 2016 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

Kontrola działalności nadleśnictw będących jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹² (*ustawa o NIK*), w oparciu o kryteria określone w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrolę¹³ przeprowadzono w 15 z 110 nadleśnictw PGL LP, położonych na terenie trzech województw (dolnośląskiego, lubuskiego i zachodniopomorskiego)¹⁴. W informacji uwzględniono również wyniki kontroli rozpoznawczej (R/16/001) zrealizowanej w podobnym zakresie przez Delegaturę NIK w Zielonej Górze, w trzech nadleśnictwach¹⁵. Wykaz jednostek skontrolowanych zawiera załącznik nr 1 do Informacji [str. 22].

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

¹³ Czynności rozpoczęto 3 czerwca 2016 r., a zakończono 27 września 2016 r.

¹⁴ Nadzorowanych przez sześć Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych: w Pile, w Poznaniu, w Szczecinie, w Szczecinku, we Wrocławiu i w Zielonej Górze.

¹⁵ Nadleśnictwa: Krzystkowice, Sulechów, Żagań.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia kontrolowane nadleśnictwa w zakresie przeciwdziałania występowaniu katastrof i ograniczaniu ich skutków.

Podejmowane przez nadleśnictwa działania były celowe. Prawidłowo planowano oraz realizowano przedsięwzięcia, a środki wydatkowano gospodarnie, osiągając zaplanowane efekty. Stwierdzone nieprawidłowości o charakterze formalnym, nie miały wpływu na wykonywanie zadań.

Zadania zapobiegawcze podejmowano stosownie do założeń planów urządzenia lasu, a także analiz stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego oraz ekspertyz optymalizacji sieci drogowej. Zdecydowana większość nakładów inwestycyjnych (73%) ponoszonych przez skontrolowane nadleśnictwa dotyczyła poprawy stanu sieci dróg leśnych (dojazdów pożarowych), co było zasadne z uwagi na stan techniczny wymagany przepisami prawa, a także możliwość wykorzystania tych dróg do usuwania skutków również innych niż pożary katastrof. Pomimo zrealizowania zaplanowanych działań nadal 44% ogółu dojazdów pożarowych jest w złym lub średnim stanie technicznymi, a aż 76% tych dojazdów nie spełnia warunków¹⁶ niezbędnych dla prowadzenia skutecznych akcji przeciwpożarowych.

NIK odstąpiła od dokonania oceny odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy, ze względu na to, że nadleśnictwa uzyskały w okresie objętym kontrolą na te działania zaledwie 0,4% ogółu dofinansowania z PROW.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Przed realizacją zadań przeprowadzono rzetelne diagnozy potrzeb i niezbędnych działań. Nadleśnictwa osiągnęły zaplanowane efekty rzeczowe. Wybudowano, zmodernizowano lub wyremontowano, m.in. drogi leśne o łącznej długości 155 km; siedem dostrzegalni pożarowych; cztery punkty czerpania wody. [str. 12]

2.2.2. Nadleśnictwa realizując działania w zakresie objętym kontrolą, w latach 2013–2015 poniosły koszty w łącznej wysokości 65.409,7 tys. zł, głównie na zadania związane z ochroną przeciwpożarową 49.775,1 tys. zł. Ponadto m.in. na oczyszczenie saperskie terenu 11.546,2 tys. zł oraz regulację stosunków wodnych 3.446,3 tys. zł. Powyższe koszty zostały sfinansowane między innymi środkami uzyskanymi z PROW – 21.967,1 tys. zł. Uzyskane środki z dofinansowania w ramach PROW, skontrolowane nadleśnictwa wydały w zdecydowanej większości na działania zapobiegawcze (ponad 99,6%), polegające, m.in. na wzmocnieniu zabezpieczenia przeciwpożarowego, tj. przede wszystkim na inwestycje w zakresie dróg leśnych stanowiących dojazdy pożarowe, budowle przeznaczone do celów ochrony przeciwpożarowej, odnawianie pasów przeciwpożarowych, zakup środków łączności, sprzętu i urządzeń do monitorowania lasów. [str. 12]

2.2.3. W czterech spośród 18 kontrolowanych nadleśnictw stwierdzono w toku kontroli NIK nieprawidłowości stanowiące naruszenie podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych, w szczególności zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. NIK zauważyła, że kwestia odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy Pzp przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych lub osoby udzielające zamówień nie została uregulowana przez ustawodawcę. [str. 17]

¹⁶ Parametry te, określone w § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz. U. Nr 58, poz. 405, ze zm.) dotyczą wprowadzie dróg budowanych lub przebudowywanych, jednak ich spełnienie będzie wymagało od nadleśnictw poniesienia znacznych nakładów.

2.2.4. Inne ujawnione nieprawidłowości o charakterze formalnym to: w czterech spośród 18 nadleśnictw nie dopełniono obowiązków związanych z bezpiecznym użytkowaniem obiektów budowlanych lub nierzetelnie dokumentowano realizację podejmowanych działań. [str. 18]

Jedno nadleśnictwo zaewidencjonowało dowody księgowe w sposób niezgodny z umową o przyznanie pomocy. [str. 19]

2.2.5. Pomimo wybudowania w okresie objętym kontrolą 155 km dojazdów pożarowych, nadal 44% ogółu łącznej długości wszystkich dróg było w złym lub średnim stanie technicznym¹⁷. W pięciu nadleśnictwach¹⁸ sieć dróg nie spełniała, określonych w § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów¹⁹, wymogów zachowania odległości pomiędzy dowolnym punktem położonym w lesie, a najbliższą drogą publiczną lub drogą leśną wykorzystywaną jako dojazd pożarowy. Spośród 2,4 tys. km funkcjonujących dojazdów pożarowych, na koniec 2015 r. aż 76% dojazdów nie posiadało mijanek lub nie spełniało innych wymaganych parametrów. [str. 15]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Zdaniem NIK, zasadne jest podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów inicjatywy ustawodawczej w zakresie objęcia pracowników/jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych odpowiedzialnością za kwalifikowane²⁰ naruszenie przepisów ustawy Pzp w przypadku finansowania zamówień ze środków własnych. Wyniki kontroli wykazały bowiem istotną lukę systemową w uregulowaniu zasad odpowiedzialności za naruszenie przepisów wymienionej ustawy, które w oparciu o aktualne regulacje nie może być sankcjonowane ani w oparciu o przepisy wyżej wymienionej ustawy Pzp²¹, ani w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²². Stan prawny, w którym podmiot zobowiązany ustawowo do stosowania ustawy Pzp nie ponosi odpowiedzialności za naruszenia jej przepisów stwarza niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie pracowników/jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych względem pozostałych podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy Pzp.

¹⁷ Stan techniczny wg zarządzenia Dyrektora Generalnego LP nr 57 z 3.08.2015 r. może być: dobry, zadowalający, średni, zły.

¹⁸ Nadleśnictwa: Bolesławiec, Bytnica, Smolarz, Świątoszów, Żagań.

¹⁹ Dz. U. Nr 58, poz. 405, ze zm.

²⁰ Przypadki kwalifikowanych naruszeń przepisów ustawy Pzp skutkujących odpowiedzialnością zamawiającego/pracowników zamawiającego określono odpowiednio w przepisach art. 200 ustawy Pzp oraz art. 17 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

²¹ Odpowiedzialność z tego tytułu została wprost wyłączona przepisem art. 199 ustawy Pzp. Jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, udzielając zamówień publicznych są zobowiązane do stosowania wymienionej ustawy na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp.

²² Dz. U. z 2013 r. poz. 168, ze zm. Pracownicy jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych są de lege lata poza zakresem odpowiedzialności podmiotowej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wyznaczonej przepisem art. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – za kwalifikowane naruszenie przepisów ustawy Pzp, w przypadku wydatkowania środków innych niż środki publiczne.

3.1 Planowanie przedsięwzięć oraz źródła finansowania

3.1.1. Planowane przedsięwzięcia w zakresie instrumentów zapobiegawczych, służyły realizacji rzetelnie zidentyfikowanych potrzeb m.in. w planie urządzenia lasu, analizach stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego, ekspertyzach optymalizacji sieci drogowej bądź wynikających z obowiązków nałożonych w wyniku kontroli Państwowej Straży Pożarnej. Ze względu na wysokie i średnie ryzyko wystąpienia pożaru, wszystkie nadleśnictwa (110) z terenu województw dolnośląskiego, lubuskiego i zachodniopomorskiego były uprawnione²³ do skorzystania z pomocy PROW 2007–2013 w ramach schematu II – działania 226 *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych*. Czterdzieści trzy nadleśnictwa (wymienione w rozporządzeniu) mogły otrzymać wsparcie finansowe na działania ze schematu I (dla terenów, na których wystąpiła katastrofa).

3.1.2. Nadleśnictwa z trzech kontrolowanych województw, wykazały aktywność w ubieganiu się o środki unijne na realizację planowanych przedsięwzięć. Spośród uprawnionych nadleśnictw z województw: dolnośląskiego, lubuskiego i zachodniopomorskiego, co najmniej jeden wniosek podczas prowadzonych czterech naborów²⁴, złożyło 60 nadleśnictw, w tym w ramach:

- schematu I – 25 nadleśnictw (58% uprawnionych z tego schematu),
- schematu II – 43 nadleśnictw (39% uprawnionych z tego schematu).

Łącznie powyższe nadleśnictwa złożyły 110 wniosków o przyznanie pomocy w kwocie 299,8 mln zł. Umowy z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zawarło 51 nadleśnictw (ogółem 75 umów o łącznej wartości, po zmianach związanych m.in. z oszczędnościami uzyskanymi po wyborze wykonawców – 134,4 mln zł). Pozostałe nadleśnictwa finansowały realizowane zadania z innych źródeł zewnętrznych oraz środków własnych.

3.1.3. Spośród 18 objętych kontrolą nadleśnictw, 13 nadleśnictw²⁵ złożyło łącznie 27 wniosków o przyznanie pomocy. Dotyczyły one przede wszystkim planowanych przedsięwzięć w ramach schematu II – łączne koszty kwalifikowane 67,7 mln zł, w mniejszym zakresie w ramach schematu I – łączne koszty kwalifikowane 15,3 mln zł. Postępowanie w sprawie pięciu wniosków nie zakończyło się podpisaniem umowy o dofinansowanie. Przyczyną tej sytuacji był brak środków w ostatnim naborze lub rezygnacja nadleśnictwa z ubiegania się o środki.

3.1.4. Nadleśnictwa z terenu trzech województw otrzymały wsparcie przede wszystkim na zadania polegające na budowie, przebudowie lub remoncie połączonym z modernizacją dróg leśnych (64 umowy)²⁶. Zawarte umowy przewidywały pomoc w wysokości 82,99 mln zł. Dotyczyły

²³ Obszary te wyznaczono w przypadku:

- schematu I na podstawie zgłoszeń ministra właściwego do spraw środowiska w postaci załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2008 r.,
- schematu II na podstawie opracowania Instytutu Badawczego Leśnictwa „Kategoryzacja zagrożenia pożarowego lasów Polski” na poziomie III NTS z 2006 r.

²⁴ Nabory wniosków trwały: od 16.12.2009 r., od 5.10.2010 r. do 13.12.2010 r., od 23.01.2012 r. do 17.02.2012 r. i od 23.05.2013 r. do 13.06.2013 r.

²⁵ Nadleśnictwa: Bolesławiec, Bytnica, Człopa, Dębno, Głusko, Góra Śląska, Krzystkowice, Oborniki Śląskie, Różańsko, Sława Śląska, Świętoszów, Tuczno, Żagań.

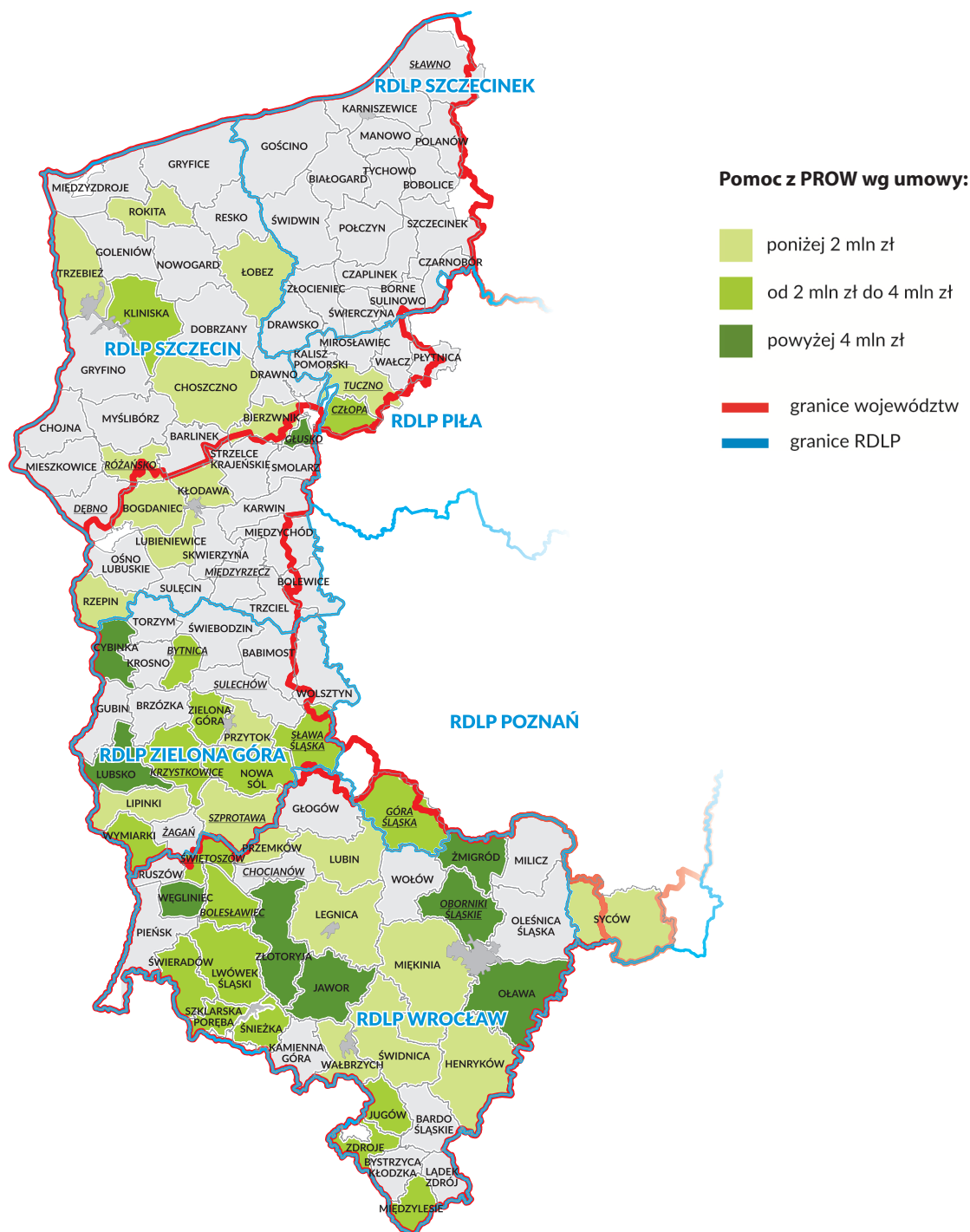
²⁶ Pozostałe dofinansowanie miało służyć refundacji kosztów m.in.:

- odtworzenia lasu po katastrofach, wymienionych w § 5 ust. 1 pkt 1–7 ww. rozporządzenia, tj. kosztów: melioracji agrotechnicznych, przygotowania gleby pod odnowienia, przebudowę, poprawki i uzupełnienia, odnowienia powierzchni leśnych i przebudowy drzewostanów, wykonywania poprawek i uzupełnień w uprawach leśnych, produkcji i zakupu leśnego materiału rozmnożeniowego na potrzeby ww. prac, pielęgnowania upraw, młodników i drzewostanów, wykonania zadań z zakresu ochrony lasu przed szkodliwymi czynnikami biotycznymi, w tym również zakupu niezbędnych materiałów;
- inwestycji dotyczących budowli oraz obiektów małej architektury związanych z zagospodarowaniem na cele rekreacji i turystyki lub służących celom edukacji leśnej społeczeństwa;
- zakup środków łączności oraz sprzętu i urządzeń do monitorowania lasów w celu ochrony przeciwpożarowej;
- inwestycji dotyczących budowli przeznaczonych do celów ochrony przeciwpożarowej lasów.

przede wszystkim wsparcia inwestycji drogowych 77,8 ml zł, modernizacji dojazdu pożarowego wraz z budową zbiornika przeciwpożarowego 4,28 mln zł. Taki kierunek pomocy wynikał z analizy potrzeb – braku sieci dróg umożliwiającej, m.in. szybkie dotarcie do terenów leśnych objętych lub zagrożonych pożarem.

Mapa nr 1

Pomoc przyznana skontrolowanym nadleśnictwom z PROW wg umów w ramach działania 226
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów
zapobiegawczych w latach 2009–2015



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Spośród 18 nadleśnictw objętych kontrolą, 11 podpisało 21 umów²⁷. Najwyższą pomoc uzyskało Nadleśnictwo Oborniki Śląskie (5,5 mln zł), najniższą – Nadleśnictwo Różańsko (1,4 mln zł). Zawarte umowy dotyczyły przede wszystkim wsparcia inwestycji drogowych (w tym jedna również budowy zbiornika przeciwpożarowego). Tylko jedno ze skontrolowanych nadleśnictw – Góra Śląska, w okresie objętym kontrolą, otrzymało refundację poniesionych kosztów w kwocie 78 tys. zł za wykonane w poprzednich latach zadania w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez huraganowe wiatry poprzez odbudowę zniszczonych drzewostanów (koszty określone w § 5 ust. 1 pkt 4, 6 i 7 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych”).

3.2 Realizacja zadań

3.2.1. Podejmowane przez skontrolowane nadleśnictwa działania, służyły realizacji potrzeb rzetelnie zidentyfikowanych m.in. w planach urządzenia lasu, analizach stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego, ekspertyzach optymalizacji sieci drogowej bądź wynikających z obowiązków nałożonych w wyniku kontroli Państwowej Straży Pożarnej.

Średnia lesistość nadleśnictw objętych kontrolą pozostawała na zbliżonym poziomie 53,57% w 2013 r., 53,83% w 2015 r., a zapas grubizny na pniu zwiększył się w tych latach z 67.279 tys. m³ do 69.895 tys. m³.

3.2.2. W zakresie wprowadzania instrumentów zapobiegawczych kontrolowane nadleśnictwa zrealizowały zaplanowane zadania, ponosząc w latach 2013–2015 łączne koszty w wysokości 65.409,7 tys. zł, sfinansowane m.in. ze środków PROW (21.967,1 tys. zł). Dotyczyły one m.in.:

- przeprowadzenia w każdym z nadleśnictw inwestycji drogowych o łącznej długości 155 km, których koszty wynosiły 48.102 tys. zł, a blisko połowa została sfinansowana z PROW;
- budowy lub modernizacji siedmiu dostrzegalni pożarowych (1.167 tys. zł) oraz zakupu urządzeń do wykrywania pożarów (496 tys. zł), częściowo dofinansowanych z Funduszu Leśnego;
- wykonania punktów czerpania wody i dojazdów do tych punktów (505 tys. zł), zakupu samochodu patrolowo-gaśniczego (146 tys. zł) w całości finansowanego ze środków własnych nadleśnictw.

Nadleśnictwa wdrażały również instrumenty zapobiegawcze realizując zadania dofinansowane z innych środków unijnych – z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w ramach Funduszu Spójności. Były to następujące działania:

- *rozpoznanie i oczyszczenie saperskie w ramach projektu Rekultywacja na cele przyrodnicze terenów zdegradowanych, popoligonowych i powojсковych zarządzanych przez PGL LP.* Zadanie to ma na celu przywrócenie wartości przyrodniczych zdegradowanym w wyniku działań wojskowych terenom (3.412,41 ha), a pośrednio stanowi element zapobiegania pożarom. Koszt wynoszący 11.546 tys. zł w 85% został sfinansowany ze środków unijnych²⁸;

²⁷ Nadleśnictwa: Bolesławiec (2), Bytnica (1), Człopa (1), Głusko (2), Góra Śląska (3), Krzystkowice (2), Oborniki Śląskie (4), Różańsko (1), Sława Śląska (2), Świętoszów (2), Tuczno (1).

²⁸ Nadleśnictwa: Bolesławiec, Chocianów.

- budowa obiektów małej retencji w ramach projektu *Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych*. Ze środków UE sfinansowano 75% kosztów ogółem stanowiących 2.966 tys. zł²⁹.

Zdjęcie nr 1

Punkt czerpania wody w Nadleśnictwie Krzystkowie wybudowany w ramach zadania pn. *Wzmocnienie systemu ochrony przeciwpożarowej lasów poprzez modernizację dojazdu pożarowego nr 53 „Dybowska” oraz budowę zbiornika p.poż.*



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

3.2.3. W latach 2008–2015 w województwach: dolnośląskim, lubuskim i zachodniopomorskim głównymi czynnikami powodującymi uszkodzenia lasu o wymiarze nadzwyczajnym³⁰ były czynniki abiotyczne (wiatr, grad, zakłócenia stosunków wodnych, niskie i wysokie temperatury). W przypadku, gdy następstwem było uszkodzenie jednorazowo co najmniej 5.000 m³ drewna lub powstanie szkody w uprawach i młodnikach na powierzchni co najmniej 50 ha, wszystkie nadleśnictwa sporządzały odpowiednie raporty do RDLP. W latach 2008–2015 zdarzenia takie wystąpiły w 13 spośród 18 nadleśnictw objętych kontrolą. Przykładowo:

- w latach 2013–2015 **Nadleśnictwo Góra Śląska** usuwało skutki katastrofy, jaka wystąpiła w poprzednich latach. Dotyczyło to nawalnych wiatrów, jakie miały miejsce w lipcu 2009 r. i które spowodowały szkody w drzewostanach w postaci złomów oraz wywrotów na powierzchni 3,1 tys. ha (15,34% powierzchni leśnej Nadleśnictwa). W latach 2009–2011 wykonano rębnię na powierzchni 17,50 ha, 13,33 ha i 2,41 ha. Następnie (w latach 2011–2013) prowadzono prace odnowieniowe tych powierzchni oraz związaną z nimi pielęgnację upraw i ich ochronę. Działania te były prowadzone zgodnie z zasadami gospodarki leśnej;
- na obszarze **Nadleśnictwa Dębno** wystąpiło w 2014 r. gradobicie skutkujące zniszczeniami potencjału produkcji leśnej na powierzchni 345 ha i uszkodzeniami drewna 38,7 tys. m³. Działania Nadleśnictwa podjęte w celu eliminacji jego skutków i odtwarzania potencjału produkcji leśnej były prawidłowe i zgodne z zasadami gospodarki leśnej.

²⁹ Nadleśnictwa: Bolesławiec, Chocianów, Sławno.

³⁰ Uszkodzenia przekraczające jednorazowo 5.000 m³ drewna, występujące w uprawach i młodnikach na powierzchni co najmniej 50 ha lub mniejszych, jeśli likwidacja ich skutków może spowodować duże trudności.

Nadleśnictwa zgłaszały uszkodzenia lasu również w przypadku mniejszych szkód, jeśli likwidacja ich skutków mogła spowodować duże trudności (np. w zakresie zbytu drewna lub jego zabezpieczenia)³¹.

W przypadku pożarów przyziemnych, o małej intensywności, nadleśnictwa prowadziły działania polegające na usuwaniu zamierających drzew oraz na ochronie przed działaniem szkodników wtórnych. Odnowienia lasów związane z pożarami wielkopowierzchniowymi były wykonywane bezzwłocznie. Ochrona na terenach pożarysk przed owadami oraz grzybami patogenicznymi następowała stosownie do *Instrukcji ochrony lasu*. W skontrolowanych nadleśnictwach w latach 2013–2015 pożary wystąpiły na łącznej powierzchni 322,03 ha.

3.2.4. Nadleśnictwa prowadziły analizy ochrony przeciwpożarowej, w tym m.in. przyczyn powstania pożarów. Ustalono i uzgodniono również z właściwymi organami *sposób postępowania na wypadek powstania pożaru lasu*. Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej przeprowadziły coroczne kontrole zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. W większości nadleśnictw³² objętych kontrolą stwierdzono jednak nieprawidłowości w tym zakresie. Przykładowo Państwowa Straż Pożarna:

- nałożyła na **Nadleśnictwo Krzystkowice** obowiązek zapewnienia możliwości przejazdu dojazdem pożarowym dla samochodów pożarniczych. Decyzja ta nie została wykonana we wskazanym terminie, lecz dopiero po upływie ponad roku, tj. po uzyskaniu środków finansowych z PROW. W 2015 r. została wydana kolejna decyzja nakładająca obowiązek zapewnienia przejezdności innego dojazdu pożarowego, którego stan utrudniał dotarcie jednostek straży do pożaru. Po kontroli NIK sformułowała wniosek o zapewnienie finansowania celem terminowej realizacji obowiązków wynikających z tej decyzji. Wniosek ten został wykonany – decyzją Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 22.08.2016 r. zostały przekazane dla nadleśnictwa środki z rezerwy ogólnej Funduszu Leśnego w wysokości 5.099 tys. zł na dofinansowanie przebudowy tego dojazdu;
- stwierdziła w okresie od początku 2013 r. do dnia 12.07.2016 r. nieprawidłowości w zabezpieczeniu przeciwpożarowym lasów **Nadleśnictwa Chocianów** i wydała kilka decyzji nakazujących przeprowadzenie modernizacji dojazdów pożarowych. Jedną z decyzji Nadleśnictwo wykonało dopiero po kontroli sprawdzającej Państwowej Straży Pożarnej (która ustaliła, że nastąpiła niepełna realizacja zadań).

Kontrolowane nadleśnictwa poniosły na ochroną przeciwpożarową koszty w wysokości 11 mln zł (bez nakładów inwestycyjnych).

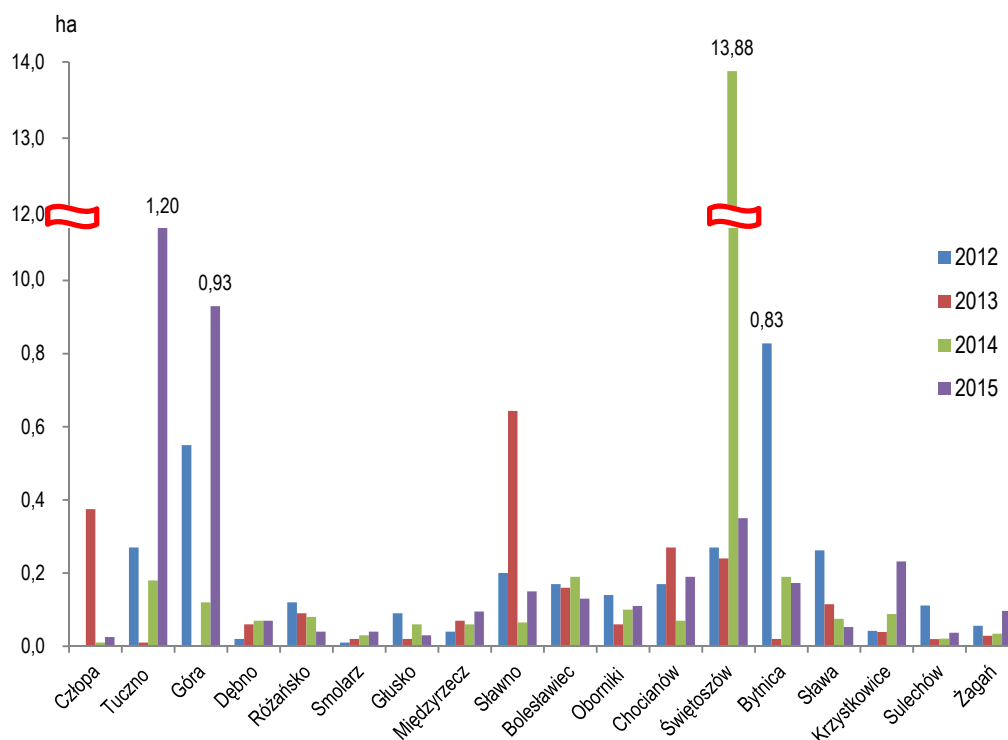
Jedną z miar skuteczności funkcjonowania systemu zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu jest przeciętna powierzchnia spalona w czasie jednego pożaru. Wielkość tego wskaźnika pośrednio świadczy o skuteczności wykrywania i sprawności prowadzonej akcji gaśniczej. Biorąc pod uwagę ten wskaźnik, najbardziej skutecznie funkcjonował system na terenie RDLP w Szczecinie (przeciętna wielkość pożaru w 2012 r. – 0,06 ha, w 2015 r. wynosiła 0,09 ha). W kontrolowanych nadleśnictwach zinwentaryzowana powierzchnia uszkodzeń lasu spowodowana pożarami była niższa niż 2 ha rocznie, z wyjątkiem Nadleśnictwa Świętoszów oraz Nadleśnictwa Góra Śląska.

³¹ § 108 i 110 *Instrukcji ochrony lasu*, tom II. *Instrukcja ochrony lasu* stanowi załącznik do Zarządzenia nr 57 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 listopada 2011 r., obowiązującym w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych od dnia 1 stycznia 2012 r.

³² W nadleśnictwach: Bolesławiec, Chocianów, Głusko, Góra Śląska, Krzystkowice, Międzyrzecz, Różańsko, Sława Śląska, Tuczno, Żagań.

Wykres nr 1

Przeciętna powierzchnia pożaru w nadleśnictwach objętych kontrolą P/16/100 i R/16/001 w latach 2012–2015



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

3.2.5. Kontrolowane nadleśnictwa zarządzały drogami leśnymi stanowiącymi dojazdy pożarowe o łącznej długości 2.358 km. Dwie najniższe noty wg czterostopniowej skali³³ uzyskało 44% dróg. W najgorszym stanie były drogi w nadleśnictwach: Głusko, Bolesławiec, Oborniki Śląskie i Różańsko, gdzie w złym stanie technicznych było od 21% do nawet 58% ogółu dróg wykorzystywanych jako dojazdy pożarowe.

Aż 76% ogółu dróg nie spełniało części wymagań określonych w § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów³⁴. Pomimo, że wymogi te obowiązują od 2006 r. dla dojazdów pożarowych budowanych lub przebudowywanych, w ciągu blisko 10 lat nadleśnictwom nie udało się dostosować sieci drogowej do tych standardów (wymaganych mijanek nie posiada 76% dróg – łącznie w kontrolowanych nadleśnictwach 1.787 km). Przykładowo:

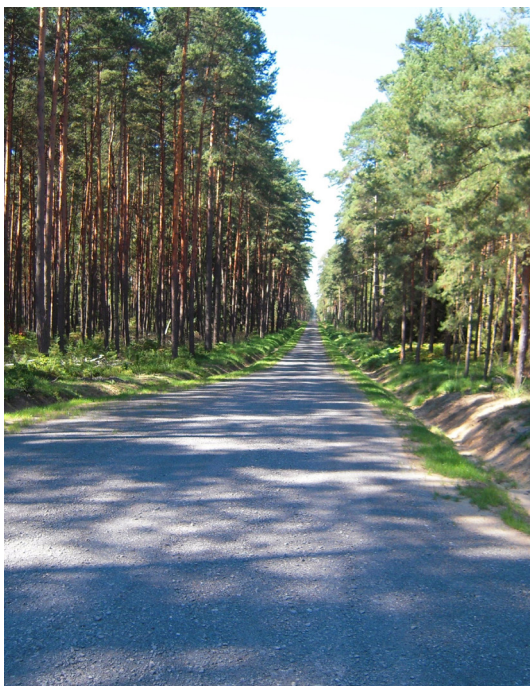
- w **Nadleśnictwie Oborniki Śląskie** 70% ze 111,5 km dojazdów pożarowych na koniec 2015 r. nie posiadało mijanek, a 44% nie spełniało parametrów dotyczących szerokości jezdni (co najmniej 3 m) lub odstępu między koronami drzew co najmniej 6 m, zachowanego do wysokości 4 m od nawierzchni jezdni.

³³ Ocena stanu technicznego wg stanu na dzień 31.12.2015 r. została dokonana przez nadleśnictwa zgodnie z wytycznymi zawartymi w zarządzeniu Dyrektora Generalnego LP nr 57 z 3.08.2015 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji wyznaczania docelowej sieci drogowej nadleśnictwa” od najlepszej oceny – stan dobry, poprzez stan zadowalający, średni, do najgorszej noty – stan zły.

³⁴ Drogi leśne wykorzystywane jako dojazdy pożarowe, powinny być oznakowane i utrzymane w sposób zapewniający ich przejezność. Jeśli jednak z uwagi na stan lub znaczenie dla zabezpieczenia wystąpi konieczność budowy lub przebudowy dojazdów pożarowych, wówczas taka droga musi odpowiadać standardom określonym w § 7 ust. 2 tego rozporządzenia, tj. posiadać: 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.

Zdjęcia nr 2 i 3

Przykłady stanu technicznego dróg w kontrolowanych nadleśnictwach



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Koszt przebudowy (budowy) jednego km dojazdu pożarowego³⁵ wynosił średnio w okresie objętym kontrolą 319,4 tys. zł.

- W **Nadleśnictwie Bolesławiec** (35% dróg było w złym stanie technicznym). Zaplanowano sukcesywną realizację zadań z zakresu budownictwa drogowego. Biorąc pod uwagę możliwości inwestycyjne (ok. 1 mln zł rocznie) oraz średni koszt budowy (przebudowy) dojazdu pożarowego, perspektywa czasowa nadania wszystkim dojazdom pożarowym parametrów określonych w § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów wynosi ok. 50 lat (ok. 3 km rocznie). Szacunkowy koszt dostosowania wszystkich dojazdów pożarowych Nadleśnictwa do wymagań określonych w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, wynosi ok. 45 mln zł.

W pięciu nadleśnictwach³⁶ sieć dojazdów pożarowych nie spełniała wymogu odpowiedniego zagęszczenia, o którym mowa w § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Zgodnie z tym przepisem odległość pomiędzy dowolnym punktem położonym w lesie, a najbliższą drogą publiczną, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych lub drogą leśną, wykorzystywaną jako dojazd pożarowy nie powinna przekraczać 750 m (dla lasów zaliczonych do I kategorii zagrożenia pożarowego) albo 1.500 m (dla lasów zaliczonych do II lub III kategorii zagrożenia pożarowego). Przykładowo:

- na terenie **Nadleśnictwa Bytnica** obszar niespełniający ww. parametrów wynosił 1.524 ha (8% lasów na terenie Nadleśnictwa), przy czym część tego obszaru leżała na terenie cennych przyrodniczo obszarów chronionych.

W każdym z kontrolowanych nadleśnictw zorganizowano co najmniej jedną bazę sprzętu do gaszenia pożarów lasów. Obowiązek ten wynika z § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, który stanowi, że na każde 10.000 ha lasu lub dla nadleśnictwa organizuje się co najmniej jedną bazę sprzętu do gaszenia pożarów lasów.

³⁵ Dla nadleśnictw nadzorowanych przez RDLP w: Pile, Poznaniu, Szczecinie, Szczecinku, Wrocławiu i Zielonej Górze.

³⁶ Nadleśnictwa: Bolesławiec, Bytnica, Smolarz, Świętoszów, Żagań.

3.2.6. Obowiązek stosowania ustawy Pzp przy dokonywaniu wydatków przez nadleśnictwa ma służyć gospodarnemu wydatkowaniu środków oraz zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa, którego mieniem one zarządzają. Nadleśnictwo, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej i niebędąca jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, zobowiązane jest przy udzielaniu zamówień publicznych stosować wymienioną ustawę.

Stwierdzono jednak, że w czterech nadleśnictwach³⁷ przy udzielaniu zamówień publicznych, (które nie były dofinansowywane ze środków zewnętrznych) wystąpiły przypadki niestosowania lub naruszania przepisów ustawy Pzp. I tak:

- w **Nadleśnictwie Żagań** niezgodnie z ustawą Pzp ustalono wartość zamówienia, które miało wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. I tak, w latach 2013–2015, wartość kilkunastu udzielonych zamówień publicznych (łącznie kwota 1.684.464 zł) ustalono niezgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, tj. oddzielnie dla każdej zawieranej umowy;
- w **Nadleśnictwie Międzyrzecz** zawarto umowę na kwotę 1.398.947 zł z wykonawcą, który nie spełniał warunku³⁸ określonego w ogłoszeniu o zamówieniu. Powyższe stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy Pzp;
- w **Nadleśnictwie Sława Śląska** w latach 2013–2015 zawarto łącznie 29 umów (kwota 917.216 zł) na roboty budowlane związane z bieżącym utrzymaniem dojazdów pożarowych, bez stosowania ustawy Pzp;
- w **Nadleśnictwie Chocianów** w 2015 r. opisano przedmiot zamówienia publicznego³⁹ w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję oraz wydatkowano kwotę 134,8 tys. zł na udzielenie zamówienia dodatkowego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach ustawy Pzp.

NIK zauważa, że istnieje luka systemowa w uregulowaniu zasad odpowiedzialności za naruszenie przepisów wymienionej ustawy. W obecnie obowiązującym stanie prawnym jednostki organizacyjne Lasów Państwowych (a zatem także nadleśnictwa) nie ponoszą odpowiedzialności opisanej w przepisach działu VII Prawa zamówień publicznych za kwalifikowane naruszenia przepisów tej ustawy. Odpowiedzialność z tego tytułu została wprost wyłączona przepisem art. 199 ustawy Pzp. Biorąc pod uwagę art. 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 ustawy Pzp, kierownicy jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych nie ponoszą odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z naruszeniem przepisów ustawy Pzp, w przypadku wydatkowania środków innych niż środki publiczne. Tym samym zasadnym jest sformułowanie wniosku *de lege ferenda* mającego na celu objęcie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych reżimem odpowiedzialności za naruszenie przepisów Prawa zamówień publicznych przy wydatkowaniu środków innych⁴⁰ niż środki publiczne. Sytuacją niezrozumiałą pozostaje stan prawny, w którym Lasy Państwowe są podmiotem zobowiązanym ustawowo do stosowania ustawy Pzp i nieponoszącym odpowiedzialności za naruszenia jej przepisów.

³⁷ Żagań, Chocianów, Sława Śląska, Międzyrzecz. Kontrolę stosowania ustawy Pzp do dokonywanych wydatków przeprowadzono w odniesieniu do 40 zamówień publicznych (w tym: 14 dofinansowywanych z PROW, 5 dofinansowanych z Funduszu Leśnego i 21 ze środków własnych).

³⁸ Potwierdzeniem spełniania warunku udziału w postępowaniu było wykazanie doświadczenia odnośnie wykonania dróg. Warunek ten został jednak odmiennie sformułowany w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym i specyfikacji istotnych warunków zamówienia (siwz). Według ogłoszenia wymagane było wykazanie przez wykonawcę realizacji co najmniej trzech samodzielnie wykonanych robót budowlanych polegających na budowie, przebudowie lub wykonaniu nowej nawierzchni dróg z kruszywa łamanego w ilości co najmniej 3 km każda, wartości nie mniejszej niż 2.000.000 zł każda. Nadleśnictwo zamieszczone w ogłoszeniu wyrażenie wartości nie mniejszej, zastąpiło w siwz wyrażeniem wartości łącznej. Podmiot, z którym zawarto umowę nie spełniał warunku określonego w ogłoszeniu – wykonał on trzy drogi spełniające kryterium 3 km, ale wartość jednej z nich wynosiła 1.554.932,78 zł. Trzej pozostali oferenci wykazali spełnianie warunków udziału w postępowaniu, zgodnie z wymogami ogłoszenia.

³⁹ Na realizację, którego wydatkowano 269,6 tys. zł.

⁴⁰ Środki własne nadleśnictw nie są środkami publicznymi.

3.2.7. Nadleśnictwa zabezpieczały interes Skarbu Państwa zamieszczając w umowach postanowienia dotyczące kar umownych za nieterminowe lub nienależyte wykonanie przedmiotu zamówienia oraz przewidując konieczność przestrzegania wymogów ochrony środowiska i przyrody. Wyjątek stanowiło Nadleśnictwo Głusko, gdzie w umowie dotyczącej budowy dojazdu nie zabezpieczono w pełni konieczności ochrony przyrody. Nie wprowadzono zakazu prowadzenia prac budowlanych w sezonie lęgowym ptaków. Konsekwencją zaniechania było ponad dwumiesięczne opóźnienie (66 dni) terminu realizacji inwestycji związane z brakiem możliwości prowadzenia przez wykonawcę robót budowlanych ze względu na sezon lęgowy ptaków. Naliczenie kary umownej 70,2 tys. zł zostało zakwestionowane przez wykonawcę przed sądem, a Nadleśnictwo w wykonaniu zawartej ugody zwróciło ww. kwotę wraz z odsetkami i poniosło dodatkowe koszty (opłaty sądowej, opinii biegłego, odsetek – 9,3 tys. zł). Pomimo, że Generalny Dyrektor Lasów Państwowych w *Wytycznych dotyczących prowadzenia robót drogowych w lasach*⁴¹ ustalił zalecane okresy gwarancji dotyczące przebudowy i budowy dróg (nie krótsze niż cztery lata), w badanych jednostkach niejednolicie podchodzono do tej kwestii, np. okresy gwarancji dotyczące przebudowy i budowy dróg były skracane do dwóch lat⁴².

3.2.8. Nadleśnictwa w większości realizowanych zadań osiągnęły zaplanowane efekty rzeczowe. W Nadleśnictwie Bytnica wskutek nieprawidłowego przygotowania przebudowy dojazdu pożarowego zamiast odcinka o długości 2,345 km zrealizowano 2,172 km. W pięciu⁴³ nadleśnictwach nie dotrzymano założonych terminów realizacji przedsięwzięć.

3.2.9. W dwóch nadleśnictwach nie dopełniono obowiązków związanych z użytkowaniem obiektów budowlanych, m.in. kontroli stanu technicznego. Przykładowo:

- w **Nadleśnictwie Góra Śląska** nie przeprowadzono, wymaganych przepisem art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, rocznych kontroli stanu technicznego dróg leśnych, wykorzystywanych jako dojazdy pożarowe (przebudowane w 2013 r. i 2014 r.);
- w **Nadleśnictwie Międzyrzecz** nie przeprowadzono ww. kontroli, pomimo że zakończono roboty budowlane w 2013 r. Ponadto nadleśnictwo zaniechało powiadomienia organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy drogi przeciwpożarowej, do czego było zobowiązane przepisem art. 54 ustawy – Prawo budowlane.

Nadleśniczowie wyjaśniając przyczyny zaistnienia powyższych nieprawidłowości powoływali się na dokonywane przeglądy gwarancyjne dróg. W ocenie NIK wykonanie przeglądów gwarancyjnych nie zwalnia z realizacji rocznych kontroli wymaganych Prawem budowlanym.

3.2.10. Wydatkowanie środków finansowych przez nadleśnictwa następowało zgodnie z warunkami umów o dofinansowanie oraz umów zawartych z kontrahentami. Stwierdzono jednak nierzetelne dokumentowanie realizacji części zadań. Nie przestrzegano uregulowań wewnętrznych w zakresie: wykonywania robót jedynie na podstawie pisemnych zleceń, rzetelnego dokonania odbioru i dokumentowania tej czynności⁴⁴; terminowego zwrotu wadium⁴⁵. Nie powodowało to jednak konsekwencji finansowych dla nadleśnictw.

⁴¹ Wprowadzone zarządzeniem nr 16 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 marca 2014 r.

⁴² Nadleśnictwa: Człopa – 36 miesięcy, Sławno – 24 miesiące, Żagań – 36 miesięcy, Smolarz – 2 lata, Sława Śląska – 3 lata, Głusko – 36 miesięcy, Międzyrzecz – 36 miesięcy, Bytnica – 36 miesięcy, Sulechów – 36 miesięcy, Krzystkowice – 36 miesięcy, Świętoszów – 24 miesiące, Góra Śląska – 36 miesięcy.

⁴³ Nadleśnictwa: Człopa, Smolarz, Krzystkowice, Bytnica, Głusko.

⁴⁴ Nadleśnictwo: Chocianów, Międzyrzecz.

⁴⁵ Nadleśnictwo Międzyrzecz.

- Wyjątkiem było **Nadleśnictwo Głusko**, gdzie popełnienie błędów spowodowało utratę części dofinansowania z PROW. Zdarzenia powodujące poniesienie kosztów kwalifikowanych związanych z budową drogi pożarowej nie zostały ujęte w wydzielonym systemie rachunkowości, z odpowiednim kodem rachunkowym (wbrew zapisom umowy o przyznaniu pomocy oraz obowiązującej w jednostce – polityce rachunkowości⁴⁶). W związku z powyższym, ARiMR pomniejszyła o 132,3 tys. zł przedstawione do refundacji koszty kwalifikowane zadania.

3.2.11. W nadleśnictwach objętych kontrolą, łączna powierzchnia, na której zarejestrowano uszkodzenia lasu, zmniejszyła się ponad czterokrotnie, z 52,1 tys. ha w 2013 r. do 12,3 tys. ha w 2015 r. W przypadku czynników biotycznych największy udział powierzchniowo miały szkodniki owadzie. Nadleśnictwa podejmowały skuteczne działania prewencyjne. Na przykład:

- w **Nadleśnictwie Tuczo** w 2013 r. w okresie wiosennym przeprowadzono na obszarze 2 tys. ha zabieg lotniczy chemicznego zwalczania barczatki sosnowki. Diagnostyka rozwoju barczatki sosnowki prowadzona w lecie i jesienią 2013 r. oraz na wiosnę 2014 r. wykazała, że nie było już kolejnego zagrożenia i konieczności jej zwalczania. Środki na ten cel w wysokości 340,1 tys. zł pochodziły z funduszu leśnego oraz w kwocie 3,3 tys. zł ze środków własnych Nadleśnictwa;
- na terenie **Nadleśnictwa Oborniki Śląskie** stwierdzono uszkodzenia wywołane w 2015 r. przez imago⁴⁷ chrabąszcza, powodujące defoliację⁴⁸ drzew. Przeprowadzono chemiczne zwalczanie w formie oprysku lotniczego. Środki na ten cel, pochodziły z Funduszu Leśnego (206 tys. zł) oraz ze środków własnych (15 tys. zł). Powierzchnia zabiegów zwalczania szkodników została zakwalifikowana na podstawie obserwacji wiosennej intensywności rójki chrabąszczy w uzgodnieniu z Terenową Stacją Ochrony Lasu.

Poza działaniami polegającymi na zwalczaniu szkodników nadleśnictwa prowadziły systematyczny monitoring występowania wszystkich czynników uszkodzeń oraz działania profilaktyczne, na przykład w związku z uszkodzeniami spowodowanymi przez zwierzynę. Powierzchnia stwierdzonych uszkodzeń spowodowanych przez jeleniowate w badanym okresie również uległa zmniejszeniu, z 3,5 tys. ha w 2013 r. do 2,7 tys. ha w 2015 r. Działania ochronne polegały głównie na grodzeniu upraw oraz smarowaniu sadzonek repelentem (środkiem odstraszającym).

⁴⁶ O której mowa w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.).

⁴⁷ Owad dorosły, owad doskonały – ostateczne stadium w rozwoju osobniczym owadów przechodzących proces przeobrażenia.

⁴⁸ Uszkodzenie lub ubytek aparatu asymilacyjnego na skutek żerowania owadów. Encyklopedia leśna – <http://www.encyklopedialesna.pl/haslo/defoliacja-1/> [dostęp: 11 stycznia 2017 r.].

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę planową poprzedziła kontrola rozpoznawcza⁴⁹ o podobnej tematyce, przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Zielonej Górze w trzech nadleśnictwach⁵⁰. Analiza przedkontrolna oraz wyniki kontroli rozpoznawczej pozwoliły na wskazanie problemów w zakresie realizacji badanych działań.

Ponadto zasięgnięto informacji dotyczących przedmiotu kontroli w:

- 72 nadleśnictwach z województw: dolnośląskiego, lubuskiego i zachodniopomorskiego;
- sześciu RDLP: w Pile, w Poznaniu, w Szczecinie, w Szczecinku, we Wrocławiu i w Zielonej Górze;
- Departamencie Płatności Bezpośrednich w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- Zachodniopomorskim Oddziale Regionalnym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- Ministerstwie Środowiska;
- Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska;
- Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK, skierowano wystąpienia do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do nadleśniczych zawarto oceny opisowe badanej działalności oraz sformułowano łącznie 22 wnioski pokontrolne⁵¹ i dziesięć uwag dotyczących badanej działalności. Wnioski dotyczyły, m.in.:

- rzetelnego przeprowadzania procesów inwestycyjnych z uwzględnieniem m.in. konieczności ochrony przyrody;
- dostosowania sieci dojazdów pożarowych do wymogów przepisów obowiązujących w tym zakresie;
- rozpoczynania robót budowlanych po spełnieniu wszystkich wymagań formalno-prawnych przewidzianych przepisami prawa, w szczególności w ustawie Prawo budowlane;
- przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego dróg pożarowych nadleśnictwa stosownie do wymogów Prawa budowlanego;
- zapewnienia środków finansowych celem terminowej realizacji obowiązków przeciwpożarowych,
- skutecznego nadzoru i kontroli wewnętrznej nad wszystkimi etapami procesu organizacji robót budowlanych, poczynając od przygotowania zamówienia, jego przeprowadzania, jak i realizacji robót i ich rozliczania;
- terminowego wykonywania przez nadleśnictwa zobowiązań finansowych;
- rzetelnego sporządzania dokumentacji;
- udzielania zamówień publicznych zgodnie z wymaganiami ustawy Pzp.

Do 16.01.2017 r. nadleśnictwa poinformowały o zrealizowaniu 20 wniosków pokontrolnych, natomiast 2 wnioski⁵², z uwagi na ich długotrwały charakter są w trakcie realizacji.

Nadleśniczy Nadleśnictwa Góra Śląska złożył jedno zastrzeżenie do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła je w całości. Natomiast trzy zastrzeżenia złożone przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Żagań zostały przez Komisję Rozstrzygającą NIK oddalone.

⁴⁹ R/16/001.

⁵⁰ Nadleśnictwa: Krzystkowice, Sulechów, Żagań.

⁵¹ 18 wniosków i siedem uwag po kontroli P/16/100 oraz cztery wnioski i trzy uwagi po kontroli R/16/001.

⁵² Po kontroli P/16/100.

Po kontroli rozpoznawczej, Dyrektor RDLP w Zielonej Górze przekazał nadzorowanym nadleśnictwom wytyczne⁵³ w celu usunięcia rozbieżności interpretacyjnych pojawiających się podczas udzielania zamówień publicznych i ujednolicenia wykładni definicji obiektu budowlanego jako całości robót budowlanych lub inżynierskich mogących samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną.

Finansowe rezultaty⁵⁴ kontroli P/16/100 i R/16/001/LZG wyniosły:

- finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości 4.680,1 tys. zł⁵⁵ [str. 17],
- korzyści finansowe 5.099 tys. zł [str. 14].

⁵³ Pismo z dnia 10 sierpnia 2016 r., nr DP.270.6.2016.

⁵⁴ Wewnętrzny rejestr NIK, służący rejestrowaniu nieprawidłowości w wymiarze finansowym. Na dzień 16.01.2017 r.

⁵⁵ M.in. kwoty wydatkowane bez zastosowania przepisów ustawy Pzp lub z naruszeniem zasady udzielania zamówień publicznych – 4.405 tys. zł.

Wykaz skontrolowanych podmiotów, osób będących kierownikami tych podmiotów, jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Nadleśnictwo	Osoba zajmująca kierownicze stanowisko, odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	RDLP nadzorujące nadleśnictwo	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Nadleśnictwo Bolesławiec	Arkadiusz Sudoł	RDLP we Wrocławiu	Delegatura NIK we Wrocławiu
2.	Nadleśnictwo Bytnica	Piotr Niemiec	RDLP w Zielonej Górze	Delegatura NIK w Zielonej Górze
3.	Nadleśnictwo Chocianów	Stanisław Mazan	RDLP we Wrocławiu	Delegatura NIK we Wrocławiu
4.	Nadleśnictwo Człopa	Wiesław Kaczmarek	RDLP w Pile	Delegatura NIK w Szczecinie
5.	Nadleśnictwo Dębno	Cezary Augustyniak	RDLP w Szczecinie	Delegatura NIK w Szczecinie
6.	Nadleśnictwo Głusko	Wojciech Grochala ⁵⁶	RDLP w Szczecinie	Delegatura NIK w Zielonej Górze
7.	Nadleśnictwo Góra Śląska	Tomasz Multański	RDLP w Poznaniu	Delegatura NIK we Wrocławiu
8.	Nadleśnictwo Międzyrzecz	Jerzy Pawliszak	RDLP w Szczecinie	Delegatura NIK w Zielonej Górze
9.	Nadleśnictwo Oborniki Śląskie	Kazimierz Pakulski	RDLP we Wrocławiu	Delegatura NIK we Wrocławiu
10.	Nadleśnictwo Różańsko	Tomasz Witek	RDLP w Szczecinie	Delegatura NIK w Szczecinie
11.	Nadleśnictwo Sława Śląska	Wiesław Daszkiewicz	RDLP w Zielonej Górze	Delegatura NIK w Zielonej Górze
12.	Nadleśnictwo Sławno	Sylwester Kupczyk	RDLP w Szczecinku	Delegatura NIK w Szczecinie
13.	Nadleśnictwo Smolarz	Andrzej Jeżyk	RDLP w Szczecinie	Delegatura NIK w Zielonej Górze
14.	Nadleśnictwo Świątoszów	Wojciech Moskaluk	RDLP we Wrocławiu	Delegatura NIK we Wrocławiu
15.	Nadleśnictwo Tuczno	Marcin Majchrzak	RDLP w Pile	Delegatura NIK w Szczecinie
16.	Nadleśnictwo Krzystkowice*	Andrzej Staniszewski	RDLP w Zielonej Górze	Delegatura NIK w Zielonej Górze
17.	Nadleśnictwo Sulechów*	Jarosław Pańczuk	RDLP w Zielonej Górze	Delegatura NIK w Zielonej Górze
18.	Nadleśnictwo Żagań*	Waldemar Babiarz	RDLP w Zielonej Górze	Delegatura NIK w Zielonej Górze

* kontrola rozpoznawcza R/16/001/LZG.

⁵⁶ Poprzednio: Piotr Górecki, Henryk Ostrowski, Zbysław Ryszewski.

Zestawienie podstawowych danych dotyczących jednostek objętych kontrolą planową

Wyszczególnienie	Rok		
	2013	2014	2015
Powierzchnia nadleśnictw (ha)	304.971,82	305.038,98	304.935,89
Powierzchnia lasów Skarbu Państwa w zarządzie nadleśnictw (ha)	292.800,88	293.007,81	293.003,41
Średnia lesistość (%)	53,57	53,67	53,83
Zapas grubizny (m ³)	67.279.390	68.784.301	69.895.540
Przychody (tys. zł)	263.367,79	294.011,90	310.038,10
Wynik finansowy netto (tys. zł)	10.757,60	16.976,50	15.841,60
Środki z PROW uzyskane na realizację zadań objętych kontrolą (tys. zł)	6.366,50	12.964,60	10.337,00
Dane dotyczące zdarzeń o charakterze katastrofalnym w latach 2008–2015:			
powierzchnia (ha)	90.148		
objętość uszkodzonego drewna (m ³)	2.638.352		

Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Stan prawny

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o lasach, lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej Lasy Państwowe). Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentuje Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia (art. 32 ust. 1 ustawy o lasach).

Podstawową jednostką organizacyjną w Lasach Państwowych jest nadleśnictwo (art. 35 ust. 1 ustawy o lasach), którym kieruje nadleśniczy i prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu. W szczególności nadleśniczy: reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania; bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa, pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych; inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność pracowników nadleśnictwa. Działalność Lasów Państwowych podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw środowiska.

W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i pozostałymi nieruchomościami, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość (art. 4 ust. 3 ustawy o lasach). Gospodarka leśna powinna mieć charakter trwale zrównoważonej i jako taka zmierzać do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów.

Trwale zrównoważoną gospodarkę leśną (art. 7 ust. 1 ustawy o lasach) prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, z uwzględnieniem w szczególności następujących celów: zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą; ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych; ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym; ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych; produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu.

W razie wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów (art. 10 ustawy o lasach): nadleśniczy wykonuje zabiegi zwalczające i ochronne, w razie konieczności wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych na obszarze dwóch lub więcej nadleśnictw wykonanie zabiegów zarządza dyrektor RDLP.

Właściciele lasów (art. 13 ust. 1 ustawy o lasach) są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, m.in. do ponownego wprowadzania roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu oraz pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej.

W Instrukcji ochrony lasu⁵⁷ w części II określono czynności podstawowe (obowiązkowe) w zakresie zagrożeń lasu oraz wzory formularzy obowiązujących w Lasach Państwowych. Czynniki stresowe są ujmowane w kwestionariuszach: *występowania uszkodzeń spowodowanych przez owady, ssaki, ptaki i wykonanych zabiegów ochronnych (formularz 3)* i *występowania uszkodzeń spowodowanych przez czynniki abiotyczne i antropogeniczne oraz chorób drzew leśnych spowodowanych przez grzyby patogeniczne i wykonanych zabiegów ochronnych (formularz nr 4)* sporządzanych w układzie powierzchniowym przez nadleśnictwa.

W sytuacji wystąpienia zdarzenia o wymiarze nadzwyczajnym z punktu widzenia nadleśnictwa (czyli uszkodzeń przekraczających jednorazowo 5.000 m³ drewna, występujących w uprawach i młodnikach na powierzchni co najmniej 50 ha lub mniejszych, jeśli likwidacja ich skutków może spowodować duże trudności) nadleśnictwo zgodnie z § 108 i 110 *Instrukcji ochrony lasu, tom II* ma obowiązek zgłaszania do RDLP uszkodzeń lasu.

Zgodnie z *Instrukcją ochrony przeciwpożarowej lasu*⁵⁸ wszystkie powstałe pożary lasu należy zaewidencjonować. Ewidencję pożarów w nadleśnictwie prowadzi się poprzez arkusze ewidencyjne pożaru lasu w Systemie Informatycznym Lasów Państwowych. Obowiązek wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów jest równoznaczny z ochroną przeciwpożarową. Szczegółowe rodzaje działań, które należy podejmować, określono w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r., w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Są one uzależnione od m.in. kategorii zagrożenia pożarowego lasów (§ 2 ust. 1 tego rozporządzenia), w ramach których wyróżnia się następujące: I kategoria – duże zagrożenie; II kategoria – średnie zagrożenie; III kategoria – małe zagrożenie. W szczególności zabezpieczenie przeciwpożarowe obejmuje obowiązki w zakresie: prowadzenia obserwacji lasów; oznakowania i utrzymania w sposób zapewniający przejezdnosć dróg leśnych wykorzystywanych jako dojazdy pożarowe; zachowania parametrów ww. dróg w sytuacji ich budowy lub przebudowy; zagęszczenia sieci dojazdów pożarowych; wykonania i utrzymywania pasów przeciwpożarowych; liczby i wyposażenia bazy sprzętu do gaszenia pożarów lasów.

Poza ustawą o lasach, do działalności Lasów Państwowych mają zastosowanie, m.in. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe⁵⁹, ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁰ oraz zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych i dyrektorów RDLP. Lasy Państwowe oraz jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie należą do sektora finansów publicznych (art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶¹). Jednocześnie, zobowiązane są one do stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 2).

⁵⁷ *Instrukcja ochrony lasu* stanowi załącznik do Zarządzenia nr 57 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 listopada 2011 r., obowiązującym w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych od dnia 1 stycznia 2012 r. http://www.lasy.gov.pl/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/ochrona_lasu/instrukcja-ochrony-lasu [dostęp: 10.12.2016 r.].

⁵⁸ http://www.lasy.gov.pl/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/ochrona_lasu/instrukcja-ochrony-przeciwpozarowej/view [dostęp: 14.02.2017 r.].

⁵⁹ Dz. U. Nr 134, poz. 692.

⁶⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

⁶¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

Charakterystyka uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego⁶² wynika, że w 2014 r. powierzchnia gruntów leśnych w województwie lubuskim, zachodniopomorskim, dolnośląskim wynosiła odpowiednio: 709,0 tys. ha, 835,8 tys. ha i 608,9 tys. ha, natomiast lesistość w ww. województwach wynosiła: 49,2%; 35,5%; 29,7%.

Wskutek oddziaływania wielu czynników powodujących niekorzystne zjawiska i zmiany w stanie zdrowotnym lasów (tzw. czynników stresowych), zagrożenie środowiska leśnego w Polsce jest oceniane jako najwyższe⁶³ w Europie. Czynniki powodujące niekorzystne zjawiska i zmiany w stanie zdrowotnym lasów można podzielić m.in. według pochodzenia na abiotyczne, biotyczne i antropogeniczne.

Schemat nr 1

Czynniki stresowe oddziałujące na środowisko leśne



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportu o stanie lasów w Polsce 2015⁶⁴.

⁶² Leśnictwo 2015 r. Główny Urząd Statystyczny. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/lesnictwo/lesnictwo-2015,1,11.html> [dostęp: 10.12.2016 r.].

⁶³ http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px_~segregator19.pdf [dostęp: 10.12.2016 r.].

⁶⁴ <http://www.lasy.gov.pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/raport-o-stanie-lasow/raport-o-stanie-lasow-w-polsce-2015/view> [dostęp: 19.12.2016 r.].

Dostrzegając wagę prowadzenia działań mających na celu zwalczanie skutków katastrof oraz przeciwdziałanie zagrożeniom biotycznym, abiotycznym i antropogenicznym, wpływającym na trwałość i stan lasów, w ramach PROW 2007–2013 wdrożono działanie *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych* na które przeznaczono 140 mln euro, z czego 80% tej puli – ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, pozostałe 20% – z budżetu państwa. Beneficjentem mogły być wyłącznie nadleśnictwa Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Warunki i tryb przyznawania pomocy, w szczególności katalog operacji, na których realizację można uzyskać pomoc został określony w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Beneficjentem ww. działania mogły być nadleśnictwa Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe:

- które zostały ujęte w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia – (schemat I) – na terenie których wystąpiła katastrofa naturalna lub klęska żywiołowa,
- lub
- położone na terenach zaliczonych do I i II kategorii zagrożenia pożarowego lasów, zgodnie z *Kategoryzacją zagrożenia pożarowego lasów Polski* na poziomie grup powiatów – (schemat II).

Nadleśnictwo uprawnione mogło wnioskować o dofinansowanie w ramach schematu I, schematu II lub obydwu. Dla poszczególnych schematów określono rodzaje zadań, na które miała być udzielona pomoc:

schemat I – produkcja i zakup leśnego materiału rozmnożeniowego; melioracje agrotechniczne; przygotowanie gleby pod odnowienia, przebudowa, poprawki i uzupełnienia; odnowienie powierzchni leśnych i przebudowa drzewostanów; wykonywanie poprawek i uzupełnień w uprawach leśnych; pielęgnowanie upraw, młodników i drzewostanów; wykonanie zadań z zakresu ochrony lasu przed szkodliwymi czynnikami biotycznymi, w tym również zakup niezbędnych materiałów; kształtowanie i ochrona różnorodności biologicznej; ochrona gleb leśnych przed erozją; inwentaryzacja i ochrona cennych elementów przyrodniczych; budowa, przebudowa lub remont połączony z modernizacją budowli oraz obiektów małej architektury związanych z zagospodarowaniem na cele rekreacji i turystyki lub służących celom edukacji leśnej społeczności; budowa, przebudowa lub remont połączony z modernizacją dróg leśnych, w celu dostosowania ich do wymagań określonych w przepisach w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.

schemat II – budowa, przebudowa lub remont połączony z modernizacją dróg leśnych oraz dróg leśnych wykorzystywanych do celów przeciwpożarowych w lasach niebędących w zarządzie nadleśnictwa; budowa, przebudowa lub remontu połączony z modernizacją budowli przeznaczonych do celów ochrony przeciwpożarowej lasów; zakup środków łączności oraz sprzętu i urządzeń do monitorowania lasów w celu ochrony przeciwpożarowej; wykonanie i odnawianie pasów przeciwpożarowych.

Wykaz 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. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. Nr 134, poz. 692).
3. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz. U. Nr 58, poz. 405, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2014 r. poz. 470, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71).

Wykaz organów i podmiotów, 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. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Senacka Komisja Środowiska
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Minister Środowiska
12. Minister Infrastruktury i Budownictwa
13. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
14. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych