



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.001.03.2016
R/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NADLEŚNICTWO ŻAGAŃ

Wpl. 2016 -04- 28
dnia

Nr kontr. wpływu 1523

Zn. spr.

[Signature]

podpis
pożona

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/16/001 - Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych (w latach 2013 – 2015).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontrolerzy	1. Lidia Sobkowiak-Mariasz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99427 z dnia 8 marca 2016 r. 2. Rajmund Aszkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 99426 z dnia 8 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Żagań (dalej: <i>Nadleśnictwo</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Babiarz, Nadleśniczy od 1.05.2009 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Nadleśnictwo, w okresie objętym kontrolą, realizowało zadania zgodnie z planem urzędzenia lasu. Środki finansowe wydatkowano oszczędnie. Rzetelnie ewidencjonowano koszty oraz prowadzono sprawozdawczość.

W zakresie wprowadzania instrumentów zapobiegawczych nie udało się zrealizować wszystkich przedsięwzięć. Było to wynikiem, m.in. ograniczonych zdolności finansowych do przeprowadzenia większej ilości projektów inwestycyjnych i remontowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku oszacowania łącznej wartości robót budowlanych na potrzeby stosowania ustawy Prawo zamówień Publicznych;
- niedochowania wszystkich wymogów proceduralnych przed rozpoczęciem robót budowlanych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i realizacja przedsięwzięć w zakresie odtwarzania potencjału produkcji leśnej oraz przeciwdziałania występowaniu nowych katastrof

Opis stanu faktycznego

1.1. Nadleśnictwo Żagań położone jest na terenie siedmiu gmin: Iłowa, Wymiarki, Żagań, Miasto Iłowa, Miasto Żagań (powiat żagański), Żary (powiat żarski) oraz Osiecznica (powiat bolesławiecki). W zasięgu terytorialnym Nadleśnictwa² znajdują się grunty Skarbu Państwa będące w zarządzie Nadleśnictwa oraz grunty stanowiące własność innych niż Skarb Państwa podmiotów (np. lasy komunalne). Na koniec 2015 r. lesistość wynosiła 74,8% i wzrosła o 0,6 p.p. w odniesieniu do końca 2012 r.

Wg stanu na dzień 31.12.2015 r. Nadleśnictwo zarządzało gruntami o powierzchni 20.428,66 ha, z czego lasy³ stanowiły 19.893,78 ha, w tym na terenie powiatu żagańskiego 18.626,13 ha, na terenie powiatu żarskiego – 979,01 ha oraz na terenie powiatu bolesławieckiego – 288,64 ha. Teren o powierzchni 9.106,95 ha zarządzany przez Nadleśnictwo, wykorzystywany jest na cele obronności i bezpieczeństwa przez Ośrodek Szkolenia Poligonowego Żagań⁴ (art. 40 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁵).

Na koniec 2015 r. miąższość drzewostanów wynosiła 3.354.277 m³. Zgodnie z Planem Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa na lata 2011-2020 (dalej PUL) sosna jako gatunek wiodący stanowi w całym Nadleśnictwie 86,17% powierzchni leśnej zalesionej, a jej udział miąższościowy wynosi 94,2%.

(dowód: akta kontroli, str. 95-104, 810, 821, 825)

Przychody i koszty Nadleśnictwa wykazane w *rachunkach zysków i strat* łącznie za 2013-2015 wyniosły odpowiednio: 37.813,9 tys. zł (przychody) i 36.226,7 tys. zł (koszty).

(dowód: akta kontroli, str.105-110)

1.2. Wg PUL główną przyczyną uszkodzenia lasów była zwierzyna (2.434,43 ha), grzyby (465,80 ha), owady (84,27 ha), pożary (18,42 ha), czynniki antropogeniczne⁶ (17,94 ha) i inne (m.in. uszkodzenia od wiatru, przebarwienia liści, wymakanie, zamieranie dęba oraz buka – razem 89,23 ha).

(dowód: akta kontroli, str. 827)

W latach 2013-2015 na terenie Nadleśnictwa wystąpiły uszkodzenia spowodowane przez czynniki biotyczne (owady, ptaki i ssaki), takie jak:

- brudnica mniszka na powierzchni odpowiednio: 311,06 ha, 648,79 ha i 25,31 ha;
- pryszczarek Baera – 1.357,07 ha (w 2013 r.);
- jeleniowate (jeleń, daniel, sarna) odpowiednio: 138,45 ha, 72,08 ha i 79,74 ha, bóbr – 2,24 ha, 2,65 ha i 0,35 ha.

W odniesieniu do brudnicy mniszka chemiczne zabiegi ochronne (zabiegi lotnicze) objęły obszar 311,06 ha w 2013 r. i 560,15 ha w 2014 r. Zabiegi wykonano 24.05.2013 r. i 6.06.2014 r., a ich koszt netto wyniósł 24.329,64 zł i 52.947,25 zł i podlegał refundacji ze środków Funduszu Leśnego. Przed zabiegami dokonywano

² Zasięg terytorialny Nadleśnictwa od 1.01.2011 r. do 31.12.2014 r. – 26.986 ha, od 1.01.2015 r. – 26.798 ha. W zasięgu tym nie występują lasy stanowiące własność Skarbu Państwa i będące w zarządzie innych nadleśnictw lub niebędące w zarządzie Lasów Państwowych (np. parki narodowe), występują natomiast lasy nie stanowiące własności Skarbu Państwa, jednak Nadleśnictwo nie sprawuje nad tymi lasami nadzoru.

³ Na lasy składają się grunty zalesione (16.848,88 ha), grunty niezalesione (2.066,23 ha) i grunty związane z gospodarką leśną (978,67 ha)

⁴ Przekazanie nieruchomości w użytkowanie na podstawie umowy z dnia 28.12.2004 r.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2100, ze zm.

⁶ Tj. czynniki związane z działalnością człowieka.

oceny celowości ich przeprowadzenia, po zabiegach dokonano oceny ich skuteczności.

W przypadku stwierdzenia przyszcarka Baera nie wykonywano zabiegów. Zgodnie z wyjaśnieniami specjalisty ds. ochrony lasu i ppoż. było to uzasadnione tym, że jest to gatunek mało rozpoznany, a było to pierwsze pojawienie się tego gatunku na terenach leśnych. W chwili obecnej uszkodzone drzewostany wykazują się bardzo dobrą zdrowotnością.

Zabiegami ochronnymi przed jeleniowatymi objęto kolejno: 196,98 ha, 87,42 ha i 86,49 ha, i polegały one na:

- grodzeniach (33,75 ha, 15,22 ha i 21,21 ha),
- wykładaniu drzew zgrzyzowych (90 ha w 2013 r.),
- stosowaniu repelentów (73,23 ha, 72,2 ha i 65,28 ha).

Ponadto w 2015 r. stwierdzono choroby drzew leśnych spowodowane przez grzyby patogeniczne (w szkółkach leśnych pasożytnicza zgorzel siewek – 1,21 ha, osutki sosny – 0,91 ha, mączniak dębu – 0,70 ha). Ww. powierzchnia objęta została chemicznymi zabiegami ochronnymi (opryski).

(dowód: akta kontroli, str. 52-62, 81-88, 548-557)

W badanym okresie uszkodzenia wywołane czynnikami abiotycznymi i antropogenicznymi, tj.:

- niskimi i wysokimi temperaturami (przede wszystkim zmrózienia) nie wystąpiły w 2013 r., natomiast w 2014 r. objęły 113,90 ha, w 2015 r. - 1,97 ha;
- zakłóceniami stosunków wodnych (podtopienia i zalania) dotyczyły powierzchni w latach 2013-2015 kolejno: 8,53 ha, 0,03 ha i 1,38 ha,
- pożarami – odpowiednio: 7 pożarów lasu o powierzchni 0,2 ha, 15 pożarów lasu o powierzchni 0,58 ha i 19 pożarów lasu o powierzchni 1,28 ha. Wielkość strat spowodowana pożarami wyniosła odpowiednio: 3,4 tys. zł, 6,6 tys. zł oraz 9,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 51, 63-88, 827-837)

W celu zabezpieczenia potencjału produkcji leśnej przed szkodami wywołanymi pożarami podjęto m.in. następujące działania:

- teren jest objęty systemem obserwacyjnym, na który składają się trzy wieże obserwacyjne Nadleśnictwa oraz dwie wieże sąsiednich nadleśnictw;
- w biurze funkcjonuje Punkt Alarmowo-Dyspozycyjny, okres od momentu powstania do chwili wkroczenia pierwszych sił i środków ratowniczych na terenie Nadleśnictwa wynosi 30-40 minut;
- Nadleśnictwo posiada własną stację meteorologiczną w celu ostrzegania o zagrożeniach pożarowych i pogodowych⁷;
- przy siedzibie w Żaganiu zlokalizowana jest baza sprzętu przeciwpożarowego;
- obszar Nadleśnictwa jest pokryty siecią 97 dojazdów pożarowych o długości 290,90 km;
- na terenie zlokalizowano 48 punktów czerpania wody;
- Nadleśnictwo leży w zasięgu trzech komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej: w Żarach (1.011,12 ha), w Żaganiu (19.128,90 ha, w tym w zasięgu Wojskowej Straży Pożarnej – 8.818,31 ha, w Bolesławcu (288,64 ha, całość znajduje się w zasięgu Wojskowej Straży Pożarnej), KPPSP w Żarach i Żaganiu corocznie przeprowadzało kontrolę stanu ochrony przeciwpożarowej Nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 89, 196, 827-837)

⁷ <http://www.traxelektronik.pl/pogoda/las/rejon.php?RejID=22> [dostęp 30.03.2016]

Zgodnie z § 8 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów⁸, 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). Na terenie Nadleśnictwa Żagań ww. parametry nie zostały zachowane na powierzchni 139,24 ha, co wynikało z tego, że jest to teren poligonu w związku z czym dojazdy byłyby rozjeżdżane przez pojazdy gaśnicowe lub transportery opancerzone (136,96 ha), bądź podmokłe tereny łąk (2,28 ha). Koszty doprowadzenia sieci dojazdów do stanu zgodnego z rozporządzeniem wyniosłyby blisko 2 mln zł, a budowa nowych dojazdów przeciwpożarowych wiązałaby się również z wyłączeniem z użytkowania czynnego poligonu wojskowego.

Zgodnie z PUL (wg stanu na 1.01.2011 r.) w ramach doprowadzania dojazdów pożarowych do zakładanej szerokości co najmniej 6 m odstępu pomiędzy koronami drzew (§ 7 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzenia) przewiduje się, że trzeba będzie pozyskać 925 m³ drewna (netto), prace te powinny być wykonane w ciągu pierwszych trzech lat obowiązywania PUL na lata 2011-2020. Po wykonaniu tych prac wszystkie drogi leśne zaliczone jako dojazdy pożarowe powinny zapewnić bezproblemowy dojazd ciężkich samochodów bojowych Straży Pożarnej. Prace związane z poszerzeniem dojazdów pożarowych do ww. normy zostały przeprowadzone do końca 2013 r., wszystkie dojazdy pożarowe mają wymagany odstęp pomiędzy koronami drzew.

W PUL określono, że stopień pokrycia obszarów leśnych punktami czerpania wody (na 1.01.2011 r. - 46), uwzględniając sieć hydrantów, jest niewystarczający, w związku z tym zaprojektowano cztery nowe punkty (otwarte zbiorniki wielofunkcyjne). W 2014 r. wykonano jeden - w Leśnictwie Mirostowice. Dodatkowo, poza PUL, w 2013 r. wybudowano otwarty zbiornik przeciwpożarowy w Leśnictwie Baszkowo (przy dojeździe pożarowym nr 79). W PUL przewidziano również modernizację punktów czerpania wody w ciągu pierwszych trzech lat obowiązywania PUL na lata 2011-2020. Ww. prace zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 89-94, 550-559, 833-838)

Z zarządzenia nr 20 Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Zielonej Górze⁹ (RDLP) wynika, że:

- przez zjawisko o charakterze klęskowym rozumie się zdarzenie nagłe związane z działaniem sił natury lub innych przyczyn, którego skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu albo środowisku leśnemu na znacznym obszarze, a pomoc w usuwaniu skutków może być skutecznie podjęta we współdziałaniu jednostek RDLP pod jednolitym kierownictwem,
- za szkody wielkopowierzchniowe uważa się szkody po pożarach lasu na powierzchni powyżej 10 ha lub szkody powstałe z pozostałych przyczyn (wiatrolomy, śniegołomy, powódź) na zwartej powierzchni powyżej 50 ha.

W latach 2013-2015 na terenie Nadleśnictwa nie wystąpiły zjawiska o charakterze klęskowym, ani szkody wielkopowierzchniowe.

(dowód: akta kontroli str. 51)

Planowane i wykonane zadania (w latach 2013-2015) obejmowały odpowiednio powierzchnie:

⁸ Dz. U. Nr 58, poz. 405, ze zm.

⁹ Z 26 listopada 2012 r. w sprawie alarmowania o wydarzeniach niebezpiecznych i realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

- odnowienia i zalesienia: 395,9 ha i 399,8 ha,
- pielęgnowanie lasu¹⁰: 2.511,0 ha i 2.578,0 ha.

W latach 2013-2015 nie dokonywano wyrębów sanitarnych.

(dowód: akta kontroli str. 95, 733)

1.3. Nadleśnictwo przeprowadziło analizy związane z odtwarzaniem zniszczonego potencjału produkcji leśnej oraz wprowadzaniem instrumentów zapobiegawczych, których wynik zostały zawarte w:

- *Planie Urządzania Lasu dla Nadleśnictwa Żagań sporządzonym na lata 2011-2020*, zatwierdzonym przez Ministra Środowiska w dniu 29.03.2012 r., w szczególności w zakresie:
 - zadań ochrony przeciwpożarowej - oceny systemu obserwacyjno-alarmowego, wyposażenia nadleśnictwa w sprzęt przeciwpożarowy, dostępności terenów leśnych dla potrzeb przeciwpożarowych, stanu zaopatrzenia wodnego do celów gaśniczych oraz wytycznych w zakresie infrastruktury technicznej ochrony przeciwpożarowej,
 - *Programu Ochrony Przyrody*, w którym ujęto opis planowanych zadań na najbliższe 10-lecie w ramach *Programu małej retencji*;
- charakterystyce przyrodniczo-gospodarczej w ramach wniosku złożonego 6.06.2013 r. o przyznanie pomocy w ramach objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej PROW) działania *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych*,
- coroczne analizy stanu ochrony przeciwpożarowej¹¹, przekazywane RDLP.

Ponadto, w ramach kontroli ochrony przeciwpożarowej stwierdzono, że:

- stan techniczny dróg na koniec 2012 r. - za wyjątkiem dojazdu pożarowego nr 46, 48, 50, tzw. „Ruska Droga” - jest dobry. Ww. droga jest drogą strategiczną w płd. części obr. Żagań (poligon) i jest niezbędna do: realizacji zadań gospodarczych i znacznej poprawy stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego¹²,
- w związku z wystąpieniem w 2015 r. suszy hydrologicznej 8 punktów czerpania wody uległo wyschnięciu na terenie poligonu, wokół którego występuje brak zaopatrzenia wodnego¹³.

Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej nie wydawał decyzji nakładających na Nadleśnictwo obowiązki w zakresie zapewnienia odpowiedniej ochrony przeciwpożarowej.

(dowód: akta kontroli str. 69-80, 142, 165-168, 186-199, 869-870)

1.4. W latach 2013-2015 Nadleśnictwo Żagań wykazywało następującą aktywność w pozyskiwaniu środków zewnętrznych celem realizacji zadań objętych kontrolą:

- złożyło w 2013 r. wniosek o przyznanie pomocy w ramach działania *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych* z PROW na przebudowę dojazdów pożarowych. ARMiR odmówiła w tym przypadku przyznania pomocy w ramach limitu środków;
- uzyskało w 2013 r. w ramach projektu *Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych*, środki na kwotę 466.491 zł, w związku wykonaną w 2012 r. budową sieci zbiorników retencyjnych;

¹⁰ Tj.: czyszczenia wczesnego, czyszczenia późnego, pielęgnacji gleby, wprowadzania podszytów.

¹¹ Do 30 stycznia każdego roku RDLP obowiązane są przesłać do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych roczną analizę stanu ochrony przeciwpożarowej za ubiegły rok. Do końca lutego DGLP sporządza powyższą analizę dla LP.

¹² Lustracja stanu ochrony przeciwpożarowej przez RDLP w Zielonej Górze w dniach 3-5.12.2012 r.

¹³ Protokół kontrolno-rozpoznawczy w zakresie ochrony przeciwpożarowej z 9.09.2015 r.

- sfinansowało w 2013 r. i 2014 r. ze środków Funduszu Leśnego zabiegi lotnicze (opis powyżej), a w 2015 r. przebudowało meteorologiczny punkt pomiarowy (50.000 zł).

(dowód: akta kontroli str. 142-179, 207, 731,734-752)

Pracownicy Nadleśnictwa uczestniczyli w badanym okresie w 76 szkoleniach (m.in. w zakresie zamówień publicznych, inwestycji w lasach, dofinansowania projektów inwestycyjnych z dotacji unijnych). W Nadleśnictwie nie wyznaczono odrębnej komórki organizacyjnej w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 11-50, 208-212)

1.5. Środkami własnymi (bez dofinansowania ze źródeł zewnętrznych) Nadleśnictwo Żagań wykonało:

- przebudowę w 2013 r. dostrzegalni przeciwpożarowej w Klikowie o wartości 144.260,30 zł;
- budowę otwartego zbiornika przeciwpożarowego w 2013 r. w Leśnictwie Baszkowo¹⁴ oraz budowę zbiornika wodnego wielofunkcyjnego na terenie Leśnictwa Mirostowice w 2014 r.¹⁵. W przypadku tych zadań – z uwagi na ich wartość – nie było obowiązku stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ (dalej Pzp) - art. 4 pkt 8 tej ustawy;
- roboty na 46 dojazdach pożarowych (poszerzenia, oznakowanie, konserwacje, remont).

(dowód: akta kontroli, str. 90-94)

Z ujętych w 2013 r. w planie finansowo-gospodarczym kosztów utrzymania 100 km dojazdów pożarowych wykonano następujące prace:

- poszerzenia 39,3 km dróg;
- oznakowanie 26,2 km dróg, w tym 9,2 km na drogach poszerzanych;
- remont 3 km drogi nr 65, zamówienia udzielono w 2013 r. w trybie przetargu nieograniczonego o wartości netto 316.496 zł¹⁷;
- konserwację 1,5 km dróg o nr 1, 50 i 60 o łącznej wartości 153.500 zł netto¹⁸, w tej sytuacji nie zastosowano ustawy Pzp powołując się na art. 4 pkt 8 Pzp.

Z zaplanowanych na 2014 r. prac dotyczących 8 km dojazdów pożarowych wykonano remont dróg o nr 4, 18, 40, 51, 84 o łącznej wartości netto 535.600 zł¹⁹. Ponadto zrealizowano nieujęty w ww. planie remont drogi leśnej „Droga na Klików” w Leśnictwie Stawy o wartości netto 115.000 zł²⁰.

W 2015 r. w zakresie dojazdów pożarowych²¹ przeprowadzono:

- konserwację 8,5 km dróg nr 71 i nr 83;
 - remont ok. 9 km dróg o wartości netto 758.863,60 zł²²;
- natomiast w odniesieniu do dróg leśnych wykonano remont 1,5 km drogi w Leśnictwie Podlaski²³.

Do zamówień udzielonych w 2014 r. i 2015 r. nie zastosowano ustawy Pzp powołując się na art. 4 pkt 8 Pzp.

(dowód: akta kontroli, str. 90-94, 201-206, 213-549)

¹⁴ Wartość roboty budowlanej netto 43.500 zł.

¹⁵ Wartość roboty budowlanej netto 75.800 zł.

¹⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 2164.

¹⁷ 1 km kosztował 105,5 tys. zł netto.

¹⁸ Wartość robót budowlanych 1 km 102,3 tys. zł netto.

¹⁹ 1 km kosztował 105 tys. zł netto.

²⁰ 1 km kosztował 76,7 tys. zł netto.

²¹ W planie finansowo-gospodarczym ujęto 5 km, wykonanie stanowiło 17,7 km.

²² 1 km koszt 87,2 tys. zł.

²³ W planie finansowo-gospodarczym na 2015 r. nie przewidziano tej drogi. Koszt 1 km 81 tys. zł.

1.6. Przygotowując realizację robót budowlanych Nadleśnictwo Żagań w zakresie dróg:

- nr 73, 76, 78, 79 (przebudowa) - uzyskano decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i pozwolenie na budowę, ww. dróg nie wykonano, a pozwolenie wygasło w dniu 27.12.2015 r.²⁴ (opis powyżej);
- nr 4, nr 6, nr 18, nr 26, nr 27, nr 39, nr 40, nr 44, nr 51, nr 65, nr 82, nr 84, Nadleśnictwo przeprowadziło roboty budowlane na podstawie zgłoszenia robót budowlanych (art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁵) po upływie terminu na wniesienie sprzeciwu (30 dni);
- nr 1, 50, 60 nie uzyskało pozwolenia na budowę, ani nie dokonano zgłoszenia.
(dowód: akta kontroli, str. 570-628)

W okresie 31.10-31.12.2014 r. Nadleśnictwo wybudowało zbiornik wodny²⁶ (o powierzchni 2.000 m²) na terenie Leśnictwa Mirostowice (działki ewidencyjne 68, 699 obręb Mirostowice Dolne) bez uprzedniego uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a dokonano zgłoszenia robót – tj. przed wykonaniem prac, w dniu 29.08.2014 r. skierowano²⁷ do Starosty zgłoszenie wykonywania robót budowlanych - budowy zbiornika wodnego, podając jako przedmiot:

- budowę obiektu budowlanego piętrzącego wodę o wysokości piętrzenia poniżej 1 m poza rzekami żeglugowymi oraz poza obszarem parków narodowych, tj. budowę progę na rowie,
- budowę grobli ziemnej czołowej umocnionej faszyną i narzutem kamiennym w celu utworzenia zbiornika,
- wykonywanie robót budowlanych melioracyjnych, oczyszczanie, umacnianie i regulację rowu.

Budowę zbiornika wodnego wyspecyfikowano zatem jako 3 odrębne roboty budowlane, na które nie było wymagane pozwolenie na budowę - odpowiednio ówczesny art. 29 ust.1 pkt 14, art. 29 ust. 1 pkt 17, art. 29 ust. 2 pkt 9 ustawy Prawo budowlane.

Art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane stanowi, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Na liście wyjątków od reguły uzyskiwania zezwoleń zamieszczono w art. 29 ust. 1 pkt 13 ww. m.in. ustawy gospodarcze obiekty budowlane²⁸ o powierzchni zabudowy do 35 m², przeznaczonych wyłącznie na cele gospodarki leśnej i położonych na gruntach leśnych Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 690-699, 693-699, 730)

Z informacji uzyskanej w toku kontroli NIK ze Starostwa, wynika, że *wobec spełnienia przez inwestora wymagań zawartych w art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego Starosta Żarski nie wniósł sprzeciwu w sprawie realizacji robót w zakresie określonym w zgłoszeniu.*

(dowód: akta kontroli str. 718-720)

Nadleśniczy:

- wyjaśnił, m.in. że niewystąpienie o uzyskanie wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę wynikało z *chęci nie angażowania się w czasochłonne procedury administracyjne związane z budową zbiornika wielofunkcyjnego. Zamiast wystąpić*

²⁴ Nadleśnictwo nie wystosowało do właściwego organu (Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego lub Wojewody Lubuskiego) zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których wymagane jest pozwolenie na budowę, ponieważ roboty nimi objęte nie zostały wykonane (art. 41 pkt 4 ustawy Prawo budowlane).

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 290.

²⁶ Wartość brutto 93 234 zł.

²⁷ Nadleśnictwo wystąpiło (29.07.2014 r.) również do Starosty z wnioskiem o wydanie pozwolenie wodnoprawnego na budowę zbiornika wielofunkcyjnego oraz na szczególnie korzystanie z wód.

²⁸ W art. 3 pkt 1 lit. b i art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane - określono jako obiekt budowlany – budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami. Budowlą są m.in. zbiorniki.

o decyzję - pozwolenie na budowę zbiornika retencyjnego dokonano Starościę zgłoszenia wykonywania robót trzech części składowych zbiornika, tj. budowę progu, budowę grobli ziemnej oraz wykonanie robót budowlanych melioracyjnych, - oświadczył, że nazwa zadania zgłoszonego do Starostwa została sformułowana jako „budowa zbiornika wielofunkcyjnego”, wobec czego Starostwo posiadało odpowiednie informacje do zajęcia stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 723-724)

Dla wybudowanego w IV kwartale 2014 r. zbiornika wielofunkcyjnego założono książkę obiektu budowlanego oraz dokonywano okresowe przeglądy.

Wcześniej (w 2012 r.) na działce ewidencyjnej 699 obręb Mirostowice Dolne, Nadleśnictwo wykonało w oparciu o pozwolenie na budowę²⁹ dwa zbiorniki (o wysokości piętrzenia 0,9 m i 0,8 m) znajdujące się powyżej (układ kaskadowy) zbiornika wybudowanego w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 692, 698, 700-717)

1.7. Zadania poszczególnych komórek zawarto w regulaminie organizacyjnym Nadleśnictwa, natomiast obowiązki poszczególnych pracowników określono w zakresach czynności. Nadzór nad remontami sprawuje Kierownik Administracyjny Nadleśnictwa.

W Nadleśnictwie Żagań, poza zarządzeniem Nr 9/2012 Nadleśniczego Nadleśnictwa Żagań z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie powołania komisji przetargowej do przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz wytycznymi dotyczącymi udzielania zamówień na usługi leśne, w latach 2013-2015 nie obowiązywały regulacje wewnętrzne, których przedmiotem było udzielanie zamówień wewnętrznych. W Nadleśnictwie nie przyjęto również uregulowań wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień poniżej 30.000 euro.

(dowód: akta kontroli str. 6-50, 628, 632-639)

1.8. Spośród 14 zamówień publicznych przeprowadzonych w latach 2013-2015 r. dwa postępowania dotyczyły wprowadzania instrumentów zapobiegawczych³⁰:

- przebudowa dostrzegalni przeciwpożarowej w Klikowie o wartości 144.260,30 zł;
- remont dojazdu pożarowego nr 65 o wartości 336.600 zł.

(dowód: akta kontroli str. 200-206, 628-650)

W przypadku drogi nr 65 Nadleśnictwo prawidłowo przeprowadziło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Postępowania w zakresie wyboru wykonawców przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego – art. 39 ustawy Pzp, przy zachowaniu zasad określonych w art. 7 ww. ustawy. W wyznaczonym terminie wpłynęło 8 ofert z cenami netto od 287.159,02 zł do 637.443,71 zł, przy czym oferta z najniższą ceną podlegała odrzuceniu z powodu niewniesienia wadium w terminie. Jedynym kryterium wyboru oferty była cena, za ofertę z najniższą ceną została uznana oferta wykonawcy za cenę netto 336.600 zł (kolejna najtańsza, po odrzuceniu ww. oferty). Postanowienia umowy były zgodne z przedmiotem zamówienia opisanym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz z zobowiązaniami zawartymi w ofercie. Na dokonywane przez zamawiającego czynności nie były składane przez wykonawców środki ochrony prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 651-658)

²⁹ Wykonanie progu o wysokości piętrzenia do 1 m, budowę i remont grobli ziemnych.

³⁰ Pozostałe dotyczyły usług leśnych. Nie wystąpiły zamówienia związane z odtwarzaniem potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy.

1.9. Nadleśnictwo należycie zabezpieczyło swoje interesy poprzez zamieszczenie w umowie o roboty budowlane polegające na remoncie pojazdu pożarowego nr 65 w Nadleśnictwie Żagań zapisów dotyczących:

- odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań umownych w formie kar umownych,
- udzielenia przez wykonawcę gwarancji na wykonane roboty budowlane w okresie 36 miesięcy,
- obowiązku posiadania ubezpieczenia OC na sumę nie mniejszą niż 500.000 zł.

W umowie nałożono na wykonawcę obowiązek zapewnienia ochrony środowiska na terenie budowy oraz w bezpośrednim otoczeniu.

Roboty budowlane zostały wykonane zgodnie z zakresem zamówienia i w terminie określonym umową, a ich odbiór został potwierdzony protokołem z 11.12.2013 r. Wynagrodzenie kosztorysowe wyniosło 316.497 zł netto, 389.291,31 zł brutto. Płatności dla wykonawców zrealizowano w terminach określonych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 659-671)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2013 – 2015 wykonano remonty i konserwacje następujących dróg leśnych bez stosowania ustawy Pzp: 0,5 km drogi nr 50, umowa z 13.11.2013 r. o wartości netto 45.000 zł³¹; 0,5 km drogi nr 1, umowa z 13.12.2013 r. o wartości netto 54.000 zł³²; 0,5 km drogi nr 60, umowa z 30.12.2013 r. o wartości netto 54.500 zł³³; 0,6 km drogi nr 40, umowa z 26.05.2014 r. o wartości netto 73.600 zł³⁴; 1 km drogi nr 84, umowa z 18.07.2014 r. o wartości netto 110.000 zł³⁵; 1 km drogi nr 4, umowa z 1.09.2014 r. o wartości netto 115.000 zł³⁶; 1 km drogi nr 51, umowa z 1.10.2014 r. o wartości netto 115.000 zł³⁷; 1,5 km drogi leśnej „Droga na Klików”, umowa z 6.11.2014 r. o wartości netto 115.000 zł³⁸; 1,5 km drogi nr 18, umowa z 19.12.2014 r. o wartości netto 122.000 zł³⁹; 0,8 km drogi nr 27, umowa z 28.05.2015 r. o wartości netto 80.000 zł wg kosztorysu ofertowego, 88.276,13 zł wg kosztorysu powykonawczego⁴⁰; 0,9 km drogi nr 6, umowa z 26.06.2015 r. o wartości netto 89.913,60 zł⁴¹; 1,0 km drogi nr 82, umowa z 31.07.2015 r. o wartości netto 103.000 zł⁴²; 1,0 km drogi nr 26, umowa z 31.08.2015 r. o wartości netto 124.800 zł⁴³; 1,0 km drogi nr 51, umowa z 1.10.2015 r. o wartości netto 115.150 zł⁴⁴; 1,1 km drogi nr 44, umowa z 9.11.2015 r. o wartości netto 122.000 zł⁴⁵; 3,0 km drogi nr 39, umowa z 21.12.2015 r. o wartości netto 124.000 zł⁴⁶; 1,5 km drogi leśnej w Leśnictwie Podlaski, umowa z 22.04.2015 r. o wartości netto 121.500 zł⁴⁷.

Do wyżej wymienionych zamówień nie zastosowano ustawy Pzp powołując się na art. 4 pkt 8 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem ustawy nie stosuje się do

³¹ Zapłata 3.12.2013 r. - 55.350 zł.

³² Zapłata 14.01.2014 r. - 66.420 zł.

³³ Zapłata 24.01.2014 r. - 67.035 zł.

³⁴ Zapłata 9.07.2014 r. - 90.528 zł.

³⁵ Zapłata 22.08.2014 r. - 135.300 zł.

³⁶ Zapłata 8.10.2014 r. - 141.450 zł.

³⁷ Zapłata 6.11.2014 r. - 141.450 zł.

³⁸ Zapłata 18.12.2014 r. - 141.450 zł.

³⁹ Zapłata 21.01.2015 r. - 150.060 zł.

⁴⁰ Zapłata 28.04.2015 r. - 108.579,64 zł.

⁴¹ Zapłata 06.08.2015 r. - 110.593,73 zł.

⁴² Zapłata 31.07.2015 r. - 126.690 zł.

⁴³ Zapłata 30.09.2015 r. - 153.504 zł.

⁴⁴ Zapłata 28.10.2015 r. - 141.634,50 zł.

⁴⁵ Zapłata 4.12.2015 r. - 150.060 zł.

⁴⁶ Zapłata 11.01.2016 r. - 152.520 zł.

⁴⁷ Zapłata 27.05.2015 r. - 149.445 zł.

zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro, a od 16.04.2014 r.- 30.000 euro⁴⁸. Wyłączenie stosowania ustawy dotyczyło zamówień, których wartość nie przekraczała w 2013 r. 56.274,40 zł, a w latach 2014-2015 - 126.747 zł. Wymienione powyżej zamówienia dotyczące dróg objęły roboty budowlane tego samego rodzaju i o tym samym przeznaczeniu (roboty budowlane na drogach leśnych, w tym dojazdów pożarowych) i zostały wykonane przez jednego wykonawcę. Przed zawarciem poszczególnych umów kierowano zapytania cenowe do dwóch lub trzech wykonawców.

Przewidziany w planie finansowo-gospodarczym zakres przedmiotowy zamówień sfinansowanych i udzielanych w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej, obejmującej okres jednego roku finansowo-gospodarczego wyniósł w latach 2013-2015 odpowiednio 100 km, 8 km i 5 km.

(dowód: akta kontroli str. 201-206, 213-547, 628-631)

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Pzp przez roboty budowlane należy rozumieć wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu robót budowlanych⁴⁹ lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego. Przepisy ww. rozporządzenia do robót budowlanych zaliczają budowę nowych budynków i obiektów, remonty i ogólne naprawy. Obiekt budowlany to wynik całości robót budowlanych w zakresie budownictwa lub inżynierii lądowej i wodnej, który może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną.

Zamawiający przystępując do szacowania wartości zamówienia nie oszacował łącznej wartości robót budowlanych tego samego rodzaju, które zamierza nabyć, niezależnie od tego, czy miały być one nabyte jednorazowo w ramach jednego postępowania, czy też sukcesywnie w ramach odrębnych postępowań. Tym samym nie dochowano wymogów art. 32 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

Ww. zamówień udzielił Nadleśniczy – Waldemar Babiarz. Nadleśniczy wyjaśnił m.in., że *remont dróg ze względu na ograniczony maksymalny poziom kosztów w planie finansowym, odbywał się w zależności od bieżących potrzeb zgłaszanych przez pracowników terenowych i uzyskiwanych przychodów. Sukcesywnie zlecano realizację remontów dróg, natomiast będą się starał również aby nadleśnictwo zlecało remonty dróg przy zachowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych.*

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Administracyjnego - Marka Glapy *remonty były realizowane w różnych terminach determinowanych potrzebami gospodarczymi, tj. pozyskaniem i wywozem dużych ilości drewna z lasu, koniecznością uzyskania przejezdności dla pojazdów gaśniczych straży pożarnej, na podstawie zgłoszeń poszczególnych pracowników terenowych o pilnej potrzebie remontu danego odcinka drogi. Nie ulega wątpliwości, że realizowane zadania były robotami budowlanymi, wynika to z zakresu robót, użycia materiałów budowlanych itp. Stąd wartość każdego zamówienia została oszacowana na podstawie kosztorysu inwestorskiego w momencie decyzji o realizacji. Ponieważ ustawa Prawo zamówień publicznych nie zakazuje jednak by poszczególne zamówienia na roboty (remonty dróg) łączyć, w przyszłości będą się starał również aby nadleśnictwo zlecało remonty dróg przy zachowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych, traktując je jako części zamówienia.*

(dowód: akta kontroli, str. 563-569)

⁴⁸ W 2013 r. kurs 1 euro = 4,0196 zł, od 1.01.2014 r. do 31.12.2015 r. 1 euro = 4,2249 zł.

⁴⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1372.

2. Podczas realizacji trzech zadań objętych umowami na wykonanie robót budowlanych⁵⁰ z 13.11.2013 r., 13.12.2013 r., 30.12.2013 r. polegającymi na prowadzeniu robót budowlanych, tj. mechanicznym profilowaniu i zagęszczaniu podłoża pod warstwy konstrukcyjne nawierzchni, wykonywaniu nawierzchni z kruszywa łamanego (warstwa dolna), wykonywaniu nawierzchni z kruszywa łamanego (warstwa górna) - na drodze: dojazd pożarowy nr 60 (1.925 m²), dojazd pożarowy nr 1 (1.800 m²), dojazd pożarowy nr 50 (od 1.750 do 1.780 m²) nie dokonano zgłoszenia właściwemu organowi o wykonywaniu ww. robót. Zgłoszenie wymagane było art. 30 ust. 1 pkt 2⁵¹ ustawy (w związku z art. 29 ust. 2 pkt 1) ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 218-249)

Nadleśniczy:

- wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości były pilny wywóz drewna oraz przeoczenie skomplikowanych przepisów,
- oświadczył, że dotychczas uważał, że wykonywane czynności są konserwacją drogi.

(dowód: akta kontroli str. 722-724)

Powyższe drogi poza pełnieniem funkcji dojazdów pożarowych służyły, do celów gospodarczych - wywozu w latach 2013-2015 ponad 11 tys. m³ drewna.

(dowód: akta kontroli str. 725-727)

3. W dniu 11.07.2013 r. Nadleśnictwo reprezentowane przez Nadleśniczego zawarło umowę na mocy, której wykonawca zrealizował roboty budowlane polegające na wymianie przepustów (o łącznej długości 48 m) pod drogami leśnymi oraz na czyszczeniu 80 mb rowów melioracyjnych. Roboty zostały wykonane od dnia 11.07.2013 r. do 25.09.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 676-689, 728)

Należność za wykonane prace wynosiła 65.736,58 zł (wymiana przepustów 64.058,40 zł; czyszczenie rowów 1.678,18 zł).

(dowód: akta kontroli str. 675)

Roboty budowlane polegające na wymianie przepustów (urządzenia melioracyjne) nie zostały poprzedzone wymaganym zgłoszeniem⁵² przez Nadleśnictwo właściwemu organowi - art. 30 ust. 1 pkt 2⁵³ (w związku z art. 29 ust. 2 pkt 1) ustawy Prawo budowlane.

Nadleśniczy:

- wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości były pilne zadania do wykonania oraz przeoczenie skomplikowanych przepisów,
- oświadczył, że Nadleśnictwo uważało, że wymienia istniejące przepusty na takie same urządzenia, o takich samych parametrach.

(dowód: akta kontroli str. 722, 724)

Aktualnie Nadleśnictwo buduje zbiorniki uzyskując uprzednio pozwolenie na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 692, 698, 700-717)

Ocena cząstkowa

Nadleśnictwo należyście zabezpieczyło swoje interesy w zawieranych umowach. W sytuacji udzielania zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie było prawidłowe. Negatywnie należy ocenić niestosowanie ustawy

⁵⁰ Kwota wynagrodzenia brutto wykonawcy odpowiednio: 55.350 zł, 67.035 zł, 66.420 zł.

⁵¹ W brzmieniu obowiązującym do dnia 28 czerwca 2015 r.

⁵² Nadleśnictwo nie wystąpiło również o pozwolenie wodnoprawne – art. 122 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.). Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 lit a ww. ustawy przepisy ustawy dotyczące urządzeń wodnych stosuje się odpowiednio do urządzeń melioracji wodnych niezaliczonych do urządzeń wodnych.

⁵³ Aktualnie art. 30 ust. 1 pkt 2a.

Prawo zamówień publicznych w sytuacji realizacji remontów dróg oraz niedochowanie wszystkich wymogów proceduralnych przed rozpoczęciem robót budowlanych.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W zakresie budowy w 2014 r. zbiornika w Leśnictwie Mirostowice, niezależnie od rozstrzygnięcia dokonanego przez Starostę, zdaniem NIK, w przypadku robót budowlanych prowadzonych w tym samym czasie (budowa obiektu piętrzącego, budowa grobli, wykonywanie robót melioracyjnych) mających na celu budowę zbiornika, należało m.in. w celu minimalizacji ryzyka wystąpienia potencjalnej awarii urządzenia, sporządzić projekt budowlany i wystąpić o pozwolenie na budowę. Tym bardziej, że wysokość piętrzenia na trzech wybudowanych kaskadowo zbiornikach wynosiła łącznie ok. 2,6 m.

2. Osiągnięte efekty podejmowanych działań

Opis stanu faktycznego

2.1. Lasy Nadleśnictwa w całości zostały zaliczone do I kategorii zagrożenia pożarowego - duże zagrożenie (wg § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów⁵⁴ i załącznika do ww. rozporządzenia).

W Nadleśnictwie Żagań zostały zidentyfikowane następujące potrzeby w zakresie przebudowy dojazdów pożarowych:

- nr 73, 76, 78 i 79 o łącznej długości 7 km, a obszar oddziaływania został określony na 1.646 ha;
- nr 46, 48, 50 (tzw. „Ruska droga”) o łącznej długości 9 km, której obszar oddziaływania stanowi 1.212 ha, ponadto bezpośrednio przy dojeździe pożarowym znajdują się trzy punkty czerpania wody oraz 3 punkty czerpania wody zlokalizowane w bliskiej odległości.

W przypadku pierwszej spośród wyżej wymienionych w 2013 r. Nadleśnictwo złożyło wniosek do PROW w ramach działania *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych*. Celem operacji w ramach tego działania miało być wzmocnienie systemu ochrony przeciwpożarowej lasów Nadleśnictwa Żagań. Całkowity koszt inwestycji miał wynieść 7.099 tys. zł, w tym koszty kwalifikowane 5.596 tys. ARMiR odmówiła w tym przypadku przyznania pomocy w ramach limitu środków, ponieważ wnioski o przyznanie pomocy złożone w ramach działania, zawierały zapotrzebowanie na środki przekraczające wysokość limitu stanowiącego równowartość w złotych kwoty w euro określonej w programie na to działanie⁵⁵. Przed złożeniem wniosku⁵⁶ Nadleśnictwo uzyskało w grudniu 2012 r. pozwolenie na wykonanie robót budowlanych w ramach inwestycji obejmującej przebudowę wymienionych dojazdów pożarowych wg projektu. Koszt ww. projektu wyniósł 49.800 zł, koszt opinii rzeczoznawcy ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych 3.000 zł. Wniosek do ARMiR został złożony 6.06.2013 r., natomiast odmowa przyznania pomocy została wydana po prawie dwóch latach, tj. 27.04.2015 r. W dniu 27.12.2015 r. wymienione powyżej pozwolenie wygasło, ponieważ budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata (art. 37 ust. 1 Prawo budowlane).

⁵⁴ Dz. U. Nr 58, poz.405, ze zm.

⁵⁵ Okoliczności, o których mowa w § 12a ust. 5 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.)

⁵⁶ Do wniosku Nadleśnictwo Żagań zobowiązane było załączyć m.in. opinię rzeczoznawcy ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych, kosztorys inwestorski, ostateczne pozwolenia, zezwolenia i decyzje.

W zakresie realizacji przebudowy dojazdów pożarowych nr 46, 48, 50 (tzw. „Ruska droga”) potrzeby zostały zidentyfikowane w czerwcu 2012 r. Nadleśnictwo sporządziło dokumentację projektowo-kosztorysową na ich przebudowę, uzyskało decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i pozwolenie na budowę⁵⁷. Poniesione koszty prac projektowych wyniosły 68.757 zł.

Nadleśniczy – Waldemar Babiarz oraz Kierownik Administracyjny – Marek Glapa wyjaśnili, że ww. dojazdy nie zostały zrealizowane z powodu braku środków finansowych. Powodem nie złożenia wniosku do ARiMR o udzielenie pomocy w ramach działania objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich dla przebudowy drogi nr 73, 76, 78 i 79, w pierwszym (grudzień 2009 r.), drugim naborze (październik 2010 r.), w trzecim (grudzień 2011 r.) był brak dokumentacji projektowej i pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 90-94, 142-185, 207, 563-569, 728-730, 753-767)

2.2. W latach 2013-2015 zmniejszeniu uległa powierzchnia występowania uszkodzeń powodowanych przez owady, ssaki, czynniki abiotyczne oraz choroby leśne spowodowane przez grzyby patogeniczne, za wyjątkiem pożarów. Przeciętna powierzchnia pożaru w Nadleśnictwie zwiększyła z 0,028 ha do 0,067 ha, jednak odnosząc do przeciętnej dla nadleśnictw podległych Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych (odpowiednio 0,054 ha i 0,211 ha) była to wielkość niższa. Zarówno dla kontrolowanego Nadleśnictwa, jak i wszystkich nadleśnictw występował trend wzrostowy.

(dowód: akta kontroli str. 52-80)

Efekty rzeczowe realizowanych zadań działań zapobiegawczych były następujące:

- wykonano roboty na 46 dojazdach pożarowych. Obszar oddziaływania tych prac w 2013 r. wyniósł 675 ha, w 2014 r. – 765 ha, a w 2015 r. – 2.685 ha powierzchni leśnej, a efekt sprowadzał się do ułatwienia dojazdu do obszaru leśnego, zwłaszcza w sytuacji kryzysowej, jak np. pożar, powódzie, polepszenia transportu środków gaśniczych używanych podczas pożarów, przemieszczania się między wyznaczonymi punktami czerpania wody, ale także zwiększonej dostępności obszarów leśnych dla transportu drewna.
- wybudowano zbiornik wodny wielofunkcyjny na terenie Leśnictwa Mirostowice w 2014 r. o pojemności łącznej (retencji wodnej) 3,5 tys. m³;
- w 2012 r. wybudowano sieć zbiorników retencyjnych (3 szt.) o łącznej pojemności 45,6 tys. m³ w ramach projektu *Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych*;
- wybudowano otwarty zbiornik przeciwpożarowy w 2013 r. w Leśnictwie Baszkowo, którego pojemność wodna wyniosła 0,3 tys. m³.

Obszar oddziaływania ww. zbiorników wynosi: w Leśnictwie Mirostowice około 252 ha, a w Leśnictwie Baszkowo – 114 ha i jest to teren leśny, na którym w związku z budową zbiorników wystąpi efekt w postaci: retencji wód powierzchniowo – gruntowych w obrębie zlewni przy jednoczesnym zachowaniu i wspieraniu krajobrazu naturalnego, spłaszczenie fali powodziowej w niższych partiach zlewni, zmniejszenie wahań poziomu wód gruntowych, przywrócenie prawidłowych stosunków wodnych, zwiększenie bioróżnorodności – poprawa bytowania ptaków wodnych, zwierzyny poprzez ułatwienie dostępu do wody i wytworzenie dla nich naturalnej ostoi (miejsc bytowania), odtworzenie naturalnych

⁵⁷ Decyzja Wojewody z 22.05.2014 r. dot. terenu zamkniętego, decyzje Starosty Żagańskiego z 27.11.2013 r. i z 7.04.2014 r. dot. pozostałego terenu. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej odmówił wszczęcia postępowania w/s wydania pozwoleń wodnoprawnych, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska odstąpił od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 (postanowieniem z 16.05.2014 r.).

warunków wodnych torfowisk i mokradeł, poprawienia zaopatrzenia w wodę do celów przeciwpożarowych.

(dowód: akta kontroli str. 725-727, 768-774)

2.3. Koszty ochrony lasu wyniosły w badanym okresie kolejno: 222.930 zł, 230.302 zł i 220.896 zł, a w przeliczeniu na 1 ha powierzchni leśnej w Nadleśnictwie Żagań wynosił ok. 11 zł/ha rocznie. Największe koszty dotyczyły kosztów ochrony lasu przed zwierzyną (164,4 tys. zł, 134, 9 tys. zł i 187,7 tys. zł) oraz ograniczenia liczebności szkodliwych owadów (25,1 tys. zł w 2013 r. i 55,7 tys. zł w 2014 r.).

Nadleśnictwo nie przebudowywało, ani nie budowało dróg pożarowych w badanym okresie. Natomiast dokonywano remontów tych dojazdów, a ich koszt kształtował się ok. 105 tys. zł (w 2013 i 2014 r.) i 87,2 tys. zł (w 2015 r.). Pomimo, że nie zastosowano ustawy Prawo zamówień publicznych do remontów dróg pożarowych (za wyjątkiem drogi nr 65), koszt ich realizacji był porównywalny w koszcie zamówienia udzielonego z trybie przetargu nieograniczonego na drogę nr 65.

(dowód: akta kontroli str. 731, 775-792)

2.4. Dla środków trwałych ujętych w ewidencji księgowej (dojazdy pożarowe, wieże przeciwpożarowe, melioracje, zbiorniki) założono książki obiektów budowlanych i wykonano przeglądy techniczne.

(dowód: akta kontroli str. 560-562, 700)

2.5. Utrudnieniami i ograniczeniami występującymi podczas realizacji zadań objętych kontrolą, wskazywanymi przez Kierownika Administracyjnego Nadleśnictwa były: niewystarczające środki finansowe w stosunku do potrzeb, a także utrudnienia z powodu niejednoznacznych, skomplikowanych przepisów prawa i długotrwałych procedur przy wydawaniu decyzji administracyjnych (warunki zabudowy, pozwolenia wodnoprawne, pozwolenie na budowę, decyzje środowiskowe). Potrzeby w zakresie wprowadzania instrumentów zapobiegawczych szacuje się na 15 mln zł. Ponadto znacznym ograniczeniem jest czynny poligon wojskowy oraz teren Natura 2000 (ponad połowa powierzchni Nadleśnictwa).

(dowód: akta kontroli str. 563-565)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że w obszarze zapobiegania zagrożeniom pożarowym istnieją niezaspokojone potrzeby, a Nadleśnictwo wydatkowało środki w łącznej kwocie 118,6 tys. zł na opracowanie projektów dojazdów pożarowych, z czego pozwolenie na budowę dojazdów nr 73, 76, 78 i 79 wygasło w grudniu 2015 r., a pozwolenie na budowę dojazdów nr 46, 48, 50 (tzw. „Ruska droga”) wygasnie w maju 2017 r. – w sytuacji nierozpoczęcia budowy objętej projektem.

W związku z powyższym NIK zwraca uwagę na konieczność zwiększenia aktywności w pozyskaniu środków finansowych, m.in. na realizację strategicznych dojazdów pożarowych nr 46, 48, 50.

Ocena cząstkowa

Nadleśnictwo osiągnęło zaplanowane - w sytuacji realizacji zadań – efekty. W świetle istniejących potrzeb w zakresie przebudowy dojazdów pożarowych oraz poniesionych kosztów projektów, starania Nadleśnictwa w celu pozyskania dofinansowania ww. zadań powinny ulec zwiększeniu.

3. Ewidencjonowanie i rozliczanie środków

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zasady prowadzenia ewidencji księgowej w zakresie realizowanych zadań zostały uregulowane w polityce rachunkowości określonej w zarządzeniach Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych⁵⁸. Nadleśnictwo prowadziło wyodrębnioną ewidencję środków finansowych otrzymywanych na realizację zadań oraz wydatków dokonywanych z tych środków w sposób umożliwiający ich identyfikację.

(dowód: akta kontroli str. 872-912)

3.2. Wszystkie zbadane dokumenty księgowe związane z realizacją oprysków lotniczych, remontów i konserwacji dróg pożarowych, budowy zbiornika w Leśnictwie Mirostowice zostały prawidłowo i rzetelnie zaewidencjonowane (art. 20 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁹ oraz zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe⁶⁰). Poniesione przez Nadleśnictwo nakłady inwestycyjne na obiekty, po ich odbiorze zostały ujęte w ewidencji środków trwałych i wykazane w bilansie.

(dowód: akta kontroli str. 213-547)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Ewidencjonowanie ponoszonych wydatków odbywało się zgodnie z wymaganiami ustawy o rachunkowości oraz stosownie do uregulowań wewnętrznych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶¹, wnosi o:

1. Ustalanie wartości zamówienia jako całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy Pzp i odpowiednio stosowanie do takich zamówień ww. ustawy.
2. Rozpoczynanie robót budowlanych po spełnieniu wszystkich wymagań formalnych przewidzianych dla tego rodzaju działań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

⁵⁸ Zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych: Nr 87 z dnia 4 kwietnia 2012 r., Zarządzenie Nr 4 z 23 stycznia 2009 r. z uwzględnieniem zmian wynikających z Zarządzenia nr 15 z 24 stycznia 2013 r., Nr 48 z 4 czerwca 2013 r. oraz Nr 71 z 9 grudnia 2014 r.

⁵⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

⁶⁰ Dz. U. Nr 134, poz. 692.

⁶¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Zielona Góra, dnia 26 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

Kontrolerzy:
Lidia Sobkowiak-Mariasz
specjalista kontroli państwowej

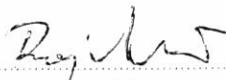


.....
podpis



.....
podpis

Rajmund Aszkowski
doradca ekonomiczny



.....
podpis