



Zródło: ©yelantsev – stock.adobe.com

# Bezpieczeństwo przeciwpożarowe lasów państwowych

Lata 2016–2018

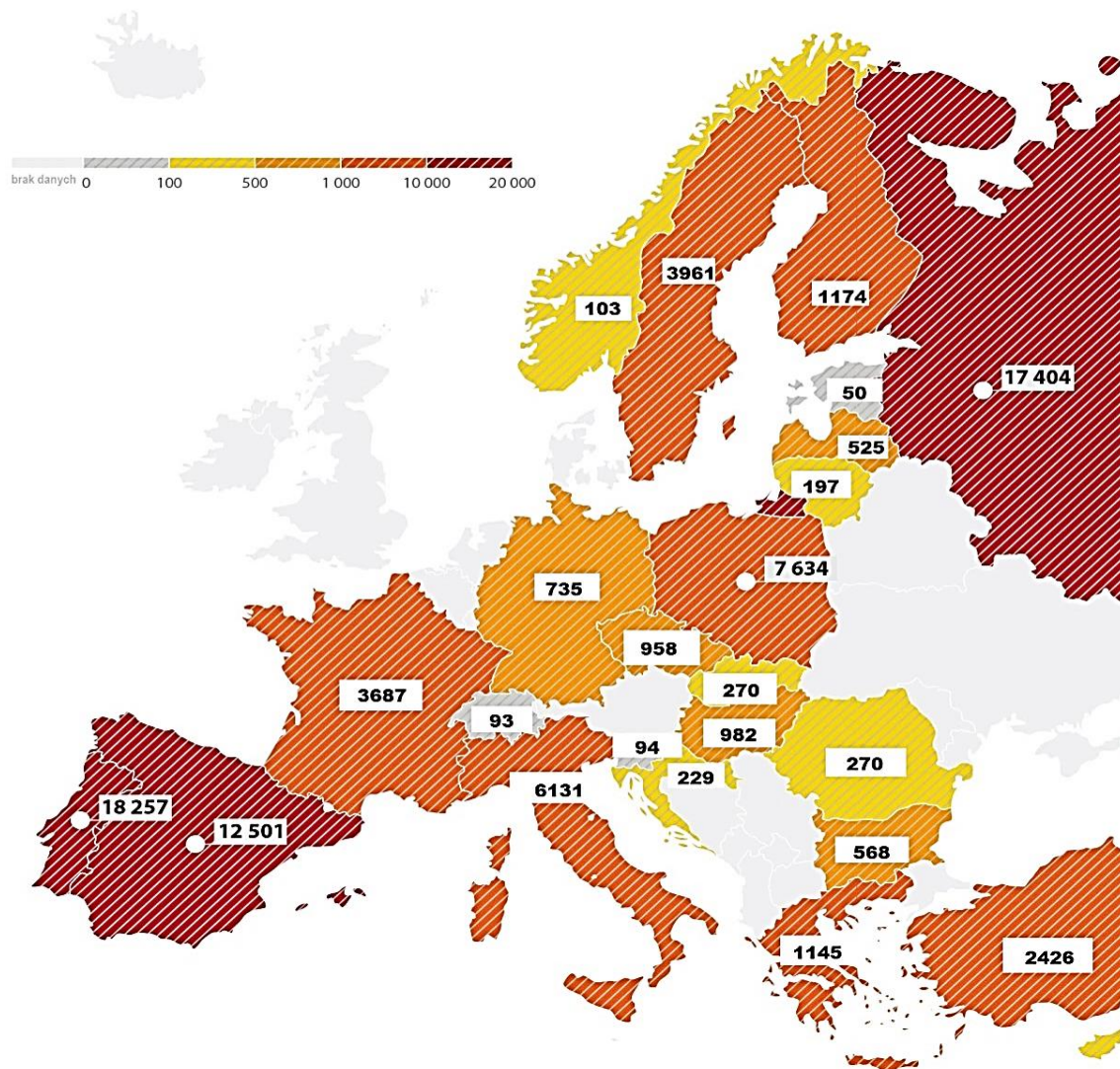
Najwyższa Izba Kontroli  
Warszawa, sierpień 2019 r.

# 01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Ponad 80% lasów w Polsce jest zagrożonych pożarem.
- Zagrożenie lasów w Polsce wynika przede wszystkim:
  - z przeważającego udziału gatunków iglastych;
  - znacznego udziału drzewostanów młodszych klas wieku do 60 lat;
  - zmian klimatycznych, charakteryzujących się anomaliami pogodowymi (rekordowe temperatury powietrza, długotrwałe okresy suszy) sprzyjającymi powstawaniu pożarów;
  - rosnącej dostępności turystycznej i rekreacyjnej lasów.
- Średnia liczba pożarów w Polsce w latach 2007–2016 to 7634 pożary, czwarte miejsce w Europie – po Hiszpanii, Portugalii i Rosji (*Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2017*).

## 02 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

Średnia liczba pożarów lasów w latach 2007-2016



- Pożary lasów w UE w 2017 r.:
  - ponad 1,2 mln ha;
  - w ich wyniku zginęło 127 osób;
  - straty spowodowane przez pożary - ok. 10 mld euro (szacunki w *Europejskim Systemie Informacji o Pożarach Lasów*);
  - w Polsce w 2017 r. straty spowodowane przez pożary w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasach Państwowych wyniosły 1,3 mln zł, spaleni uległo 1023 ha drzewostanów.

## 03 Co kontrolowaliśmy?

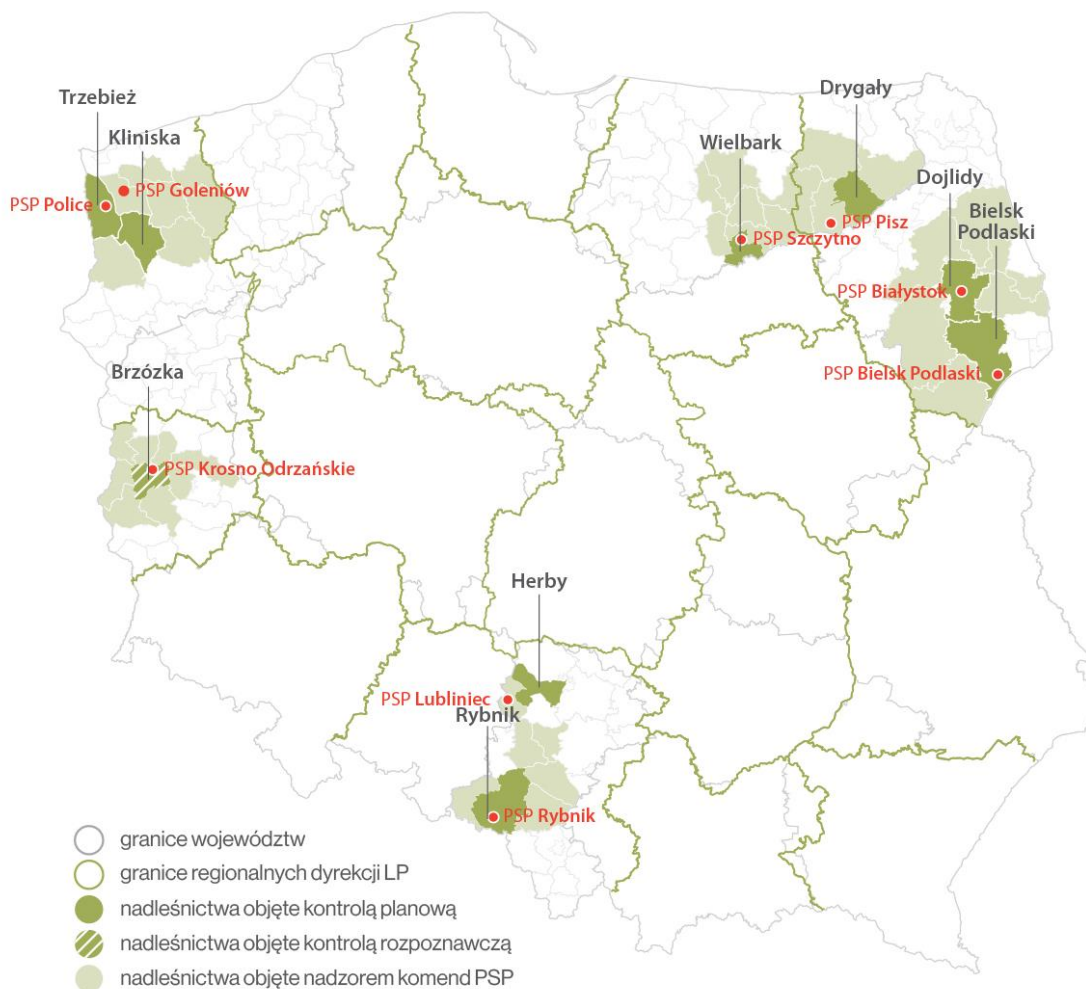
Czy zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów było prawidłowe i skuteczne?

- Czy prawidłowo zaplanowano i skutecznie realizowano przedsięwzięcia w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów?
- Czy prawidłowo prowadzono działania profilaktyczne?
- Czy środki finansowe na realizację zadań były wystarczające i czy wydatkowano je gospodarnie?
- Czy Państwowa Straż Pożarna prawidłowo sprawowała nadzór nad zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów państwowych?



# 04 Kogo kontrolowaliśmy?

## Nadleśnictwa objęte kontrolą NIK oraz nadleśnictwa podlegające nadzorowi skontrolowanych komend PSP



Czynności kontrolne

w 16 jednostkach:

- ośmiu nadleśnictwach Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasów Państwowych,
- ośmiu komendach (dwóch miejskich oraz sześciu powiatowych) Państwowej Straży Pożarnej.

Kryteria doboru jednostek:

- kategoria zagrożenia pożarowego lasów w nadleśnictwie,
- maksymalna powierzchnia pożaru w latach 2015–2018 (I kwartał).

## 05 Od kogo zasięgaliliśmy informacje?



### INFORMACJE

Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych w:  
Białymstoku, Gdańsku,  
Katowicach, Olsztynie,  
Pile, Poznaniu,  
Szczecinie, Szczecinku,  
i we Wrocławiu.



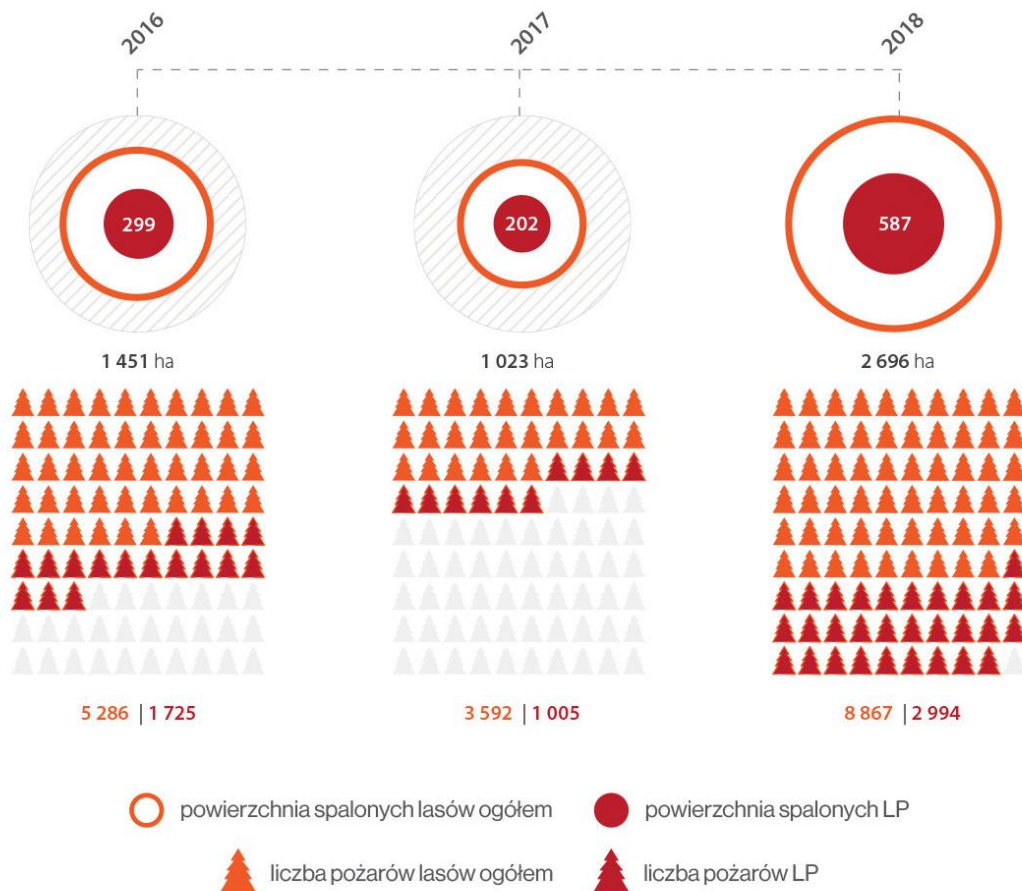
Komendy Wojewódzkie PSP w:  
Białymstoku, Gorzowie Wlkp.,  
Katowicach, Olsztynie  
i Szczecinie



Instytut Badawczy Leśnictwa



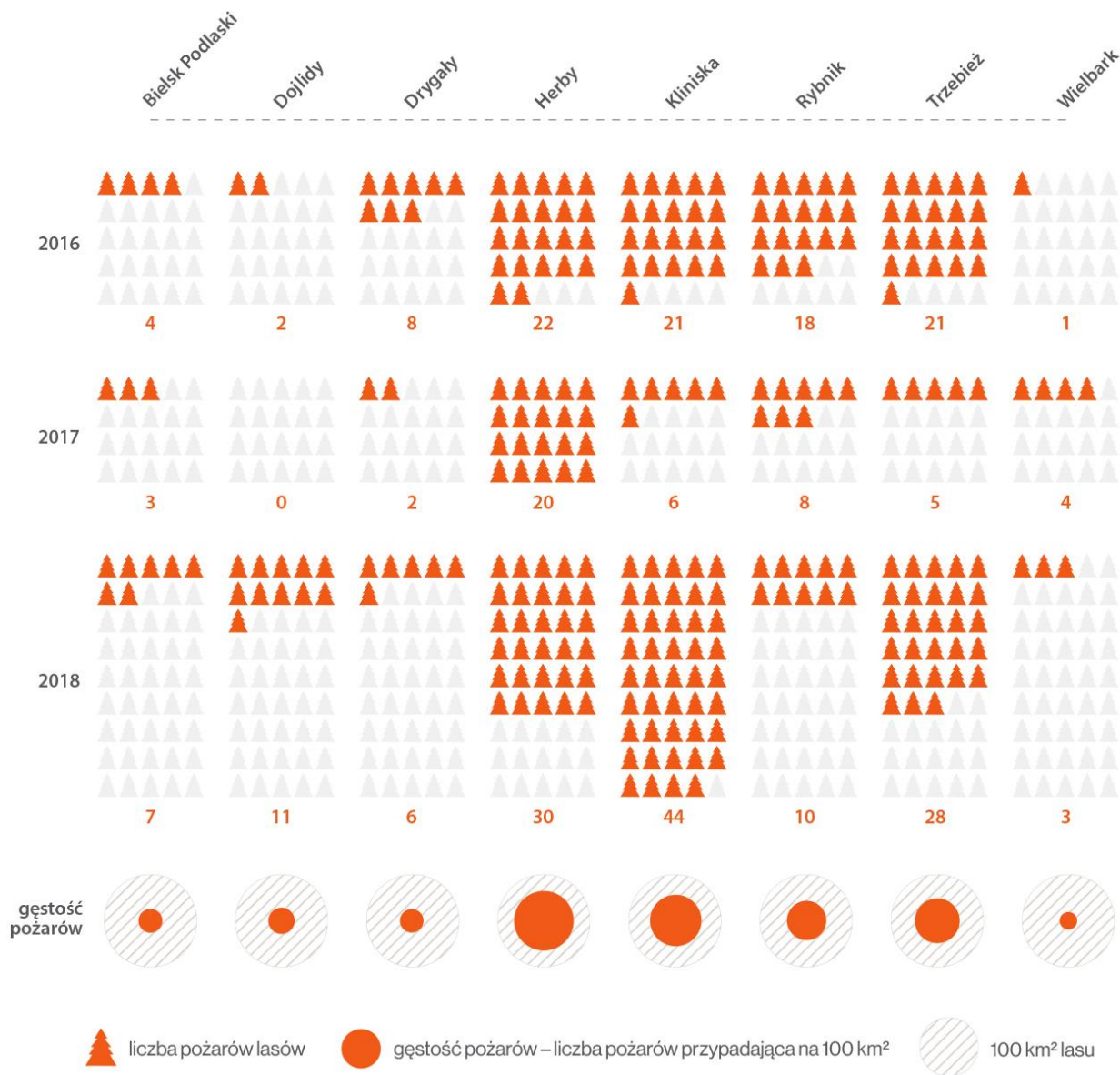
## 06 Stwierdzony stan – liczba i powierzchnia pożarów w Polsce



- W latach 2016–2018 w lasach państwowych (77% ogółu powierzchni lasów w Polsce) wystąpiło 32,3% pożarów.
- Ich powierzchnia stanowiła ok. 21% ogółu pożarów.
- Oznacza to, że pozostali właściciele lasów mniej skutecznie wykonywali obowiązki w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.
- W związku z powyższym NIK podjęła decyzję o przeprowadzeniu kontroli w zakresie nadzoru nad lasami prywatnymi.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji z Instytutu Badawczego Leśnictwa.

# Stwierdzony stan – liczba i gęstość pożarów w nadleśnictwach objętych kontrolą



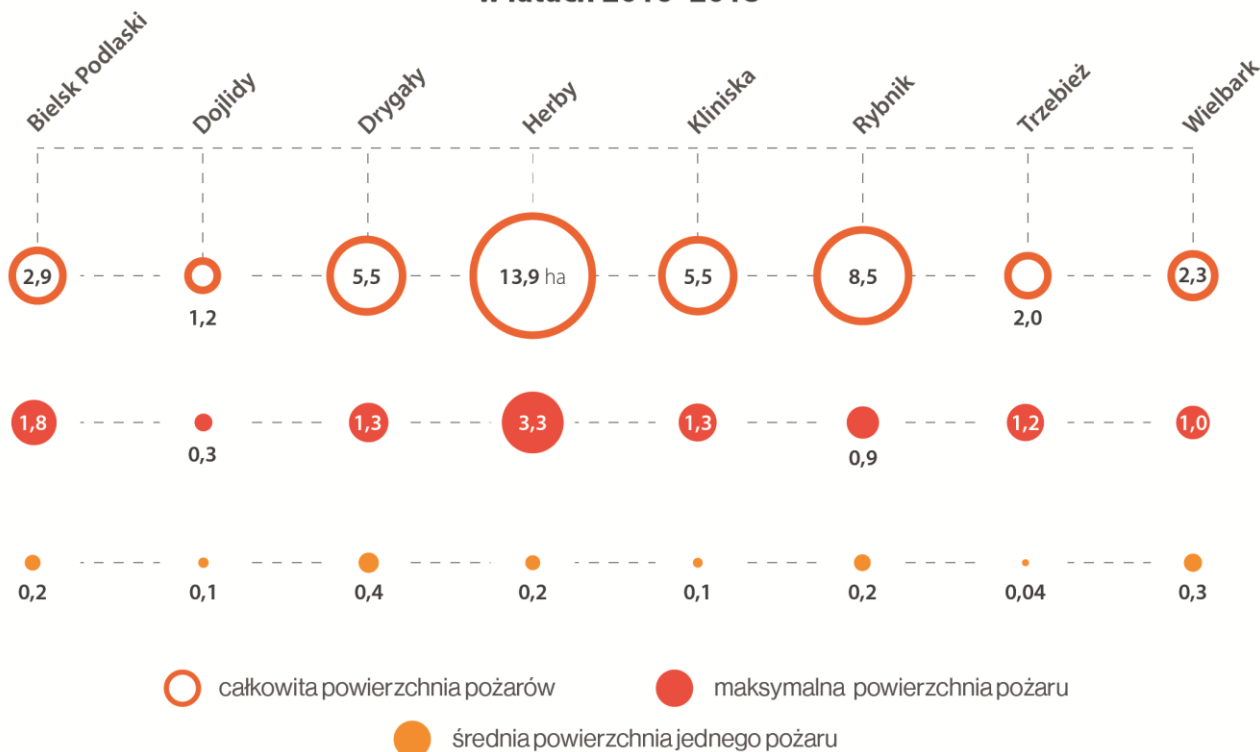
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.



# Stwierdzony stan – skuteczność zabezpieczenia przeciwpożarowego

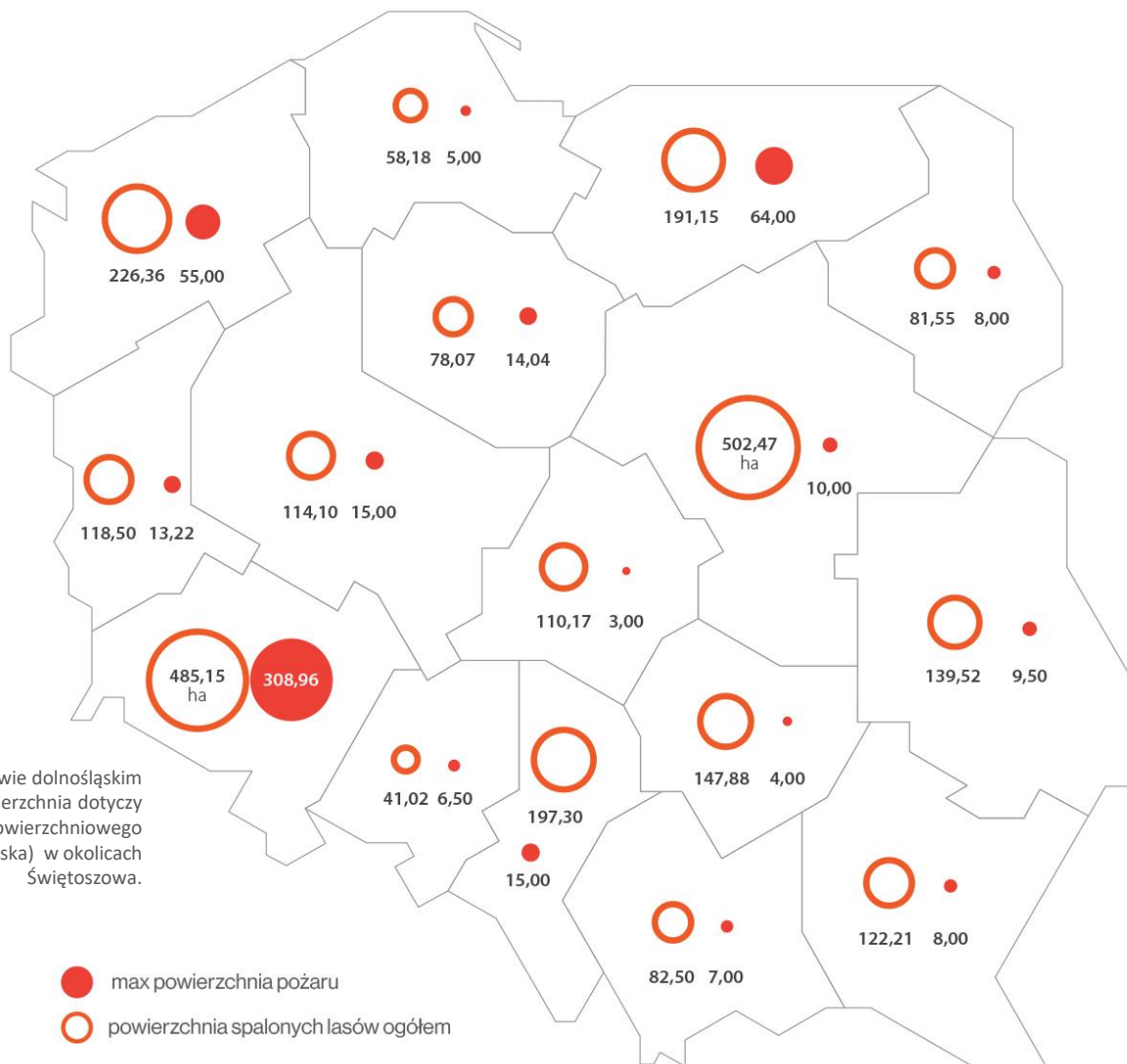
- Pomimo sprzyjających powstawaniu pożarów warunków pogodowych (susza i wysokie temperatury w 2018 r.), dzięki systemowi zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, średnia powierzchnia pożaru w skontrolowanych nadleśnictwach (będąca jedną z miar skuteczności zabezpieczenia przeciwpożarowego) była niewielka i wynosiła 0,2 ha.

**Całkowita, maksymalna i średnia powierzchnia pożarów lasów w latach 2016–2018**



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

# 09 Stwierdzony stan – powierzchnia pożarów w województwach



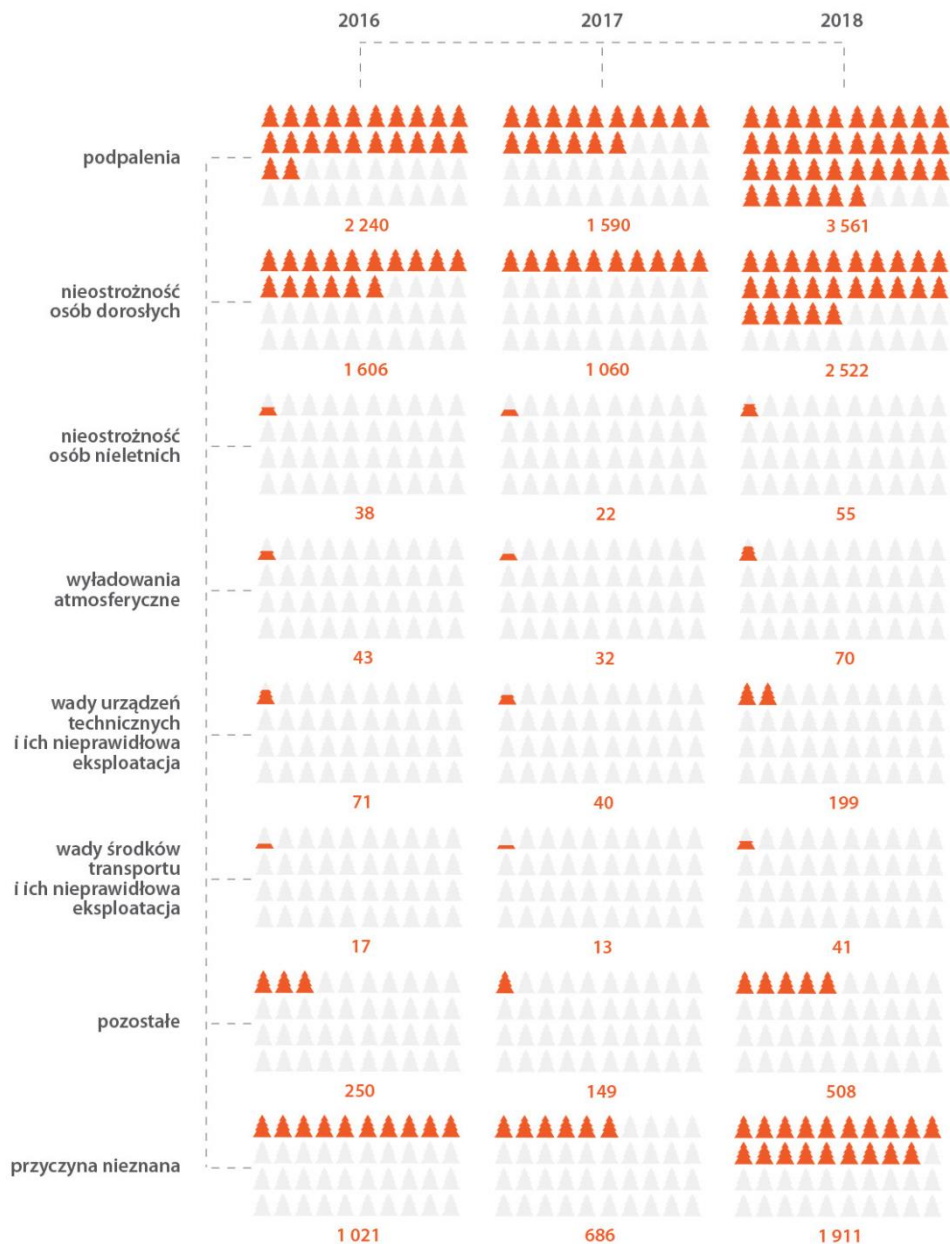
W województwie dolnośląskim maksymalna powierzchnia dotyczy pożaru powierzchniowego (wrzosowiska) w okolicach Świętoszowa.

- max powierzchnia pożaru
- powierzchnia spalonych lasów ogółem

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji z Instytutu Badawczego Leśnictwa.



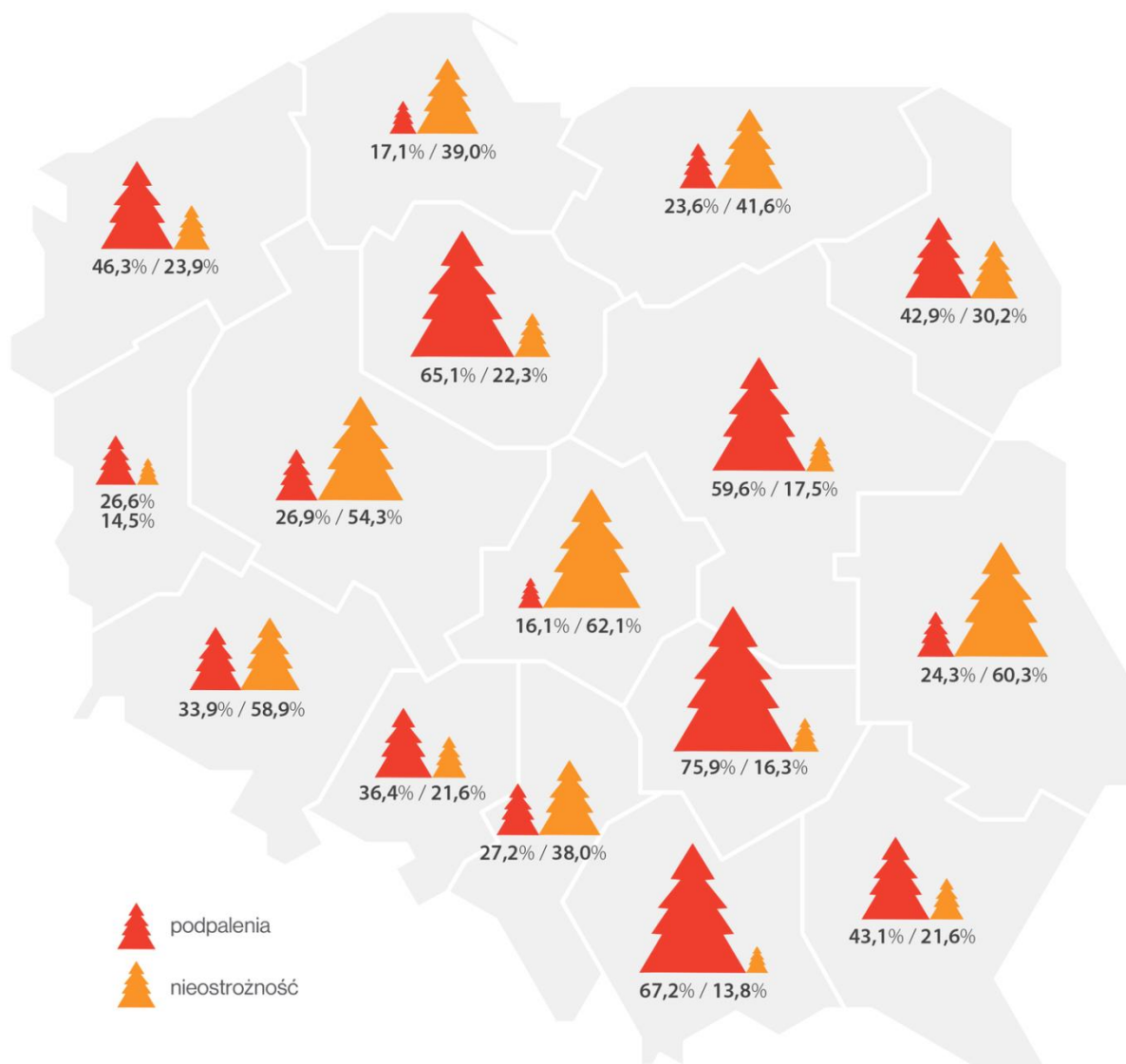
# 10 Stwierdzony stan – przypuszczalne przyczyny pożarów lasów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji z Instytutu Badawczego Leśnictwa.

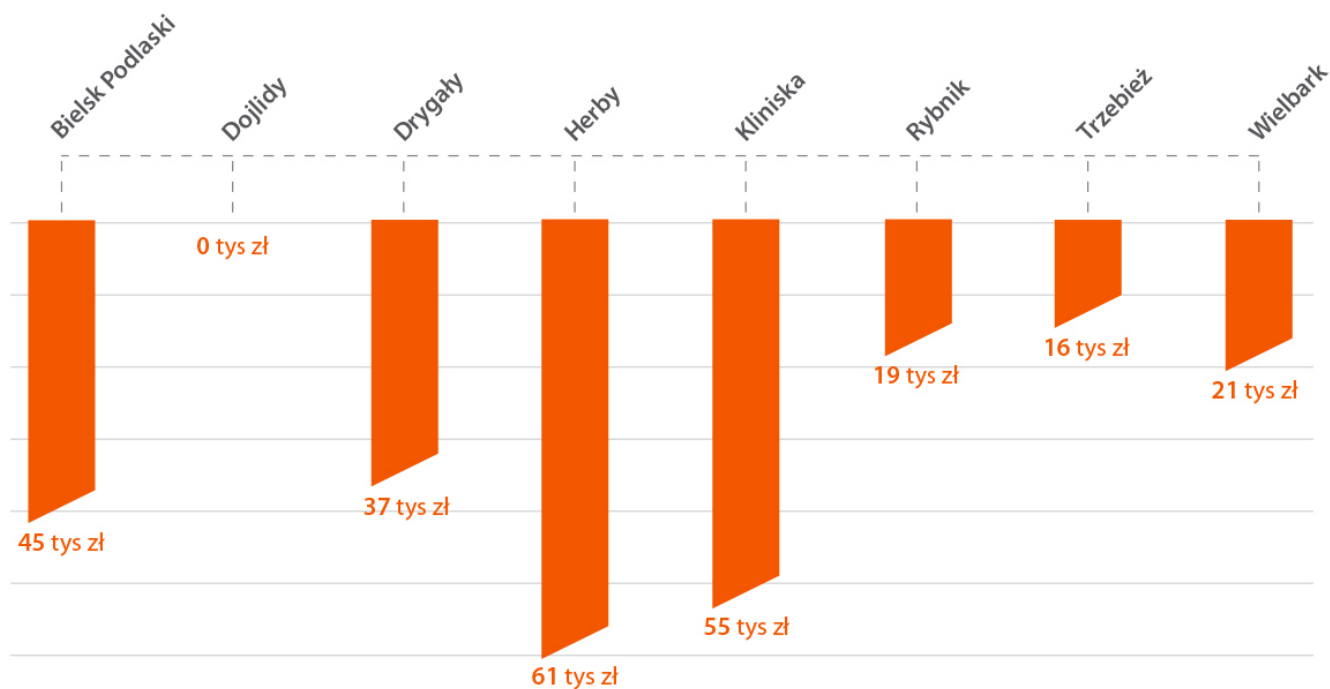


# Stwierdzony stan – pożary lasów według przyczyn powstania i województw w 2017 r.





# Stwierdzony stan – straty spowodowane pożarami lasów w latach 2016–2018



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

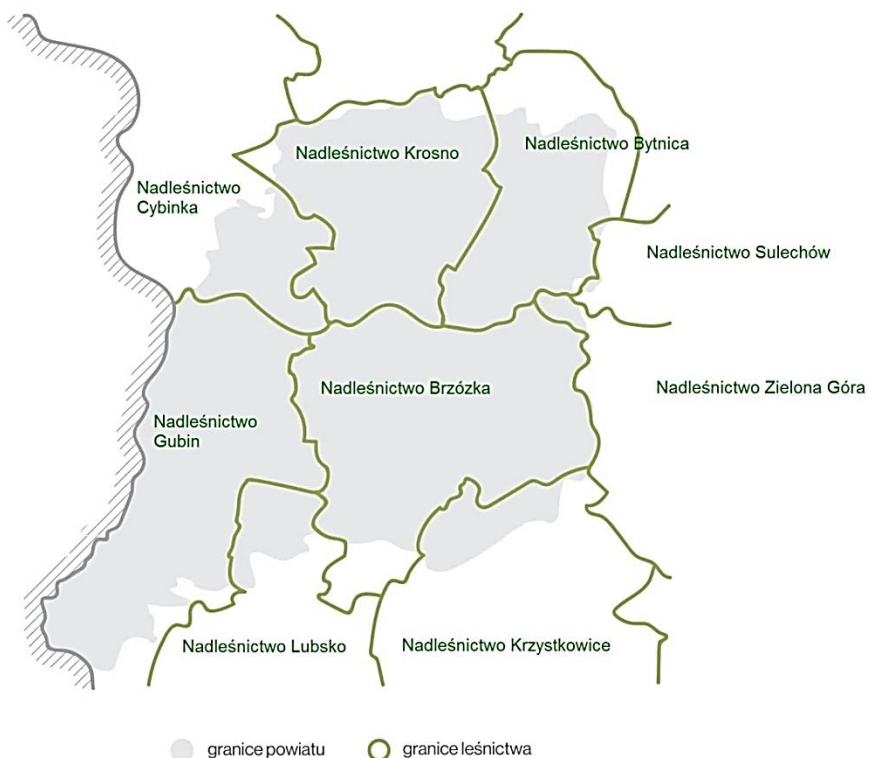
- Łączne straty (w wymiarze ekonomicznym) spowodowane pożarami w skontrolowanych nadleśnictwach były niewielkie.
- W latach 2016–2018 wyniosły ok. 0,3 mln zł (w Polsce w latach 2016–2017 r. straty w LP wyniosły 3,1 mln zł.). Powyższe świadczy o tym, że pożary (z reguły przyziemne lub pojedynczych drzew) były gaszone w zarodku.

## Stwierdzony stan – nadzór PSP nad zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów państwowych

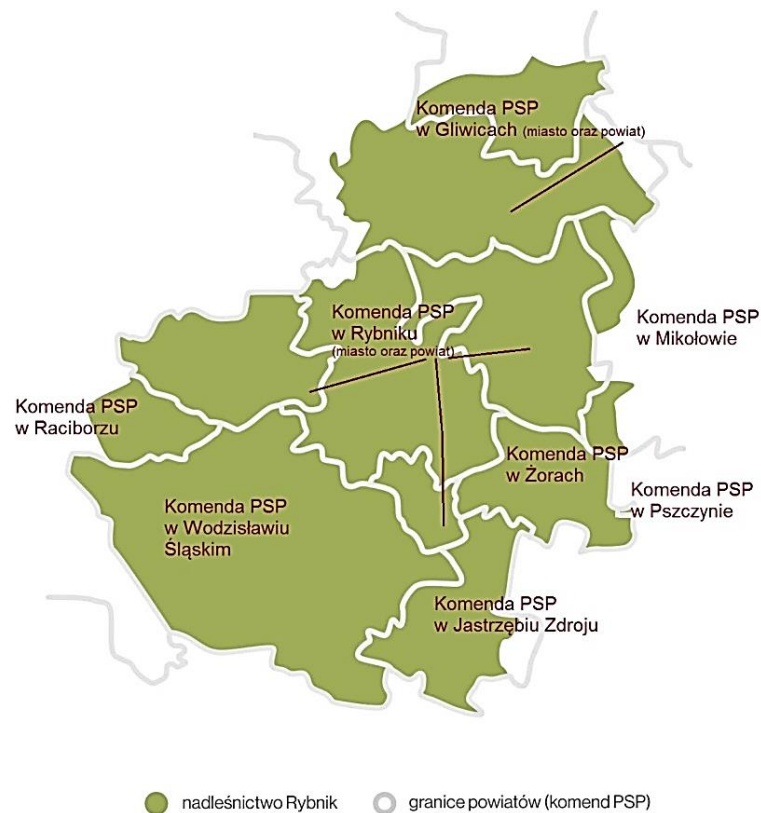
- Trzy spośród ośmiu skontrolowanych komend PSP objęto niezbędnymi czynnościami kontrolno-rozpoznawczymi wszystkie nadleśnictwa podlegające ich nadzorowi.
- Nieobjęcie czynnościami kontrolno-rozpoznawczymi całości lub części obszarów leśnych, nadzorowanych przez poszczególne komendy PSP, może skutkować brakiem dostatecznego rozpoznania zagrożeń pożarowych i utrudniać skuteczną kontrolę zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów państwowych.
- Nadzorowi skontrolowanych przez NIK jednostek PSP podlegały łącznie 42 nadleśnictwa (9,8% nadleśnictw w Polsce).

# 14 Stwierdzony stan – granice nadleśnictw i powiatów

Utrudnienia związane z różnicami w granicach administracyjnych powiatu i nadleśnictwa



Zasięg Nadleśnictwa Rybnik chronionego przez komendy PSP



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

## Stwierdzony stan – ograniczenia i utrudnienia w realizacji zadań przez PSP

- Połowa objętych kontrolą powiatowych (miejskich) komend PSP napotykała na ograniczenia i utrudnienia w zakresie realizacji zadań związanych z nadzorem nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych w lasach, takie jak:
  - zbyt mała obsada na stanowiskach ds. kontrolno-rozpoznawczych;
  - niewystarczające wyposażenie wykorzystywane do prowadzenia czynności kontrolnych w warunkach leśnych.
- Komendy wojewódzkie PSP (województwa podlaskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie) oszacowały, według stanu na koniec 2018 r., potrzeby w zakresie doposażenia, które umożliwiłyby optymalne prowadzenie rozpoznania i działań w trakcie pożarów lasów łącznie na kwotę ok. 12 mln zł.



## Stwierdzony stan – trudności w ustalaniu przez PSP właścicieli lasów

- PSP nie ustaliła właściciela lasu w przypadku części pożarów. W województwach podlaskim, śląskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, w latach 2016–2018, nie ustalono właściciela lasu w przypadku łącznie 692 pożarów (29,2% wszystkich pożarów lasów), w KM PSP w Białymstoku – w przypadku niemal połowy pożarów.
- Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, PSP nie podejmowała wystarczających działań w celu ustalenia właścicieli lasów. Może to skutkować niepodejmowaniem przez PSP czynności kontrolno-rozpoznawczych w lasach o innych niż państwowa formach własności, a w konsekwencji potęgować ryzyko niewłaściwego zabezpieczenia przeciwpożarowego tych lasów.
- Lasy niepaństwowe, niejednokrotnie zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie lasów państwowych, stwarzają zagrożenie pożarowe również dla lasów państwowych.

## 17 Stwierdzony stan – czynności kontrolno-rozpoznawcze

- Pięć, spośród ośmiu skontrolowanych PSP sporządziło plan czynności kontrolno-rozpoznawczych w wymaganym terminie.
- W trzech komendach PSP plany na lata 2016–2018 były sporządzane rzetelnie. W pozostałych przypadkach stwierdzono m.in.:
  - brak wskazania zakresu czynności kontrolno-rozpoznawczych;
  - brak daty faktycznego wykonania tych czynności lub sporządzenia planu;
  - sporządzenie planów na lata 2017–2018 bez zastosowania wymaganego wzoru.
- Na lata 2016–2018 objęte kontrolą komendy PSP zaplanowały łącznie 79 czynności kontrolno-rozpoznawczych dotyczących lasów.
- W przypadku planów sporządzonych przez sześć spośród ośmiu komend, czynności kontrolno-rozpoznawcze w lasach dotyczyły wyłącznie lasów państwowych.

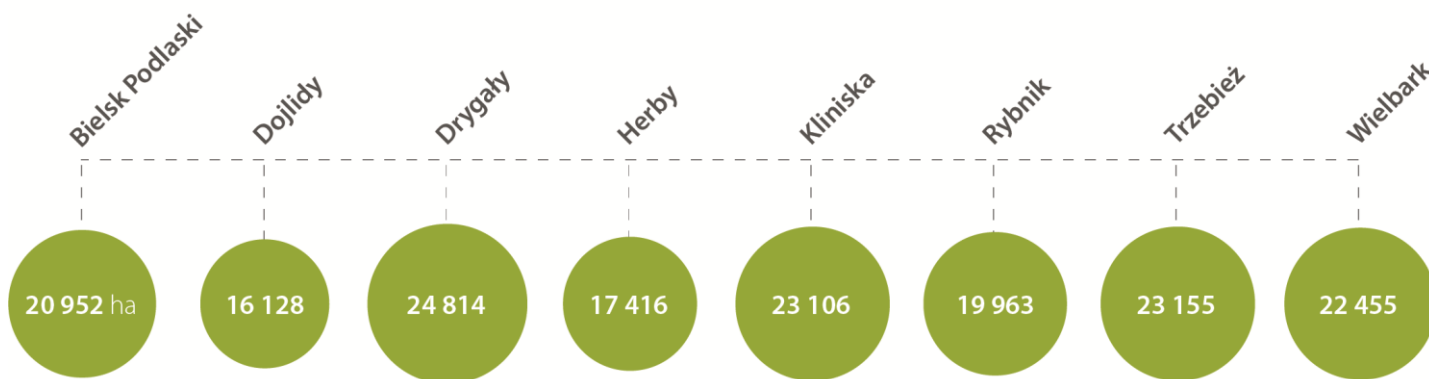
## 18 Stwierdzony stan – profilaktyczne działania nadleśnictw

- Lasy Państwowe prawidłowo podejmowały działania utrudniające rozwój pożarów m.in. poprzez dobór składu gatunkowego drzewostanu pod kątem eliminowania możliwości powstania pożaru, ograniczanie występowania jednogatunkowych monokultur sosnowych.
- Wszystkie skontrolowane nadleśnictwa prowadziły obserwację lasów z wykorzystaniem punktów obserwacji naziemnej, tj. wypełniały obowiązki wynikające z § 39 ust. 2 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej*. Dodatkowo na terenach pięciu nadleśnictw organizowane były patrole naziemne oraz, w miarę potrzeb, patrole lotnicze.
- Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że do zwiększenia skuteczności monitoringu lasu, a w konsekwencji m.in. zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpożarowego lasów, przyczynić się może wykorzystanie na szerszą skalę w celu obserwacji lasów bezzałogowych statków powietrznych (dronów).

## Stwierdzony stan – organizowanie baz sprzętu do gaszenia pożarów

- Nadleśnictwa, z wyjątkiem jednego, posiadały po jednej w pełni wyposażonej bazie sprzętu do gaszenia pożarów lasów, wymaganej przepisem § 11 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*.
- Żadne ze skontrolowanych nadleśnictw nie podjęło decyzji o zorganizowaniu więcej niż jednej w pełni wyposażonej bazy sprzętu, pomimo że obszary wszystkich nadleśnictw przekraczały 10 000 ha, w przypadku pięciu nadleśnictw nawet dwukrotnie. W konsekwencji, jedna baza przypadała średnio na 21 019 ha.

### Powierzchnia lasów (ha) przypadająca na 1 bazę sprzętu do gaszenia pożarów\*

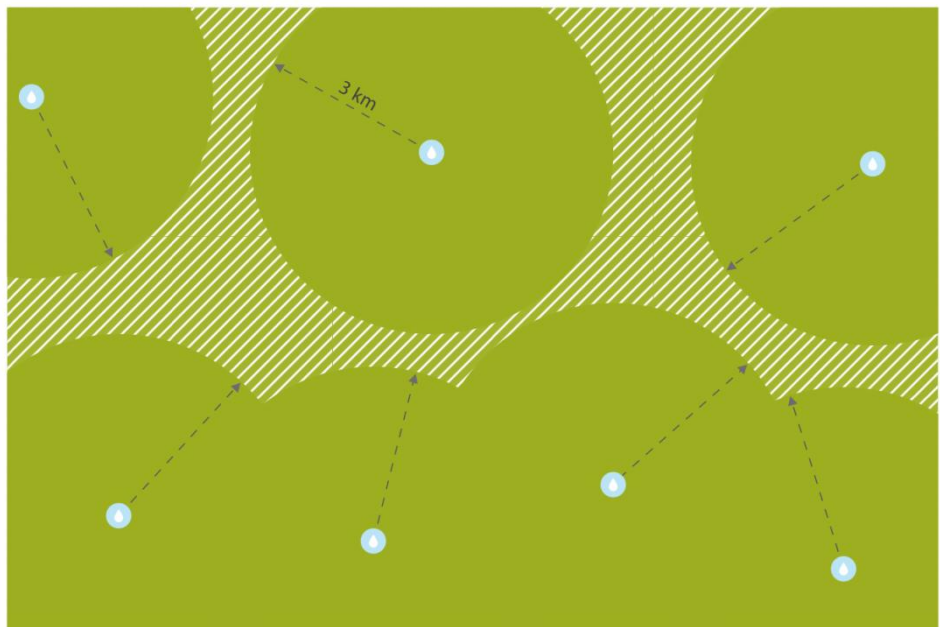


\* bez baz pomocniczych



# Stwierdzony stan – lokalizacja źródeł wody do celów przeciwpożarowych

## Zapewnienie dostępu do punktów czerpania wody



- Nadleśnictwa, poza dwoma, wywiązały się z obowiązku zapewnienia źródeł wody do celów przeciwpożarowych w lasach, organizując ich sieć w taki sposób, aby najbliższe stanowisko czerpania wody zlokalizowane było w terenie o promieniu nieprzekraczającym 3 km (§ 39 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej).

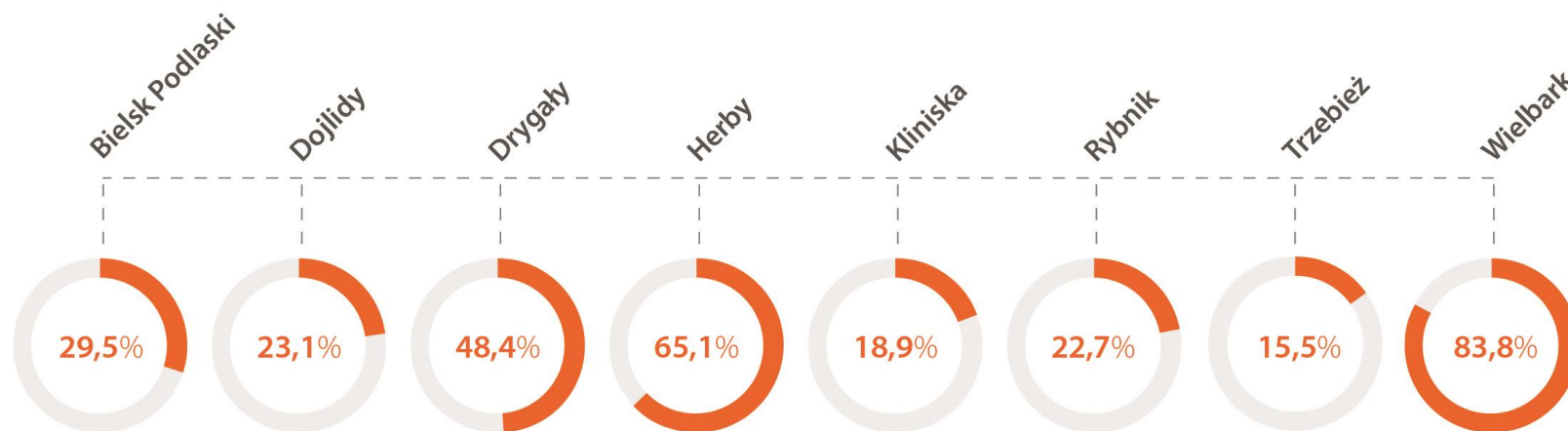
Źródło: Opracowanie własne NIK.

## Stwierdzony stan – modernizacja, budowa i oznakowanie dojazdów pożarowych

- W pięciu spośród ośmiu nadleśnictw sposób oznakowania dojazdów pożarowych był niezgodny z wymogami wskazanymi w punkcie 4.6.14. *Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu.*
- Modernizując lub budując dojazdy pożarowe, siedem spośród ośmiu nadleśnictw postępowało zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia *w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.* Wymogi dotyczące parametrów obowiązują od 2006 r. (dla dojazdów pożarowych budowanych lub przebudowywanych).
- W ciągu ponad 12 lat nadleśnictwom udało się częściowo dostosować sieć drogową do tych standardów. Spośród wszystkich dojazdów pożarowych w skontrolowanych nadleśnictwach ww. parametry spełniało na koniec czerwca 2018 r. około 27%.
- Według szacunków skontrolowanych nadleśnictw, do realizacji docelowej sieci dróg niezbędna byłaby kwota 274,4 mln zł.

## Stwierdzony stan – dojazdy pożarowe w złym lub średnim stanie technicznym stan na 30 czerwca 2018 r.

 % dojazdów pożarowych w złym lub średnim stanie technicznym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

- Kontrolowane nadleśnictwa, dokonując szacunków na potrzeby kontroli, wskazały, że na 30 czerwca 2018 r. średnio niemal 40% dojazdów pożarowych charakteryzuje się złym lub średnim stanem technicznym (według czterostopniowej skali). Część dróg wykorzystywanych jako dojazdy pożarowe było własnością gmin.

## 23 Stwierdzony stan – przykłady dojazdów pożarowych

**Dobry stan techniczny dojazdu pożarowego  
w Nadleśnictwie Rybnik**



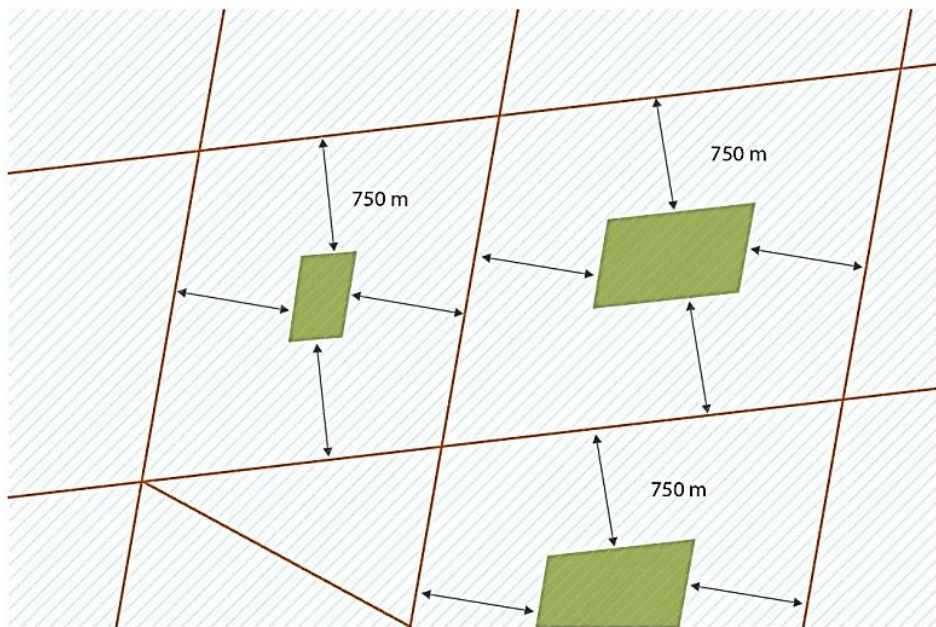
**Zły stan techniczny dojazdu pożarowego  
w Nadleśnictwie Brzózka**



Źródło: Akta kontroli NIK.



## Stwierdzony stan – spełnienie wymogu odległości od dojazdów pożarowych



tereny leśne    ← →    odległość nie większa niż 750 m    — dojazd pożarowy

tereny leśne, dla których sieć dojazdów przeciwpożarowych nie spełnia wymogów rozporządzenia

- Zgodnie z przepisem § 8 pkt 1 rozporządzenia *w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*, 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 (w przypadku lasów zaliczonych do I kategorii zagrożenia pożarowego) przekraczać 750 m.
- Dwie spośród ośmiu skontrolowanych jednostek spełniły powyższy wymóg dla całego obszaru nadleśnictwa.

Źródło: Opracowanie własne NIK.

## 25 Stwierdzony stan – okresowe kontrole obiektów budowlanych

- Pięć spośród ośmiu nadleśnictw prawidłowo realizowało obowiązki okresowych kontroli obiektów budowlanych w czasie ich użytkowania (art. 62 ustawy *Prawo budowlane*).
- Nieprawidłowości dotyczyły nieprzewodzenia kontroli okresowych zbiornika przeciwpożarowego oraz dojazdów pożarowych.
- W jednym z nadleśnictw w protokołach rocznych kontroli okresowych brak było zapisów potwierdzających sprawdzenie wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli.



Źródło: Instrukcja ochrony przeciwpożarowej lasu.

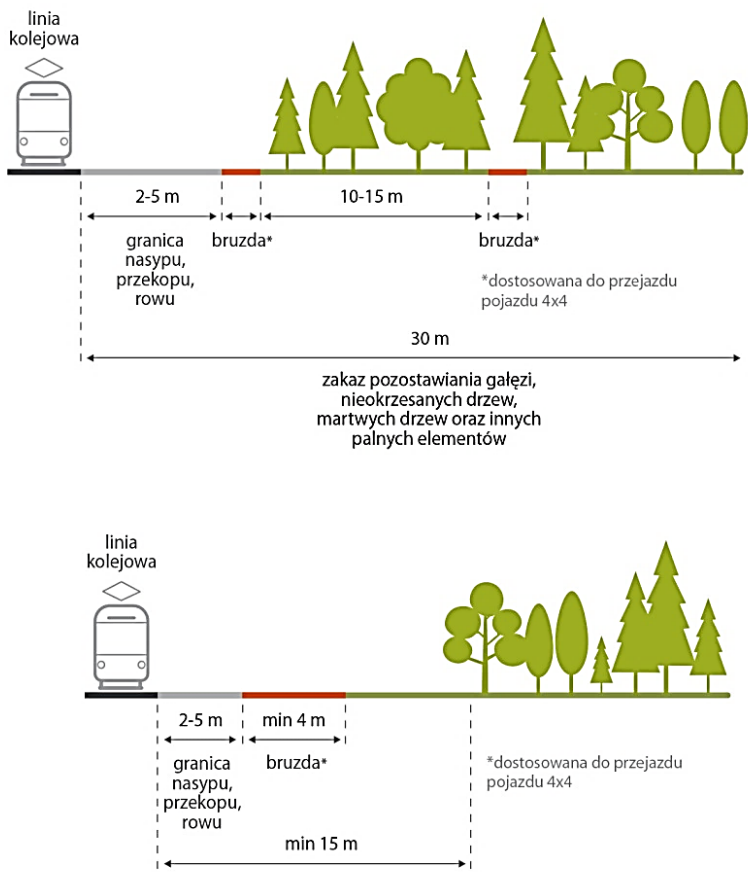


## 26 Stwierdzony stan – utrzymywanie pasów przeciwpożarowych

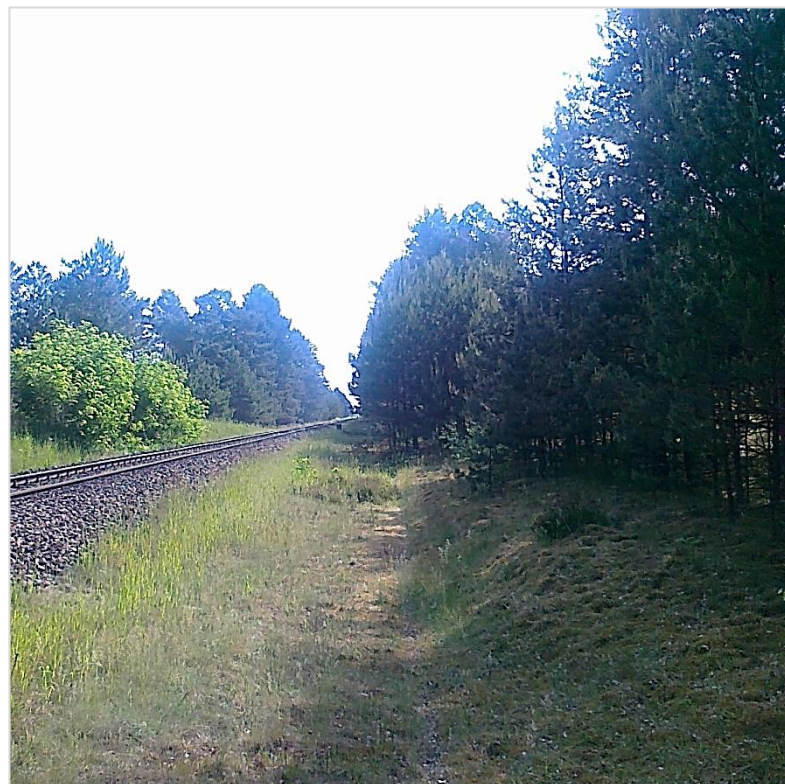
- Pięć z ośmiu skontrolowanych nadleśnictw prawidłowo wykonywało obowiązki związane z utrzymywaniem pasów przeciwpożarowych (§ 9 rozporządzenia *w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*) służących zabezpieczeniu przeciwpożarowemu lasów położonych przy obiektach mogących stanowić zagrożenie pożarowe dla lasów (parkingi, drogi).
- Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły występowania na pasach podszytu i podrostu gatunków iglastych, braku oczyszczonej do warstwy mineralnej bruzdy, pozostawiania na pasie gałęzi, chrustu, nieokrzesanych ściętych drzew i odpadów poeksploatacyjnych.
- Najistotniejsze nieprawidłowości, dotyczące braku właściwego utrzymania pasów przeciwpożarowych, występowały przy czynnych liniach kolejowych, za których utrzymywanie odpowiedzialni byli zarządcy linii kolejowych. W związku z powyższym NIK podjęła decyzję o przeprowadzeniu kontroli w tym zakresie.

# 27 Stwierdzony stan – pasy przeciwpożarowe

## Pasy przeciwpożarowe przy czynnych liniach kolejowych



## Brak odnowienia pasów przeciwpożarowych przy czynnej linii kolejowej (Zielona Góra – Gubin)



Źródło: Akta kontroli NIK.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie *Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu*.

## 28 Ocena ogólna

Skontrolowane nadleśnictwa skutecznie zabezpieczały lasy państwowe przed pożarami, mimo że nie wszystkie obowiązki wykonywały prawidłowo. Objęte kontrolą komendy Państwowej Straży Pożarnej, z uwagi na nieprzeprowadzanie czynności kontrolno-rozpoznawczych na części obszarów leśnych, posiadały niepełne rozpoznanie zagrożeń związanych z zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów.

### PLANOWANIE I REALIZACJA PRZEDSIĘWZIĘĆ PRZEZ NADLEŚNICTWA

- prawidłowo zaplanowano oraz skutecznie zrealizowano przedsięwzięcia w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów,
- stan techniczny oraz parametry pojazdów pożarowych nie w pełni zabezpieczały potrzeby w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.

### PROWADZENIE DZIAŁAŃ PROFILAKTYCZNYCH PRZEZ NADLEŚNICTWA

- dobór składu gatunkowego drzewostanu, ograniczającego występowanie jednogatunkowych monokultur sosnowych,
- niepełna realizacja obowiązku umieszczania tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych.

## 29 Ocena ogólna

### PLANOWANIE I WYDATKOWANIE ŚRODKÓW FINANSOWYCH NA REALIZACJĘ ZADAŃ

- środki finansowe na zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów zaplanowano prawidłowo oraz wydatkowano gospodarnie i celowo.

### SPRAWOWANY PRZEZ PAŃSTWOWĄ STRAŻ POŻARNĄ NADZÓR

- nieobjęcie planem czynności kontrolno-rozpoznawczych części nadleśnictw,
- zbyt mała obsada na stanowiskach ds. kontrolno-rozpoznawczych oraz niewystarczające wyposażenie w sprzęt do prowadzenia czynności w warunkach leśnych,
- przekazywanie przez komendy PSP komendantom wojewódzkim nierzetelnych zestawień dotyczących wyników kontroli zabezpieczenia przeciwpożarowego.

## 30 Wnioski – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

- Rozważenie zmiany treści § 39 ust. 4 rozporządzenia z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm.) umożliwiającej utworzenie większej niż dotychczas liczby zbiorników w obrębie powierzchni chronionej.
- Uzupełnienie systemu informatycznego funkcjonującego w PSP o dane pozwalające na bieżące uzyskiwanie informacji o właścicielach nieruchomości, a także zapewnienie dostępu do nich wszystkim komendom powiatowym (miejskim) PSP. Aktualnie funkcjonujący *System Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej* nie umożliwia bieżącego ustalania właścicieli lasów, co może ograniczać skuteczność działań PSP w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych.

## 31 Wnioski – Dyrektor Generalny Lasów Państwowych

- Dokonanie przeglądu *Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu* pod kątem jej aktualności, w związku ze zmianami przepisów prawa i postępem technologicznym, który nastąpił od 2012 roku.
- Z uwagi na przewidzianą w § 11 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów* możliwość organizowania więcej niż jednej bazy sprzętu do gaszenia pożarów lasów, zdaniem NIK, wskazane jest upowszechnienie, w przypadku nadleśnictw zaliczonych do I kategorii zagrożenia pożarowego, jako dobrej praktyki, funkcjonowania pomocniczych baz sprzętu do gaszenia pożarów lasów w nadleśnictwach o powierzchni przekraczającej 10 000 ha lasów.
- Zwiększenie nadzoru nad realizacją przez nadleśnictwa zadań dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, m.in. w zakresie uzgadniania przez nadleśnictwa *Sposobów postępowania na wypadek powstania pożaru* z wszystkimi właściwymi komendami PSP.



## 32 Wnioski – Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej

- Wprowadzenie, dla komend powiatowych (miejskich) PSP, obowiązku weryfikacji prawidłowości rozmieszczenia w lasach państwowych źródeł wody do celów przeciwpożarowych, o których mowa w § 39 ust. 4 rozporządzenia *w sprawie ochrony przeciwpożarowej*, pod względem zapewnienia wymaganych źródeł wody na terenie całego kompleksu leśnego.
- Przeprowadzanie czynności kontrolno-rozpoznawczych, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o *PSP* w lasach państwowych i lasach niepaństwowych.



Zródło: ©yelantsev – stock.adobe.com

# Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze