KSI.430.003.2018
Nr ewid. 21/2019/P/18/048/KSI

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA PRZYRODY I GOSPODARKA LEŚNA W PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

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

WIZJĄ
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

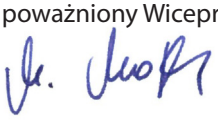
Informacja o wynikach kontroli Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej

Dyrektor Departamentu Środowiska

Anna Krzywicka

Zatwierdzam:

Upoważniony Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Warszawa, dnia 07. 11. 2018 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 5

1. WPROWADZENIE 7

2. OCENA OGÓLNA 9

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 11

4. WNIOSKI 17

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 18

5.1. Ustalenie kierunków i zasad prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej 18

5.1.1. Decyzje Ministra Środowiska 19

5.1.2. Decyzje Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych 27

5.1.3. Prawidłowość przygotowania Planów urządzenia lasu i aneksów do tych dokumentów 37

5.1.4. Działania RDOŚ w celu uwzględnienia w dokumentach dotyczących gospodarki leśnej potrzeb ochrony rezerwatów przyrody oraz obszaru Natura 2000 56

5.2. Badania monitoringowe i inwentaryzacyjne na terenie Puszczy Białowieskiej oraz ich wpływ na gospodarkę leśną 58

5.2.1. Państwowy Monitoring Środowiska 58

5.2.2. Monitoring skutkówPUL 61

5.2.3. Inwentaryzacja prowadzona na podstawie zarządzenia i decyzji Dyrektora Generalnego LP 62

5.2.4. Monitoring prowadzony przez RDOŚ 69

5.2.5. Koordynacja i wykorzystanie wyników monitoringu 71

5.3. Prowadzenie Gospodarki Leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej 75

5.3.1. Zgodność poziomu, sposobu i miejsc pozyskania drewna z obowiązującymi dokumentami i zasadami prowadzenia gospodarki leśnej 76

5.3.2. Wykonywanie zabiegów z zakresu hodowli i ochrony lasu 95

5.3.3. Nadzór nad prowadzeniem gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej 97

5.4. Realizacja planowanych zadań z zakresu ochrony przyrody 104

5.4.1. Realizacja zadań określonych PUL 110

5.4.2. Realizacja planów ochrony i zadań ochronnych w rezerwatach przyrody 113

5.4.3. Realizacja działań określonych PZO dla obszaru N2000 114

5.4.4. Nadzór nad realizacją planowanych zadań z zakresu ochrony przyrody 116

Zdjęcie na okładce: Nadleśnictwo Białowieża oddz. 496 C-a.
Siedlisko konarka tajgowego (strefa referencyjna)
Materiały własne NIK

6. ZAŁĄCZNIKI 131
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 131
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 137
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 146
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 147
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 148
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra 149

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Decyzja nr 51	decyzja Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 51 z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka;
Decyzja nr 336	decyzja Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 336 z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie prowadzenia okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów na terenie Puszczy Białowieskiej;
DGLP	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych;
drzewostany ponadstuletnie	drzewostany, w których wiek przynajmniej jednego gatunku wynosił, co najmniej sto lat i jednocześnie udział tego gatunku w drzewostanie wynosił, co najmniej 10% (tzw. definicja Wesołowskiego);
Dyrektor Generalny LP	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych;
dyrektywa ptasia	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa – Dz. U. L 20 z 26.01.2010, s. 7, ze zm.;
dyrektywa siedliskowa	dyrektywa 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory – Dz. U. UE L 206 z 22.07.1992, s. 7, ze zm.;
etat cięć	ilość drewna do pozyskania określona w planie urządzenia lasu wynikająca z odnowienia, pielęgnowania i ochrony lasu oraz zasad trwałości i ciągłości użytkowania;
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska;
grubizna	drewno okrągłe o grubości minimalnej 7 cm w korze (5 cm bez kory);
IUL	instrukcja Urządzania Lasu – załącznik do Zarządzenia nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r.;
LKP	Leśny Kompleks Promocyjny;
MŚ	Ministerstwo Środowiska;
N2000	obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004;
ooś	ocena oddziaływania na środowisko;
p.o.ś.	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.;
PMŚ	Państwowy Monitoring Środowiska;
PPWIS	Podlaski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny;
prognoza oś	prognoza oddziaływania na środowisko, sporządzana w ramach strategicznej ooś;
Program dla Puszczy	program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego UNESCO oraz obszaru sieci Natura 2000;
Program gospodarczo-ochronny LKP	Program Gospodarczo-Ochronny Leśnego Kompleksu Promocyjnego „Puszcza Białowieska" na lata 2012–2021;

program ochrony przyrody	część PUL zawierająca opis stanu przyrody, zadania z zakresu jej ochrony i metody realizacji;
PUL	plan urządzenia lasu;
PZO	plan zadań ochronnych dla obszaru N2000;
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku/regionalny dyrektor LP;
RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku/regionalny dyrektor ochrony środowiska;
rozporządzenie w sprawie PUL	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu – Dz. U. z 2012 r. poz. 1302;
SFD	Standardowy Formularz Danych dla obszaru N2000, który zawiera wszystkie podstawowe dane o obszarze w tym wykaz gatunków i siedlisk, dla ochrony których ustanowiono ten obszar;
Siedliska i gatunki N2000	siedliska przyrodnicze i gatunki roślin oraz zwierząt, dla ochrony których wyznaczono obszar N2000;
SILP	system Informatyczny Lasów Państwowych;
TS UE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
UNESCO	ang. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury;
u.o.l.	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach – Dz. U. z 2018 r. poz. 2129, ze zm.;
u.o.o.p.	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.;
ustawa o udostępnianiu informacji/u.o.o.ś.	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 2018 r. poz. 2081, ze zm.;
Użytki przedrębne	drewno pozyskiwanie w trakcie wykonywania cięć pielęgnacyjnych w drzewostanie (czyszczenia późne, trzebieże);
Użytki przygodne	drewno pozyskiwane w wyniku cięć sanitarnych, związanych z koniecznością usunięcia posuszu, wiatrołomów, wywrotów;
Użytki rębne	drewno pozyskane z drzewostanów, które osiągnęły dojrzałość rębną (wyznaczony w planie urządzenia lasu wiek), z zastosowaniem różnych rębni, których celem obok pozyskania drewna jest przygotowanie powierzchni do odnowienia;
Zarządzenie inwentaryzacyjne	zarządzenie nr 29 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie (1) oceny procesu stanowienia obszarów Natura 2000 w zarządzie Lasów Państwowych oraz oceny planów zadań ochronnych dla tych obszarów, (2) sporządzania planów urządzania lasu pełniących również funkcje planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 oraz (3) ustalenia systemu okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów mających znaczenie dla oceny stanu lasów oraz prognozowania zmian w ekosystemach leśnych.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy gospodarka leśna na terenie Puszczy Białowieskiej prowadzona jest zgodnie z prawem, w tym wymogami ochrony przyrody?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy obowiązujące zasady prowadzenia gospodarki leśnej i ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej są spójne?
2. Czy decyzje dotyczące prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej uwzględniały zasady ochrony przyrody?
3. Czy poziom, sposób i miejsca pozyskania drewna w kolejnych latach był zgodny z obowiązującymi dokumentami i zasadami prowadzenia gospodarki leśnej?
4. Czy monitoring gatunków i siedlisk, dla których wyznaczono obszar Natura 2000, miał wpływ na prowadzenie gospodarki leśnej?
5. Czy realizowano planowane zadania z zakresu ochrony przyrody?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Środowiska, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku, Nadleśnictwa: Białowieża, Browsk i Hajnówka.

Okres objęty kontrolą

1.01.2008 r. – 30.11.2018 r.

Rodzaj kontroli

Kontrola planowa koordynowana, podjęta zgodnie z sugestią organu Sejmu RP.

Lasy polskiej części Puszczy Białowieskiej o powierzchni około 620 km^2 są na większości (83%) powierzchni zarządzane przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe i użytkowane w ramach gospodarki leśnej, prowadzonej przez trzy nadleśnictwa: Białowieża (123 km^2 – 19%), Browsk (204 km^2 – 32,5%) i Hajnówka (196 km^2 – 31,5% powierzchni).

Ze względu na ogromne wartości przyrodnicze, jakie reprezentuje Puszcza Białowieska, jest ona objęta zarówno krajowymi jak i międzynarodowymi formami ochrony.

Krajowe formy ochrony to: Białowieski Park Narodowy zajmujący 17% polskiej części Puszczy Białowieskiej, 21 rezerwatów przyrody utworzonych na terenie ww. nadleśnictw, zajmujących ponad 23% ich powierzchni, użytki ekologiczne i setki pomników przyrody. Dodatkowo wszystkie nadleśnictwa tworzą Leśny Kompleks Promocyjny, gdzie działalność w zakresie gospodarki leśnej winna być nastawiona na zachowanie lub odtworzenie naturalnych walorów lasu oraz integrowanie gospodarki leśnej z ochroną przyrody.

Znaczenie Puszczy Białowieskiej dla zachowania przyrody w skali światowej podkreśla fakt objęcia tego terenu szeregiem międzynarodowych form ochrony przyrody. Puszcza Białowieska to jeden z 10 ustanowionych w Polsce Rezerwatów Biosfery UNESCO, które chronią unikatową przyrodę oraz wartości kulturowe obszaru. W 2008 r. cała polska część Puszczy Białowieskiej została objęta ochroną w formie obszaru Natura 2000 PLC200004. W czerwcu 2014 r. teren całej Puszczy Białowieskiej uznany został za Obiekt Światowego Dziedzictwa UNESCO[1], co zobowiązuje Polskę do zagwarantowania pełnej ochrony toczących się tam naturalnych procesów oraz właściwego statusu ochronnego całego spectrum zespołów organizmów i gatunków składających się na unikalne zróżnicowanie tego ekosystemu. Puszcza Białowieska stanowi też międzynarodową ostoję ptaków Important Bird Area (IBA PL046).

Prowadzenie gospodarki leśnej na tak specyficznym obszarze wymaga więc niezwykłej ostrożności i przestrzegania regulacji dotyczących ochrony przyrody.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2013 r. kontrolę *Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej (P/13/135),* w wyniku której wnioskowano do Ministra Środowiska m.in. o opracowanie, w porozumieniu z leśnikami, środowiskiem naukowym i organizacjami ekologicznymi, strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, uwzględniającej potrzeby ochrony w ramach sieci Natura 2000 najcenniejszych drzewostanów oraz rzadkich i zagrożonych gatunków roślin i zwierząt.

Poglądy na sposób ochrony Puszczy Białowieskiej w części zarządzanej przez Lasy Państwowe są jednak podzielone. Część środowisk naukowych oraz organizacje ekologiczne stoją na stanowisku, że w celu ochrony walo-

[1] W 1979 r. na Listę Obiektów Światowego Dziedzictwa UNESCO został wpisany obszar Białowieskiego Parku Narodowego. Obszar obiektu poszerzono w 1992 r. o białoruską część puszczy. W 2014 r. ponownie poszerzono obszar obiektu, który obecnie obejmuje cały teren Puszczy Białowieskiej zarówno po polskiej, jak i białoruskiej stronie.

rów przyrodniczych wskazana jest bardzo ograniczona ingerencja w procesy biologiczne zachodzące w Puszczy, w tym ograniczenie działalności gospodarczej. Istnieją jednak również poglądy sprzyjające prowadzeniu intensywnej gospodarki leśnej na tych terenach. Według zwolenników tego stanowiska zmniejszenie pozyskania drewna jest wbrew interesom społeczności lokalnej, a gospodarka leśna sprzyja zachowaniu siedlisk i gatunków, dla których wyznaczono obszar Natura 2000 oraz przeciwdziała nadmiernemu występowaniu szkodników.

Do chwili obecnej trwają dyskusje dotyczące zakresu oraz charakteru, jaki powinna mieć gospodarka leśna na terenie Puszczy Białowieskiej. Podejmowane decyzje i działania stały się przedmiotem konfliktów pomiędzy środowiskiem leśników, społecznością lokalną oraz przedstawicielami podmiotów i osobami opowiadającymi się po stronie priorytetowego traktowania potrzeb ochrony przyrody, w tym ochrony siedlisk i gatunków, dla których utworzono obszar N2000 oraz jego integralności. Poglądy na sposób ochrony Puszczy Białowieskiej poszczególnych grup są sprzeczne.

W związku z decyzjami o zwiększeniu wycinki drzew, mającej ograniczyć masowe pojawienie się kornika drukarza, Komisja Europejska w dniu 20 lipca 2017 r. wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE o stwierdzenie, że Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy dyrektyw ptasiej i siedliskowej. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17, dotyczącym Puszczy Białowieskiej, potwierdził stanowisko KE[2].

[2] Treść wyroku jest dostępna na portalu Trybunału Sprawiedliwości. http:/curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=201150&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=330757

2. OCENA OGÓLNA

Puszcza Białowieska jest obiektem o ogromnych walorach przyrodniczych i w związku z tym została objęta różnymi formami ochrony, zarówno międzynarodowymi jak i krajowymi.

Działania podejmowane dla ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej były niewystarczające i niekonsekwentne, nie zapewniły także respektowania zasad określonych przepisami prawa oraz umowami międzynarodowymi. Skutkowało to okresowym prowadzeniem gospodarki leśnej z naruszeniem przepisów prawa.

Brak strategii prowadzenia gospodarki leśnej

W latach 2008–2018 (do 30 listopada) brak było, opartej na merytorycznych podstawach, strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej uwzględniającej obowiązek respektowania potrzeb w zakresie ochrony przyrody oraz zobowiązań wynikających z utworzenia obszaru Natura 2000 i poszerzenia granic obiektu Światowego Dziedzictwa.

Stanowisko Ministra Środowiska co do sposobu i zakresu ochrony Puszczy Białowieskiej ulegało zmianom, co pociągało za sobą wydawanie skrajnie odmiennych decyzji dotyczących prowadzenia na jej terenie gospodarki leśnej.

Niespójne zasady prowadzenia gospodarki leśnej i ochrony przyrody

Obowiązujące zasady prowadzenia gospodarki leśnej i ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej nie były spójne. Działania Ministra Środowiska, zarówno na etapie wprowadzania ograniczeń pozyskania drewna jak i znacznego jego zwiększenia, były nierzetelne.

Podjęte w celu wzmocnienia ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej decyzje Ministra Środowiska o zmniejszeniu pozyskania drewna oraz wyłączeniu z zabiegów gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich nie zostały poprzedzone analizą wyników monitoringu przyrodniczego oraz zapisów planów urządzenia lasu. Decyzje te oparto na wielkości zapotrzebowania na drewno na rynku lokalnym. Spowodowały one brak możliwości ograniczenia skutków gradacji kornika drukarza oraz możliwości przebudowy drzewostanów o niewłaściwym składzie gatunkowym na siedliskach lasu i lasu mieszanego. Ponadto zastosowana procedura zatwierdzania PUL spowodowała, że nadleśnictwa puszczańskie w okresie pierwszych trzech kwartałów 2012 r. nie posiadały planów, które stanowią podstawę prowadzenia gospodarki leśnej.

Decyzje o zatwierdzeniu aneksu do PUL i zgody na usuwanie drzew zasiedlonych nie uwzględniały zasad ochrony przyrody

Decyzje Ministra Środowiska, podejmowane w latach 2016 i 2017 r. dotyczące zatwierdzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża oraz wydania zgody na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki we wszystkich klasach wieku w Nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka, nie uwzględniały zasad ochrony przyrody określonych w PZO, PUL oraz wynikających z faktu uznania całej Puszczy Białowieskiej za obiekt Światowego Dziedzictwa.

Pozyskanie drewna od 2017 r. w strefach zabronionych oraz niegodnie z PZO

Od 2017 r. drewno pozyskiwane było w strefie ochrony czynnej II obiektu Światowego Dziedzictwa, w której takie działanie było zabronione. Ponadto pozyskiwano je w drzewostanach ponadstuletnich, na siedliskach chronionych wbrew ustaleniom PZO.

Brak realizacji zadań ochronnych ujętych w PZO

Nie realizowano działań ochronnych przewidzianych w PZO. Zrealizowano bowiem tylko dwa z 57 zadań monitoringowych wymaganych w PZO. Na obszarze N2000 Puszcza Białowieska nie zapewniono pełnej i rzetelnej realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody. Brak było skutecznego nadzoru nad respektowaniem przez Lasy Państwowe zasad ochrony przyrody w rezerwatach przyrody, strefach ochrony ostoi i na obszarze N2000, co w konsekwencji powodowało, że RDOŚ nie dysponował pełną wiedzą o ich stanie.

Nie przestrzegano postanowień TS UE o zastosowaniu środka tymczasowego

Nie przestrzegano również postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 27 lipca 2017 r. o zastosowaniu środka tymczasowego, zobowiązującego do natychmiastowego zaprzestania aktywnych

działań gospodarki leśnej w określonych siedliskach i drzewostanach ponadstuletnich, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu. Pozyskanie drewna istotnie ograniczono dopiero od 20 listopada 2017 r. po wydaniu postanowienia przez TS UE o zastosowaniu środka tymczasowego, zobowiązującego do natychmiastowego zaprzestania, do chwili wydania wyroku kończącego sprawę (C-441/17), aktywnych działań gospodarki leśnej na określonych siedliskach.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Działania Ministra Środowiska

Działania Ministra Środowiska były w kontrolowanym okresie niewłaściwe i niewystarczające dla stworzenia ram i standardów prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, wobec występowania na jej terenie licznych form ochrony przyrody zarówno krajowych jak i o statusie międzynarodowym. Minister Środowiska, jako organ ochrony przyrody nadzorujący jednocześnie gospodarkę leśną, nie zapewnił opracowania i wdrożenia strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, o co NIK wnioskowała w 2014 r. [str. 18]

W kolejnych latach koncepcje dotyczące prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej ulegały istotnym zmianom, a podejmowane decyzje nie zawsze oparte były na ściśle merytorycznych przesłankach. [str. 18]

W latach 2008–2015 (do 16 listopada) Kierownictwo Ministerstwa Środowiska opowiadało się za wzmocnieniem ochrony przyrody poprzez ograniczenie ingerencji w naturalne procesy zachodzące w lasach Puszczy Białowieskiej przede wszystkim poprzez próby objęcia ochroną całej Puszczy Białowieskiej w formie parku narodowego. Następnie podjęto decyzje o zmniejszeniu etatu cięć w nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka (dalej: „nadleśnictwa puszczańskie") oraz wyłączeniu z działań gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich. Wprowadzenie ograniczeń dotyczących pozyskania drewna i wieku drzewostanu nie poprzedzono analizą danych zawartych w projektach PUL, lecz kierowano się wielkością zapotrzebowania na drewno na rynku lokalnym. Wystąpiły nieprawidłowości w procesie zatwierdzania PUL na lata 2012–2021 dla ww. nadleśnictw. [str. 18–22, 37–42]

W następnym okresie dominowały poglądy o konieczności ochrony drzewostanów przed masowym pojawem kornika drukarza poprzez prowadzenie cięć sanitarnych, a w konsekwencji zwiększenie pozyskania drewna. Takie podejście skutkowało wydaniem w marcu 2016 r. decyzji Ministra Środowiska, zatwierdzającej aneks do PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża, który trzykrotnie zwiększył etat cięć, a następnie, w lutym 2017 r., wyrażeniem zgody na pozyskanie drzew iglastych zasiedlonych przez kornika we wszystkich klasach wieku. Powyższe decyzje zostały podjęte z naruszeniem zasad ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej, określonych w PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, a także Programami ochrony przyrody, stanowiącymi integralną część PUL. [str. 22–26]
Minister Środowiska zatwierdził aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, pomimo iż przedłożona dokumentacja była niepełna i nie została zachowana obowiązująca w Ministerstwie procedura, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. [str. 48–49, 54–56]

Wyrażając w dniu 2 lutego 2017 r. pisemną zgodę na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki we wszystkich klasach wieku w Nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz wydając Dyrektorowi Generalnemu LP polecenie terminowego usuwania takich drzew wraz z terminowym ich wywozem (lub okorowaniem), Minister Środowiska

naruszył zarówno postanowienia PZO jak i obowiązujących dla tych Nadleśnictw PUL, zezwolił bowiem na działania wbrew środkom ochronnym przewidzianym w PZO i programach ochrony przyrody będących częścią PUL. [str. 23–26]

W Ministerstwie Środowiska brak było wiedzy o realizacji planowanych zadań z zakresu ochrony przyrody na terenie Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, wynikających z Planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 i planów ochrony lub zadań ochronnych rezerwatów przyrody, zaś nadzór Ministra Środowiska nad gospodarką leśną w zakresie wykonywania programów ochrony przyrody był niewystarczający. [str. 129]

Minister Środowiska nie zobowiązał jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych do zastosowania się do postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TS UE) z dnia 27 lipca 2017 r. oraz postanowienia TS UE z dnia 20 listopada 2017 r., dotyczącego wstrzymania realizacji działań wynikających z aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża oraz Decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego LP. Dopiero po wyroku TS UE z dnia 17 kwietnia 2018 r., w którym Trybunał orzekł, iż Polska wydając decyzję z 25 marca 2016 r. (data zatwierdzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża) oraz Decyzję nr 51 uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektyw: ptasiej i siedliskowej, Minister Środowiska pismem z dnia 14 maja 2018 r. polecił Dyrektorowi Generalnemu LP uchylenie Decyzji nr 51 z dnia 17 lutego 2017 r., a także poinformował, że wytyczne wskazane w piśmie z dnia 2 lutego 2017 r. należy uznać za nieobowiązujące. [str. 26–27, 101–104]

Działania Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych

Podejmowane w latach 2008–2015 przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych działania w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej, uwzględniały zasady ochrony przyrody na tym terenie, wynikające z przepisów krajowych, ustaleń zawartych w planach urządzenia lasu dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka (dalej: „nadleśnictwa puszczańskie") oraz dyspozycji kierowanych przez Ministra Środowiska. Dyrektor Generalny wielokrotnie w tym okresie podejmował działania w celu powstrzymania, metodami cięć sanitarnych, narastającej od 2010 r. na terenie Puszczy Białowieskiej gradacji kornika drukarza. Były one jednak nieskuteczne wobec odmiennej koncepcji prowadzenia gospodarki leśnej i ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej, prezentowanej wówczas przez Ministra Środowiska. [str. 27–28]

W 2016 r., w celu ochrony drzewostanów gospodarczych przed narastającą gradacją kornika drukarza metodą cięć sanitarnych w Nadleśnictwie Białowieża, Dyrektor Generalny przesłał Ministrowi Środowiska celem zatwierdzenia projekt aneksu do PUL, zwiększający wielkość pozyskania drewna, przygotowany przez Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku (dalej: „RDLP"). Przesłana dokumentacja była niepełna i wewnętrznie sprzeczna, co świadczy o niewystarczającym nadzorze Dyrektora Generalnego nad działalnością Dyrektora RDLP w Białymstoku. [str. 47–48]

Z kolei w 2017 r. Dyrektor Generalny, przy akceptacji Ministra Środowiska, wydał Decyzję nr 51 (obowiązującą w okresie od 17 lutego 2017 r. do 17 maja 2018 r.), naruszającą zasady ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej, wynikające z przyjętych zobowiązań międzynarodowych, a także ustalone w PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 i obowiązujących PUL dla nadleśnictw puszczańskich. Swojej decyzji, niezgodnie z prawem, Dyrektor Generalny LP nie poddał strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, pomimo że jej realizacja mogła wywierać negatywny wpływ na stan siedlisk i gatunków objętych ochroną w ramach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. W okresie realizacji postanowień Decyzji 51, Dyrektor Generalny nie zapewnił konieczności ewidencjonowania przyczyn pozyskania na jej podstawie drewna, przez co nie był w stanie monitorować skutków jej realizacji, jak również nie zapewnił właściwego respektowania w Lasach Państwowych wymogów zawartych w postanowieniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o tymczasowym wstrzymaniu wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej. [str. 29–36]

Pozytywnie należy ocenić podjęcie i realizację przez Dyrektora Generalnego LP zobowiązania w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych w Puszczy Białowieskiej. Jednak nadzór DGLP nad realizacją tego zadania był nieskuteczny. W efekcie tego dopuszczono do realizacji części prac inwentaryzacyjnych niezgodnie z decyzjami właściwych organów ochrony przyrody. [str. 62–69]

Działania Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

Działania Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku nie zapewniły respektowania wymogów ochrony przyrody w toku prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej. [str. 56–58]

RDOŚ pozytywnie zaopiniował prognozę oddziaływania na środowisko do aneksu PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, chociaż była ona niezgodna z PZO obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC 200004. Nie zawierała ona bowiem aktualnej oceny wpływu zaplanowanych działań na integralność obszaru objętego projektowanym działaniem oraz nie była dostosowana do poziomu pozyskania drewna wnioskowanego przez Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych w Białymstoku. Ograniczono się do uzgodnienia z RDLP zakresu i stopnia szczegółowości tej prognozy i wyegzekwowania obowiązku ujęcia w niej wszystkich wymaganych elementów. [str. 44–46, 52–53]

RDOŚ prowadził na terenie obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska monitoring środowiskowy. Analizowano badania monitoringowe otrzymane z Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska i Polskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków oraz uwzględniono ich wyniki w PZO. Prowadzony przez RDOŚ monitoring gatunków i siedlisk na tym obszarze nie miał jednak istotnego wpływu na prowadzenie gospodarki leśnej. Zrealizowano bowiem tylko dwa z 57 zadań monitoringowych wymaganych w PZO. [str. 69–71]

Na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska nie zapewniono pełnej i rzetelnej realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody. Nadzór nad respektowaniem przez Lasy Państwowe zasad ochrony przyrody w rezerwatach przyrody, strefach ochrony ostoi i na obszarze N2000 podejmowano

bowiem sporadycznie i w konsekwencji RDOŚ nie dysponował pełną wiedzą o ich stanie. Nie podejmowano też czynności mających na celu wstrzymanie działań sprzecznych z PZO, realizowanych przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka w 2017 roku na podstawie Decyzji nr 51. W okresie obowiązywania PZO (od 27 listopada 2015 r.) zawarto tylko jedno z ośmiu porozumień przewidzianych w tym dokumencie, których celem miała być realizacja działań ochronnych na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska. Nie wywiązano się również z obowiązku ustanowienia dla siedmiu (z 21) rezerwatów przyrody znajdujących się na terenie Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka planów ochrony lub zadań ochronnych, mimo że od 11 września 2015 r. dla sześciu z nich opracowano projekty takich planów. Nie zrealizowano też obowiązku prawidłowego oznakowania sześciu rezerwatów. RDOŚ nie egzekwował również od nadleśniczych sprawozdań z działań podjętych w ramach zezwoleń na odstępstwa od zakazów i nie kontrolował ich wykonywania. [str. 57–58, 107–108, 116–118]

Działania Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych

W latach 2008–2018 (I półrocze) Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku nadzorowała prowadzenie przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej. Niewystarczające były jednak działania nadzorcze RDLP nad działalnością nadleśniczych od marca 2017 roku do kwietnia 2018 roku. Egzekwowano bowiem od nich realizację Decyzji nr 51, mimo że przewidywała ona pozyskiwanie drewna w drzewostanach ponadstuletnich i na siedliskach wilgotnych wyłączonych z działań gospodarczych na mocy ustaleń PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska i PUL na lata 2012–2021. W konsekwencji wycinka drzew w tych drzewostanach (z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu) została zakwestionowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Od nadleśniczych Nadleśnictw Browsk i Hajnówka nie wyegzekwowano też przestrzegania zakazu pozyskania drewna, wynikającego z postanowienia zabezpieczającego z 27 lipca 2017 r. Wiceprezesa TS UE o zastosowaniu środków tymczasowych do czasu wydania przez Trybunał postanowienia w tej kwestii (20 listopada 2017 r.), a powołany 2 sierpnia 2017 r. zespół doradczy opiniował wycinkę drzew ze względów bezpieczeństwa, po jej wykonaniu. Ponadto w toku kontroli NIK przeprowadzonej w nadleśnictwach Browsk i Hajnówka ustalono, że w ramach działań z zakresu hodowli i ochrony lasu wykonano odnowienia na siedliskach wyłączonych z działań gospodarczych na podstawie PZO. [str. 97–98]

Sporządzony na zlecenie RDLP projekt aneksu do PUL 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża został opracowany nierzetelnie. Prognoza oddziaływania na środowisko do tego aneksu była niezgodna z PZO, nie zawierała aktualnej oceny wpływu zaplanowanych działań na integralność obszaru objętego projektowanym działaniem oraz nie była dostosowana do wnioskowanego poziomu pozyskania drewna. Nie przeprowadzono też z Podlaskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Białymstoku niezbędnych uzgodnień co do wielkości pozyskania drewna określonej aneksem. Dyrektor RDLP, mimo braku pełnej dokumentacji oraz własnego stanowiska, że PZO blokuje możliwość realizacji aneksu, przekazał go Ministrowi Środowiska w celu zatwierdzenia. [str. 42–49, 52]

W decyzjach dotyczących gospodarki leśnej uwzględniano zasady ochrony przyrody, wykonywano obowiązki z zakresu monitorowania gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla których wyznaczono obszar Natura 2000 na prowadzenie gospodarki leśnej. W niewielkim stopniu wykorzystywano jednak możliwość prowadzenia inspekcji w podległych jednostkach, które ograniczały się głównie do zadań z zakresu ochrony lasu, a tylko nieliczne do działań w zakresie ochrony przyrody w rezerwatach i na obszarze Natura 2000. [str. 118–120]

Działania Nadleśnictw

W latach 2008–2018 (I półrocze) nadleśniczowie prowadzili gospodarkę leśną, wykonując obowiązki określone planami urządzenia lasu, a także decyzjami i zaleceniami Generalnego Dyrektora LP oraz Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych w Białymstoku, w tym Decyzją nr 51. [str. 75–94]

Realizacja tej decyzji doprowadziła jednak do pozyskiwania w 2017 roku drewna w drzewostanach ponadstuletnich i na siedliskach wilgotnych, co było niezgodne z zasadami działań ochronnych ustalonymi w PZO dla Obszaru Natura 2000 PLC200004 Puszcza Białowieska oraz zasadami prowadzenia gospodarki leśnej przewidzianymi w PUL na lata 2012–2021 oraz aneksie do PUL w przypadku Nadleśnictwa Białowieża. [str. 89–92]

Nie przestrzegano też postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 27 lipca 2017 r. o zastosowaniu środka tymczasowego, zobowiązującego do natychmiastowego zaprzestania aktywnych działań gospodarki leśnej w określonych siedliskach i drzewostanach ponadstuletnich, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, a pozyskanie drewna istotnie ograniczono dopiero od 20 listopada 2017 r., tj. po kolejnym postanowieniu Trybunału. W Nadleśnictwach Browsk i Hajnówka nie dysponowano przy tym danymi umożliwiającymi jednoznaczne ustalenie powodów wycinki (względy sanitarne, czy wyłącznie względy bezpieczeństwa powszechnego). Brak właściwej organizacji i nadzoru RDLP nad pracami Zespołu doradczego do oceny zagrożenia bezpieczeństwa publicznego przez drzewa martwe i osłabione na terenie Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka. W rezultacie tego Zespół po fakcie wydawał opinie w sprawie wycinki drzew ze względów bezpieczeństwa, z których pierwszą wydał 18 września 2017 r., tj. 1,5 miesiąca po otrzymaniu przez RDLP pierwszego wniosku w tej sprawie. W konsekwencji w nadleśnictwach usuwano te drzewa przed wydaniem przedmiotowej opinii (w Nadleśnictwie Białowieża pozyskano 4,3 tys. m^3 drewna, w Nadleśnictwie Browsk – 4,9 tys. m^3 drewna, a w Nadleśnictwie Hajnówka – 0,8 tys. m^3 drewna). [str. 92–93]

W Nadleśnictwach realizowano przewidziane w PUL zadania dotyczące hodowli i ochrony lasu. W Nadleśnictwie Hajnówka wykonano też odnowienie na powierzchni 0,27 ha na siedlisku łęgu wierzbowo, topolowo, olszowego i jesionowego (91E0), które było przewidziane w PUL, a według PZO powierzchnia ta miała być wyłączona z działań gospodarczych. W Nadleśnictwie Browsk wykonano odnowienie luki pokornikowej o powierzchni 0,50 ha na siedlisku grądu subkontynentalnego (9170) w drzewostanie ponadstuletnim, który zgodne z PZO był wyłączony z działań gospodarczych. [str. 95–97]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami w nadleśnictwach monitorowano stan gatunków i siedlisk. Zapewniono także aktualne dane do prowadzenia przez RDLP monitoringu skutków realizacji postanowień PUL. Nadleśnictwa realizowały również zadania z zakresu ochrony przyrody, jednak ustalenia kontroli wskazują na potrzebę ściślejszej współpracy z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Białymstoku w tym zakresie. [str. 113–114]

Zdjęcie nr 1
Nadleśnictwo Białowieża, rezerwat Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej

Źródło: Materiały własne NIK – oględziny w Nadleśnictwie Białowieża.

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Minister Środowiska

- przeprowadzenie analizy obowiązujących planów ochrony i zadań ochronnych pod kątem ich spójności;
- ustanowienie zasad gospodarki leśnej, zapewniających realizację celów ochrony dla wszystkich obiektów zlokalizowanych na terenie Puszczy Białowieskiej;
- realizację zaleceń misji wspólnej UNESCO i IUCN, przy udziale wszystkich stron i interesariuszy wskazanych w raporcie[3];
- rozważenie zasadności dalszego stosowania obowiązującej definicji drzewostanów ponadstuletnich;
- zobowiązanie jednostek zarządzających obszarami chronionymi do przekazywania Ministrowi Środowiska informacji o realizowanych zadaniach w zakresie ochrony przyrody.

[3] Raport ze wspólnej misji Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO i Reaktywnego Monitoringu IUCN w Puszczy Białowieskiej (Białoruś i Polska) w dniach od 24 września do 2 października (2018) Guy Debonnet (Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO), Carlo Ossola (Ekspert IUCN), grudzień 2018.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Ustalenie kierunków i zasad prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej

Brak ram i standardów prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej

W badanym okresie nie określono ram i standardów prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, wobec występowania na jej terenie licznych form ochrony przyrody zarówno krajowych jak i o statusie międzynarodowym[4]. Działania Ministra Środowiska, jako organu ochrony przyrody nadzorującego jednocześnie gospodarkę leśną[5], były niewłaściwe i niewystarczające dla opracowania i wdrożenia strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, o co NIK wnioskowała w 2014 r.[6]

Zmienne koncepcje dotyczące gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej

W kolejnych latach koncepcje prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej ulegały istotnym zmianom, a podejmowane decyzje nie zawsze oparte były na ściśle merytorycznych przesłankach.

W latach 2008–2015 (do 16 listopada) Kierownictwo MŚ opowiadało się za wzmocnieniem ochrony przyrody poprzez ograniczenie ingerencji w naturalne procesy zachodzące w lasach Puszczy Białowieskiej. Podejmowano próby powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego na obszar całej puszczy. Następnie wydano decyzje o radykalnym zmniejszeniu pozyskania drewna w nadleśnictwach puszczańskich oraz wyłączeniu z działań gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich.

W następnym okresie dominowały poglądy o konieczności ochrony drzewostanów przed masowym pojawem kornika drukarza poprzez prowadzenie cięć sanitarnych i zwiększenie pozyskania drewna.

Takie podejście skutkowało wydaniem w marcu 2016 r. decyzji Ministra Środowiska, zatwierdzającej aneks do PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża, w którym blisko trzykrotnie zwiększono etat cięć oraz wyrażono zgodę na pozyskanie drzew iglastych zasiedlonych przez kornika we wszystkich klasach wieku. Powyższe decyzje zostały podjęte z naruszeniem obowiązujących zasad ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej, określonych w PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska[7], a także Programami ochrony przyrody, stanowiącymi integralną część PUL.

---

[4] Na terenie Puszczy Białowieskiej w części zarządzanej przez Lasy Państwowe jest m.in. 21 rezerwatów przyrody, cała polska część Puszczy Białowieskiej jest objęta ochroną w formie obszaru Natura 2000 PLC200004, a od czerwca 2014 r. w całości wchodzi w skład międzynarodowego Obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO, co zobowiązuje Polskę do zagwarantowania pełnej ochrony toczących się tam naturalnych procesów oraz właściwego statusu ochronnego całego spectrum zespołów organizmów i gatunków składających się na unikalne zróżnicowanie tego ekosystemu.

[5] Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U z 2018 r. poz. 2129). Minister Środowiska sprawuje nadzór zarówno nad gospodarką leśną jak i Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe (dalej: „PGL LP"), które zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (art. 4 ust. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1). Minister Środowiska, jest również organem ochrony przyrody (art. 91 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* (Dz. U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.) – dalej: „u.o.o.p.". Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach zobowiązuje, aby trwale zrównoważona gospodarka leśna prowadzona według planu urządzenia lasu uwzględniała m.in. ochronę lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu m.in. na: ochronę lasów, lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na zachowanie różnorodności przyrodniczej.

[6] W wyniku kontroli *Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej* P/13/135, Nr ewid. 21/2014/P13135/LBI.

[7] Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 6 listopada 2015 r. *w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004* (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 3600).

5.1.1. Decyzje Ministra Środowiska

Zasady ochrony i zagospodarowania Puszczy Białowieskiej

W kontrolowanym okresie obowiązywała decyzja Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nr 23 z dnia 8 listopada 1994 r. w sprawie ochrony i zagospodarowania Puszczy Białowieskiej, która wprowadziła zasady postępowania ochronnego i hodowlanego w Puszczy Białowieskiej na terenie nadleśnictw puszczańskich. Wyodrębniono trzy obszary o odmiennych metodach postępowania stosownie do ich walorów. Pierwszy obszar miał spełniać rolę strefy ochronnej Białowieskiego Parku Narodowego i w całości tworzył gospodarstwo specjalne, w którym zagospodarowanie lasu miało być prowadzone według potrzeb hodowlanych i ochrony drzewostanów. W drugim obszarze utworzono strefę wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, prowadzonej z uwzględnieniem podwyższonych rygorów ochronnych, zwłaszcza z ograniczeniami zrębów zupełnych. Trzeci obszar znajdował się poza głównym kompleksem Puszczy Białowieskiej.

Do 2011 r. podstawę prowadzenia gospodarki leśnej w nadleśnictwach puszczańskich stanowiły plany urządzenia lasu na lata 2002–2011, zatwierdzone decyzjami Ministra Środowiska z dnia 10 czerwca 2003 r.

W związku z objęciem w 2008 r. całej Puszczy Białowieskiej Siecią Natura 2000, zaszła potrzeba zmian w gospodarce leśnej i dostosowanie jej do wymogów dyrektyw ptasiej i siedliskowej.

Propozycja zmiany zasad gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej

W sierpniu 2009 r. Minister Środowiska otrzymał opracowanie, przygotowane przez pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego, pt. *Zasady dostosowania gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej do potrzeb zachowania jej walorów przyrodniczych (Projekt zarządzenia/decyzji)* – dalej: *Zasady…* Projekt ten zakładał m.in.: odstąpienie od wykonywania zabiegów ochronnych w rezerwatach (poza trzema ustanowionymi dla ochrony motyli); wyłączenie z pozyskania drewna i wszelkich zabiegów hodowlano-ochronnych drzewostanów ponadstuletnich (drzewostanów, w których wiek przynajmniej jednego gatunku wynosił, co najmniej sto lat i jednocześnie udział tego gatunku w drzewostanie wynosił, co najmniej 10%); drzewostanów na siedliskach bagiennych; drzewostanów pionierskich oraz miejsc występowania chrząszczy saproksylicznych[8]; niewykonywanie działań gospodarczych w okresie lęgów ptaków (od 1 kwietnia do 30 lipca), ograniczenie pozyskania drewna na terenie Nadleśnictw Puszczy Białowieskiej do 30 tys. m^3 rocznie. *Zasady…* nie zostały zatwierdzone przez Ministra jako obowiązujące, ponieważ trwały negocjacje z władzami samorządowymi powiatu hajnowskiego w sprawie powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego. Rady gmin Hajnówka, Narewka i Białowieża nie wyraziły zgody na poszerzenie parku narodowego.

Polecenie przygotowania wytycznych dla nadleśnictw puszczańskich

Główny Konserwator Przyrody[9] pismem z dnia 1 marca 2010 r., polecił Dyrektorowi Generalnemu LP przygotowanie wytycznych dla nadleśnictw puszczańskich, które miały pozwolić na podniesienie ochrony puszczy na wyższy niż dotychczas poziom. Zobowiązał do uwzględnienia w nich m.in. następujących zasad: odstąpienie od wszelkich zabiegów w rezer-

[8] Gatunki chrząszczy wymagające martwego drewna jako środowiska lub/i pożywienia.

[9] Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.o.o.p. minister właściwy do spraw środowiska wykonuje zadania organu administracji rządowej w zakresie ochrony przyrody przy pomocy Głównego Konserwatora Przyrody, będącego sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym tego ministra.

watach przyrody; wyłączenie z zabiegów drzewostanów z co najmniej 30% udziałem minimum jednego gatunku w wieku powyżej 100 lat; pozostawienie bez zabiegów drzewostanów na siedliskach bagiennych; ograniczenie pozyskania drewna do 30 tys. m^3 rocznie w trzech nadleśnictwach; zakaz odnawiania luk o powierzchni większej niż 15 arów; wstrzymanie zabiegów gospodarczych w okresie lęgowym ptaków.

Ponadto polecił, aby podczas planowania nowych, radykalnie ograniczonych działań na terenie Puszczy, Lasy Państwowe uwzględniały potrzeby lokalnej społeczności, w tym zapewniły drewno na zaopatrzenie gospodarstw domowych i lokalnych zakładów pracy. Dyrektor Generalny LP został także zobowiązany do przedstawienia skutków wprowadzenia wytycznych dla nadleśnictw puszczańskich oraz lokalnego rynku pracy.

Decyzja o ograniczeniu pozyskania drewna w nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka

Minister Środowiska w dniu 21 października 2010 r. podjął decyzję o ograniczeniu pozyskania drewna w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka w 2011 r. do 48,5 tys. m^3 (co stanowiło 33,3% obowiązującego rocznego etatu). W związku z wątpliwościami zgłaszanymi przez Dyrektora Generalnego LP oraz Dyrektora RDLP w Białymstoku, Główny Konserwator Przyrody potwierdził decyzję Ministra Środowiska pismem z dnia 9 listopada 2010 r. skierowanym do Dyrektora Generalnego LP oraz pismami z dnia 6 grudnia 2010 r. i 29 grudnia 2010 r. do Dyrektora RDLP w Białymstoku.

Decyzja Ministra Środowiska o zmniejszeniu pozyskania drewna spotkała się z niezadowoleniem przedstawicieli społeczności lokalnej w znacznej mierze utrzymującej się z działalności związanej z przemysłem drzewnym, dla której drewno stanowi też podstawowy materiał opałowy.

Główny Konserwator Przyrody w dniu 1 marca 2011 r. polecił Dyrektorowi Generalnemu LP, aby w ramach obowiązującego prawa zorganizował dystrybucję drewna pochodzącego z cięć w Puszczy Białowieskiej w taki sposób, by zaspokojone były potrzeby mieszkańców regionu, w tym aby maksymalna ilość drewna została przeznaczona do sprzedaży detalicznej, a dobór pozycji cięć umożliwił pozyskanie większych ilości drewna opałowego.

Minister Środowiska w dniu 27 październiku 2011 r. w piśmie skierowanym do Dyrektora Generalnego LP polecił kontynuację kierunku planowania pozyskania drewna i uwzględnienie następujących kryteriów przy opracowaniu PUL na lata 2012–2021 dla nadleśnictw puszczańskich:

- maksymalny poziom pozyskania drewna na terenie tych nadleśnictw nie większy niż 48,5 tys. m^3 rocznie;
- zaplanowanie pozyskania takiej ilości drewna i jego sortymentów, które zaspokoiłoby potrzeby lokalnych społeczności (w tym na cele opałowe) i lokalnego rzemiosła;
- wyłączenie z pozyskania drzewostanów ponadstuletnich, tj. takich gdzie w wydzieleniu dominujący gatunek stanowi 10% wydzielenia (zgodnie z obowiązującą decyzją Dyrektora Generalnego LP z dnia 6 lipca 1998 r. w sprawie wstrzymania wyrębu ponad stuletnich, drzew pojedynczych i drzewostanów o charakterze naturalnym na terenie nadleśnictw w Puszczy Białowieskiej).

Zatwierdzenie PUL na lata 2012–2021 jedną decyzją

Główny Konserwator Przyrody, działając z upoważnienia Ministra Środowiska, w dniu 16 maja 2012 r. jedną decyzją zatwierdził PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka. Łączny zatwierdzony etat cięć dla ww. nadleśnictw nie był jednak zgodny z zaleceniami Ministra Środowiska, wynosił bowiem 1 074 144 m^3.

Wyłączenie z zabiegów gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich niepoprzedzone analizą danych zawartych w PUL

Ponadto Minister Środowiska w dniu 17 maja 2012 r. zalecił Dyrektorowi Generalnemu LP *wyłączyć z zabiegów gospodarczych drzewostany, w których udział drzew jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmuje, co najmniej 10% powierzchni.*

Wprowadzenie ograniczeń dotyczących pozyskania drewna i wieku drzewostanu (co było niezgodne z § 32 Instrukcji Urządzania Lasu) nie zostało poprzedzone analizą danych zawartych w projektach PUL. Zgodnie z powierzchniową i miąższościową tabelą klas wieku według typów siedliskowych lasu i gatunków panujących (Tabela nr IV) powierzchniowy udział drzewostanów w wieku 101 lat i starszych w kontrolowanych nadleśnictwach wynosił: 36,6% gruntów zalesionych w Białowieży, 20,3% w Browsku, 28,8% w Hajnówce. Średni wiek drzewostanów według stanu na 1 stycznia 2012 r. (Tabela nr XIII) w kontrolowanych nadleśnictwach wynosił: 94 lata w Białowieży (w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2002 r. wzrósł o 5 lat), 77 lat w Browsku (wzrost o 10 lat), 86 lat w Hajnówce (wzrost o 5 lat). Ponadto skład gatunkowy drzewostanów niezgodny z siedliskiem w kontrolowanych nadleśnictwach stanowił 6,31% powierzchni zalesionej w Białowieży, 7,01% w Browsku, 7,39% w Hajnówce, a częściowo zgodny odpowiednio 67,02%, 52,46%, 56,23%. Wykazane niezgodności dotyczyły głównie świerka, którego udział powierzchniowy należy uznać za zbyt wysoki szczególnie na siedliskach lasu mieszanego i lasu (w wariantach świeżym i wilgotnym). W kontrolowanych nadleśnictwach wynosił on: 35,9% w Białowieży, 35,8% w Browsku, 36,2% w Hajnówce. Zaznaczyć należy, że ww siedliska w kontrolowanych nadleśnictwach stanowiły 66,3% powierzchni zalesionej w Białowieży, 55,0% w Browsku i 60,9% w Hajnówce.

Kwestia zatwierdzenia PUL zostanie omówiona w dalszej części *Informacji.* Tu należy jedynie wspomnieć, że zalecana wielkość pozyskania ustalona została w zatwierdzonych decyzjami z dnia 9 października 2012 r. PUL, na lata 2012–2021, dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka. Określony PUL etat cięć dla ww. nadleśnictw wynosił łącznie 469 980 m^3 drewna (średnio 47,0 tys. m^3/rok).

Brak zgody Głównego Konserwatora Przyrody na wykonanie cięć sanitarnych

W latach 2012–2015 Główny Konserwator Przyrody w odpowiedzi na wnioski Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka, składane za pośrednictwem Dyrektora RDLP w Białymstoku oraz Dyrektora Generalnego LP, nie wyrażał zgody na wykonywanie cięć sanitarnych w drzewostanach ponadstuletnich. Początkowo ww. wnioski dotyczyły usuwania złomów i wywrotów świerkowych powstałych w wyniku huraganu, który miał miejsce na terenie tych nadleśnictw w listopadzie 2011 r. (masę wywrotów i wiatrołomów oszacowano na 5,0 tys. m^3 głównie świerka), następnie – począwszy od kwietnia 2012 r. – usuwania drzew zasiedlonych przez kornika drukarza, zaś w latach 2014–2015 dodatkowo usuwania

drzew stanowiących zagrożenie pożarowe i bezpieczeństwa publicznego. Wnioski zostały poparte m.in. wynikami prac Zespołu Ochrony Lasu w Olsztynie[10], Zespołu ds. opracowania kompleksowego programu postępowania w związku z klęskowym występowaniem kornika świerka w drzewostanach Puszczy Białowieskiej, powołanego w 2013 r. przez Dyrektora RDLP w Białymstoku[11]. Konieczność podjęcia aktywnej walki z kornikiem drukarzem motywowano m.in. postępującym rozpadem drzewostanów świerkowych i związanym z tym ryzykiem pogorszenia stanu lub zaniku wielu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków chronionych, w tym rzadkich i priorytetowych dla Wspólnoty Europejskiej, a także nagromadzeniem dużej ilości martwego drewna, co zdaniem autorów ww. opracowań miało powodować zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i wzrost zagrożenia pożarowego.

Odmowę wyrażenia zgody na usunięcie zasiedlonych ponadstuletnich złomów i wywrotów świerkowych oraz drzew trocinkowych w drzewostanach stuletnich i starszych, wydaną w dniu 25 lipca 2012 r., Główny Konserwator Przyrody uzasadnił zakazem pozyskania drewna w takich drzewostanach, wprowadzonym przez Ministra Środowiska w dniu 17 maja 2012 r. Z kolei w pismach z dnia 19 sierpnia 2014 r. i 4 listopada 2015 r., brak zgody na pozyskanie drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, Minister Środowiska umotywował faktem, iż w sytuacjach określonych we wnioskach, w świetle przepisów ustawy o lasach, Minister Środowiska nie miał podstaw do wydania takiej decyzji (zgoda taka nie była wymagana), zaś zgodnie z art. 35 u.o.l., to nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu.

Wyniki audytu wewnętrznego w resorcie środowiska tzw. *bilans otwarcia*

W listopadzie 2015 r. zaprezentowane zostały wyniki audytu wewnętrznego w resorcie środowiska (według stanu na dzień 19 listopada 2015 r.), tzw. „bilans otwarcia", w którym zapisano m.in. iż: *Celem ochrony siedlisk i gatunków priorytetowych ważnych dla Wspólnoty, na terenie trzech nadleśnictw gospodarczych Puszczy Białowieskiej, decyzją polityczną zmieniono operaty urządzeniowe lasu obniżając masę pozyskiwanego drewna z posadzonych tam kilkadziesiąt lat temu drzewostanów. Spowodowało to zanik siedlisk priorytetowych na znacznych powierzchniach i obumarcie setek tysięcy drzew (świerk, sosna, dąb, jesion, olsza, brzoza) o masie około 4 milionów metrów sześciennych i wartości 800 mln zł. Dzieje się to w atmosferze poniżania godności miejscowej ludności, użytkującej i tworzącej te zasoby od stuleci.*

Podpisanie i przyjęcie do realizacji *Programu dla Puszczy*

Minister Środowiska i Dyrektor Generalny LP w dniu 25 marca 2016 r. podpisali i przyjęli do realizacji *Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego UNESCO oraz obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska (*dalej: „Program dla Puszczy*"*). W dokumencie tym przewidziano m.in. realizację programu badawczo-monitoringowego, finansowanego przez Lasy Państwowe. Jednym z jego założeń było wyznaczenie 1/3 terenu puszczańskich nadleśnictw, które będą pozostawione bez jakiej-

[10] Sprawozdanie z przeglądu i analizy stanu sanitarnego drzewostanów Nadleśnictw: Białowieża, Browsk, Hajnówka RDLP Białystok z dnia 12 lutego 2013 r.

[11] Zarządzenie Nr 21/2013 Dyrektora RDLP w Białymstoku z dnia 23 kwietnia 2013 r.

kolwiek ingerencji człowieka. Na pozostałej części zaplanowano natychmiastowe przystąpienie do zintensyfikowania gospodarki leśnej i pełnego odtworzenia siedlisk przyrodniczych. Celem eksperymentu miało być rozstrzygnięcie sporu dotyczącego sposobu ochrony Puszczy. Ponadto zapowiedziano przygotowanie pełnej dokumentacji przyrodniczej każdej części trzech puszczańskich nadleśnictw.

Zatwierdzenie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa

Tego samego dnia Minister Środowiska wydał decyzję zatwierdzającą aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, w którym blisko trzykrotnie zwiększony został etat cięć. Kwestia zatwierdzenia aneksu zostanie szczegółowo opisana w dalszej części niniejszej *Informacji.*

Pisemna zgoda na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki we wszystkich klasach wieku

W dniu 2 lutego 2017 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska – Pełnomocnik ds. Puszczy Białowieskiej z upoważnienia Ministra Środowiska wyraził pisemną zgodę[12] na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki wraz z pozyskaniem drewna oraz pozyskiwanie drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w nadleśnictwach na terenie Puszczy Białowieskiej[13]. W związku z powyższym polecił:

1) *niezwłocznie wykonać i realizować na bieżąco terminowe usuwanie drzew zasiedlonych przez kornika drukarza we wszystkich klasach wieku drzewostanów, wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem (lub okorowaniem), gdyż jest to jedyna znana metoda na uratowanie pozostałej części starodrzewu świerkowego przed przedwczesnym rozpadem;*

2) *niezwłocznie przystąpić do usuwania drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, (...). Zachowanie bezpieczeństwa publicznego powinno być traktowane jako sprawa nadrzędna i priorytetowa. Z uwagi na konieczność przestrzegania przepisów ochrony przeciwpożarowej należy wykonać pozyskanie usuwanych drzew niebezpiecznych, jak również stosownie do przepisów przeciwpożarowych należy usunąć wszelkie pozostałości na danych powierzchniach;*

3) *opracować i wdrożyć, począwszy od 2017 r. strategię odnawiania uprzątanych terenów po gradacji kornika drukarza na terenie Leśnego Kompleksu Promocyjnego Puszcza Białowieska, z wykorzystaniem zróżnicowanych sposobów odnowienia (naturalna regeneracja, odnowienie poprzez siew lub sadzenie) i ich ochrony, celem odtworzenia i renaturalizacji fitocenoz i tym samym ochrony siedlisk przyrodniczych występujących na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska.*

Wyrażenie powyższej zgody było podstawą wydania przez Dyrektora Generalnego LP Decyzji nr 51.

[12] Na wniosek Dyrektora Generalnego LP z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wydania zgody na usuwanie drzew iglastych we wszystkich klasach wieku oraz przedłożonej informacji w sprawie bieżącej realizacji planów urządzenia lasu i wielkości cięć sanitarnych w lasach Puszczy Białowieskiej, uwzględniając pismo Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2017 r. dotyczące nadzwyczajnej, katastrofalnej sytuacji, związanej z gradacją kornika drukarza w Puszczy Białowieskiej.

[13] Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MŚ, Pełnomocnik do spraw Puszczy Białowieskiej, zawarta w ww. piśmie zgoda na usuwanie drzew stanowiła odwołanie dyspozycji Ministra Środowiska zawartej w piśmie z dnia 17 maja 2012 r. (zgodnie z przyjętą praktyką odstąpienie od stosowania wytycznych Ministra Środowiska wymagało jego zgody).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, obowiązującym od dnia 27 listopada 2015 r., jako potencjalne zagrożenia dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk[14] i gatunków[15] wskazano: usuwanie zamierających drzew, wycinkę drzew w drzewostanach ponadstuletnich, usuwanie sosen i opanowanych świerków (zasiedlonych przez kornika drukarza) w wieku powyżej 100 lat. Wyłączono z działań gospodarczych wszystkie drzewostany, w których wiek przynajmniej jednego gatunku wynosi co najmniej 100 lat, a jego udział w składzie gatunkowym stanowi co najmniej 10%. Gradacji kornika drukarza nie wskazano jako istniejącego lub potencjalnego zagrożenia dla celów ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

W obowiązujących programach ochrony przyrody, będących integralną częścią PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka, zatwierdzonych przez Ministra Środowiska, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej w części dotyczącej ochrony roślin i zwierząt z Załącznika I i II dyrektywy siedliskowej i ptasiej sformułowano m.in. w następujący sposób: *Podczas wykonywania zabiegów gospodarczych należy postępować tak by ograniczyć prawdopodobieństwo zniszczenia stanowisk czy siedlisk tych gatunków. W stosunku do chrząszczy saproksylicznych* (...)[16] *zaleca się: pozostawić podczas zabiegów gospodarczych wszystkie drzewa w wieku 100 lat i więcej (...); w drzewostanach powyżej V klasy wieku (101 lat), pozostawiać wszystkie drzewa martwe, żywe z widocznymi dziuplami, próchnowiskami i drzewa zamierające do całkowitej mineralizacji.*

Uzasadnienie ww. zgody z dnia 2 lutego 2017 r. zawierało stwierdzenie: *objęte zgodą działania z zakresu ochrony czynnej nie stoją w sprzeczności z zapisami PZO* oraz, że *PZO, będący aktem prawa miejscowego, nie zakazuje wykonywania cięć sanitarnych w sytuacji nadzwyczajnej (jaką jest obecna skala gradacji kornika drukarza), w tym usuwania posuszu zasiedlonego, a wręcz wskazuje na możliwość i konieczność podejmowania takich działań*, na dowód czego przywołano pozytywną opinię RDOŚ w Białymstoku z dnia 12 lutego 2016 r. w sprawie aneksu PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021. Wskazano ponadto, że przystąpienie do zdecydowanych działań w zakresie gradacji kornika drukarza miało pozwolić na doprowadzenie do postępowania zgodnego z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi, tj. z art. 7 ust. 1 oraz art. 8, 9 i 10 u.o.l. oraz z ustawą *o ochronie przyrody*, przy czym nie sprecyzowano, z których przepisów tej ustawy miały wynikać wspomniane działania.

[14] 9170 grąd subkontynentalny i 91E0 łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe.

[15] Trzmielojada (*Pernis apivorus*), sóweczki (*Glaucidium passerinum*); włochatki (*Aegolius funereus*), dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*), dzięcioła trójpalczastego (*Picoides triadactylus*), bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*), zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*), ponurka Schneidera (*Boros schneideri*), średzinki (*Mesosa myops*), rozmiazga kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*), zagłębka bruzdkowanego (*Rhysodes sulcatus*) i siniaka (*Columba oenas*).

[16] Tj. pachnica dębowa, bogatek wspaniały, zgniotek cynobrowy, ponurek Schneidera, średzinka, rozmiazg kolwieński, konarek tajgowy i zagłębek bruzdkowany.

Ówczesny Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wyjaśnił[17], iż podstawą stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu pisma z dnia 2 lutego 2017 r., były w szczególności art. 91 pkt 1, art. 2 ust. 2 oraz art. 36 ust. 1 u.o.o.p. W art. 36 ust. 1 wskazano dopuszczalny zakres działalności, jaka może być prowadzona na terenie obszaru Natura 2000 pod warunkiem, że zaplanowane działania nie będą znacząco oddziaływały na cele ochrony tego obszaru.

W Ministerstwie nie dysponowano wynikami strategicznej oceny oddziaływania planowanych działań na cele ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

Podsekretarz Stanu w MŚ, Pełnomocnik ds. Puszczy Białowieskiej stał na stanowisku, że objęte przedmiotowym pismem działania, tj. terminowe usuwanie drzew zasiedlonych przez korniki, wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem (lub okorowaniem), wynikają z aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, który został już poddany ocenie oddziaływania na środowisko. Pozytywna ocena oddziaływania, jakie może zostać spowodowane przez planowane działania, zawarta w *Prognozie oddziaływania na środowisko aneksu do PUL*, jego zdaniem w istocie dotyczyła całego obszaru Puszczy Białowieskiej, co dawało podstawę do wdrożenia działań także w Nadleśnictwach Browsk i Hajnówka.

Sprzeczność pomiędzy wydaną zgodą na usuwanie drzew zasiedlonych we wszystkich klasach wieku z zapisami PZO i Programami ochrony przyrody

Żadne z zapisów PZO nie dopuszczają cięć sanitarnych w drzewostanach ponadstuletnich, a tym bardziej nie wskazują na konieczność podjęcia takich działań. Ponadto działań, na które wyrażono zgodę pismem z 2 lutego 2017 r., nie można uzasadnić przywołanymi przepisami u.o.o.p., gdyż zgodnie z art. 36 ust. 1 tej ustawy, na obszarach Natura 2000, z zastrzeżeniem ust. 2, nie podlega ograniczeniu m.in. działalność leśna, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia znacząco negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000, wobec czego oceny takiej powinien dokonać odpowiedni organ ochrony środowiska. Instrumentem służącym ocenie, czy dane przedsięwzięcie może wywoływać niedopuszczalne prawnie skutki w zakresie tej formy ochrony, jest ocena oddziaływania na środowisko oraz ocena oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z u.o.o.ś.

W analizowanym przypadku nie zostało wykazane, iż działania podjęte na podstawie Decyzji nr 51 wydanej w oparciu o zgodę zawartą w piśmie z dnia 2 lutego 2017 r. i nie spowodują znacząco negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska, dla wszystkich trzech nadleśnictw puszczańskich.

Nie znajduje uzasadnienia stwierdzenie, że prognoza oddziaływania na środowisko, sporządzona dla *Dokumentacji na potrzebę sporządzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża,* ma zastosowanie do działań na terenie Nadleśnictw Browsk i Hajnówka, których omawiana pisemna zgoda dotyczyła. Na terenie poszczególnych nadleśnictw występuje inny stan faktyczny.

[17] Pismo z dnia 15 października 2018 r.

Powyższe decyzje zostały podjęte z naruszeniem zasad ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej, określonych PZO, a także Programami ochrony przyrody, stanowiącymi integralną część PUL.

Wyrok TS UE

TS UE w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r. orzekł, iż Polska wydając decyzję z 25 marca 2016 r. (data zatwierdzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża) oraz Decyzję nr 51 Dyrektora Generalnego LP z 17 lutego 2017 r. uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektyw ptasiej i siedliskowej[18].

Działania Ministra Środowiska po wyroku TS UE

Minister Środowiska pismem z dnia 14 maja 2018 r. polecił Dyrektorowi Generalnemu LP uchylenie Decyzji nr 51, a także poinformował, że wytyczne wskazane w piśmie z dnia 2 lutego 2017 r. należy uznać za nieobowiązujące.

Minister Środowiska nie podejmował działań w celu zobowiązania jednostek Lasów Państwowych z terenu Puszczy Białowieskiej do wykonania postanowień TS UE (z dnia 27 lipca i 20 listopada 2017 r.) o zastosowaniu środków tymczasowych, polegających na natychmiastowym zaprzestaniu przez Rzeczpospolitą Polską, do chwili ogłoszenia wyroku kończącego sprawę C-441/17, aktywnych działań gospodarki leśnej na określonych siedliskach, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, jak również, aby zaprzestała usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze PLC200004 Puszcza Białowieska, które to działania wynikały z decyzji Ministra Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 marca 2016 r. oraz § 1 pkt 2 i 3 Decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego LP.

Ówczesny Minister Środowiska wyjaśnił, iż *Lasy Państwowe postępowały zgodnie z postanowieniem TS UE z dnia 20 listopada 2017 r. Podstawowym celem działalności Lasów Państwowych był powrót i zapewnienie integralności obszaru Natura 2000 (...) Puszcza Białowieska co Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE stawiał na pierwszym planie. (...) to w tym*

[18] W wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r. TS UE (C-441/17) orzekł, iż Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej:
- na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej poprzez przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża bez upewnienia się, że aneks ten nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty i obszaru specjalnej ochrony PLC200004 Puszcza Białowieska;
- na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a także art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, ponieważ nie ustanowiła koniecznych środków ochrony odpowiadających wymaganiom ekologicznym siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do dyrektywy siedliskowej, a także gatunków ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej, i regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w tym załączniku, dla których wyznaczono obszar mający znaczenie dla Wspólnoty i obszar specjalnej ochrony PLC200004 Puszcza Białowieska;
- na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie zapewniła ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych, a mianowicie: bogatka wspaniałego, zgniotka cynobrowego, konarka tajgowego, rozmiazga kolweńskiego, wymienionych w załączniku IV do dyrektywy, tj. nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża;
- na mocy art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, ponieważ nie zapewniła ochrony gatunków ptaków, w tym przede wszystkim: sóweczki, włochatki, dzięcioła białogrzbietego i dzięcioła trójpalczastego, tj. nie zapewniła, aby nie były one zabijane ani płoszone w okresie lęgowym i wychowu młodych, a ich gniazda lub jaja nie były umyślnie niszczone, uszkadzane lub usuwane w Nadleśnictwie Białowieża.
http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=201150 &pageIndex=0 &doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1361828.

celu dokonano pełnej inwentaryzacji przyrodniczej całego obszaru (...) Puszcza Białowieska w roku 2016 i wyznaczono strefę referencyjną. Porównanie wyników ze strefy referencyjnej z pozostałą częścią Puszczy wykaże gdzie naruszona integralność powróci szybciej. Czy w strefie referencyjnej czy też na pozostałej części obszaru (...) Puszcza Białowieska.

Niepodjęcie działań w celu zastosowania się Lasów Państwowych do postanowienia TS UE o zastosowanie środków tymczasowych było postępowaniem nierzetelnym.

Pismem z 29 czerwca 2018 r. Minister Środowiska[19] polecił Dyrektorowi Generalnemu LP realizację działań związanych z zachowaniem bezpieczeństwa publicznego na terenach Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz m.in. kontynuację działań wskazanych w PZO, a w przypadku Nadleśnictwa Białowieża dodatkowo kontynuację działań z zakresu hodowli lasu wskazanych w planie urządzenia lasu, wskazując katalog takich działań. Ponadto Minister Środowiska poinformował Dyrektora Generalnego LP, że zgodnie z art. 47 uooś *przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienione w art. 46 (ww. ustawy), jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko.*

Pismem z dnia 27 lipca 2018 r. Minister Środowiska, w odpowiedzi na wniosek Dyrektora Generalnego LP z dnia 11 czerwca 2018 r. o wydanie zgody na usunięcie suchych drzew i gałęzi z terenu jednostki wojskowej w Puszczy Białowieskiej oraz w pasie 100 metrów od jej granic (strefa buforowa), polecił niezwłoczne przygotowanie aneksu do PUL dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka. Przygotowanie projektu aneksu do PUL dla ostatniego z wymienionych nadleśnictw polecił potraktować priorytetowo.

5.1.2. Decyzje Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych

Decyzje Dyrektora Generalnego LP określające zasady prowadzenia gospodarki leśnej w nadleśnictwach puszczańskich

Znaczący wpływ na określenie zasad prowadzenia gospodarki leśnej w nadleśnictwach puszczańskich miały (obok decyzji ministra właściwego do spraw środowiska) uregulowania wewnętrzne w formie pism, decyzji i zarządzeń Dyrektora Generalnego LP. Z punktu widzenia niniejszej kontroli wymienić należy obowiązujące w badanym okresie decyzje:

– nr 23 z dnia 8 listopada 1994 r., która wprowadziła zasady postępowania ochronnego i hodowlanego w Puszczy Białowieskiej. Wyodrębniono trzy obszary o odmiennych metodach postępowania, stosownie do ich walorów. Na przykład obszar I, obejmujący między innymi Leśnictwa Stoczek i Podolany z Obrębu Białowieża miał spełniać rolę strefy ochronnej Białowieskiego Parku Narodowego i w całości tworzył gospodarstwo specjalne, w którym zagospodarowanie lasu prowadzone miało być według potrzeb hodowlanych i ochronnych drzewostanów;

[19] Pismo znak: DL-I.078.33.2017.

– nr 24 z dnia 27 sierpnia 1996 r., którą Dyrektor Generalny LP wprowadził zasady ochrony starych drzew o charakterze pomnikowym żywych i obumarłych oraz rzadkich gatunków drzew w Puszczy Białowieskiej[20];

– nr 48 z dnia 6 lipca 1998 r., którą Dyrektor Generalny LP wprowadził zakaz wyrębu ponadstuletnich drzew i drzewostanów o charakterze naturalnym we wszystkich oddziałach nadleśnictw puszczańskich. Za kryterium naturalności przyjęto wiek drzewostanów stuletnich, obliczony według danych zawartych w obowiązujących PUL. Zakaz nie dotyczył niezbędnych cięć sanitarnych wykonywanych po uzgodnieniu z Głównym Konserwatorem Przyrody[21].

Polecenie wyłączenia z zabiegów pozyskania drewna drzewostanów ponadstuletnich

Pismem z dnia 23 maja 2012 r. Dyrektor Generalny LP polecił Dyrektorowi RDLP w Białymstoku wyłączyć z zabiegów pozyskiwania drewna drzewostany, w których udział drzew jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmuje co najmniej 10% powierzchni. Ponadto zwrócił się o dokonanie stosownej weryfikacji planów cięć użytków rębnych i przedrębnych w obowiązujących planach urządzenia lasu dla nadleśnictw puszczańskich, wskazując, iż łączny roczny rozmiar etatu cięć nie może przekroczyć 48,5 tys. m^3.

Przekazanie wniosków o wyrażenie zgody na usuwanie ponadstuletnich drzew zasiedlonych przez kornika drukarza

W związku z postępującą gradacją kornika drukarza na terenie nadleśnictw puszczańskich, w latach 2012–2015 Dyrektor Generalny LP przekazał Ministrowi Środowiska czterokrotnie pisma RDLP w Białymstoku z wnioskami o wyrażenie zgody na usuwanie ponadstuletnich drzew zasiedlonych przez kornika drukarza, uzyskując negatywną odpowiedź. W swoich pismach Minister Środowiska wskazał, że na pozyskanie drzew zagrażających bezpieczeństwu nie jest wymagana zgoda. W zakresie usuwania drzew zasiedlonych przez kornika drukarza, ponadstuletnich złomów i wywrotów świerkowych nie wyraził zgody.

Decyzja nr 52 ustalenie zasięgu obszarów funkcjonalnych w Nadleśnictwach Białowieża i Browsk

Decyzją nr 52 z 31 marca 2016 r.[22], tj. po zatwierdzeniu aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, Dyrektor Generalny LP ustalił w zasięgu terytorialnym Nadleśnictw: Białowieża i Browsk obszary funkcjonalne o funk-

[20] Decyzja wprowadziła, na wskazanych obszarach, w drzewostanach dojrzałych obowiązek pozostawiania na pniu od trzech do pięciu starych drzew na 1 ha do biologicznej śmierci i naturalnego rozkładu; wyłączyła na tych obszarach z wyrębu wszystkie drzewa żywe i martwe o określonych rozmiarach pierśnic (dąb, sosna, świerk – powyżej 80 cm, olsza, jesion, lipa, grab, topola – powyżej 70 cm, klon – powyżej 60 cm, wierzba iwa – powyżej 30 cm); wyłączyła z wyrębu wszystkie drzewa gatunków rzadkich w Puszczy Białowieskiej, bez względu na ich wiek, wymiary i położenie (jodły pospolitej, wiśni ptasiej, jabłoni dzikiej, gruszy pospolitej, wiązów i jarzębiny), z wyjątkiem większych skupisk zajmujących pow. 0,10 ha i powyżej, jeżeli ich wyrąb był uzasadniony potrzebami hodowlanymi lub sanitarnymi w stosunku do pozostałych drzew tych gatunków; dopuściła w sytuacjach uzasadnionych względami bezpieczeństwa ludzi i ochrony lasu możliwość odstępstw od ww. zasad, za zgodą Dyrektora Generalnego LP, na wniosek dyrektora RDLP. Decyzja ta została uchylona zarządzeniem nr 57 Dyrektora Generalnego z dniem 19 czerwca 2013 r.

[21] Decyzja wprowadziła zakaz wyrębu ponadstuletnich drzew i drzewostanów o charakterze naturalnym na całym obszarze części zagospodarowanej Puszczy, który nie dotyczył niezbędnych cięć sanitarnych wykonywanych po uzgodnieniu z Głównym Konserwatorem Przyrody. Decyzja ta została uchylona zarządzeniem nr 57 Dyrektora Generalnego z dniem 19 czerwca 2013 r. Wcześniej jednak (w 2012 r.) wydane były zalecenia Ministra Środowiska zobowiązujące do wyłączenia z zabiegów gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich.

[22] W sprawie ustalenia szczegółowych zasad gospodarki leśnej w zasięgu terytorialnym nadleśnictw Białowieża i Browsk.

cjach referencyjnych[23], na których z dniem 1 kwietnia 2016 r. działalność gospodarczą ograniczono do: [1] wycinki drzew stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego oraz zagrożenia pożarowego z pozostawieniem drzew ściętych in situ; [2] pozostawienia tych obszarów do odnowienia naturalnego w rozumieniu zasad hodowli lasu; [3] utrzymywania zasobów leśnych w stanie ograniczającym do minimum penetrację lasów przez człowieka w celu niedopuszczenia do zniekształcenia wyżej wymienionych procesów naturalnych, z zastrzeżeniem co do udostępnienia lasu do realizacji pozaprodukcyjnej jego funkcji jako terenu udostępnianego do prowadzenia badań naukowych itp. działań; [4] stworzenia pasa ochronnego wzdłuż granicy tych obszarów w formie wykładania pułapek feromonowych itp. rozwiązań przeciwdziałających przenikaniu z terenu tych obszarów i do tych obszarów organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów.

Decyzja nr 51 Dyrektora Generalnego LP

Na podstawie zgody Ministra Środowiska z 2 lutego 2017 r., Dyrektor Generalny LP wydał 17 lutego 2017 r. Decyzję nr 51, którą zobowiązał Dyrektora RDLP w Białymstoku oraz nadleśniczych Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka do m.in.: [1] niezwłocznego przystąpienia do usuwania drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, w pierwszej kolejności wzdłuż ciągów komunikacyjnych i szlaków turystycznych, traktując zachowanie bezpieczeństwa publicznego, jako sprawę nadrzędną i priorytetową; [2] bieżącego usuwania drzew suchych i pozostałości po ich pozyskaniu, zgodnie z obowiązującymi przepisami p.poż. w lasach (w tym poprzez ich wywiezienie lub zrębkowanie i wywiezienie); [3] bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem (lub okorowaniem i składowaniem).

Przed wydaniem Decyzji nr 51 nie przeprowadzono strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Dyrektor Generalny LP przed wydaniem Decyzji nr 51, nie zapewnił przeprowadzenia, w przypadku projektu ww. decyzji, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, w sytuacji, gdy zgodnie z obowiązującym od dnia 27 listopada 2015 r. PZO, będącym aktem prawa miejscowego, m.in.: wycinka drzew w drzewostanach ponadstuletnich została zidentyfikowana jako potencjalne zagrożenie dla pięciu gatunków ptaków; usuwanie zamierających drzew, w tym opanowanych przez kornika drukarza zostało identyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla trzech gatunków ptaków; usuwanie zamierających drzew zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla sześciu gatunków chrząszczy saproksylicznych; utrzymanie odpowiedniego udziału drzewostanów w wieku powyżej 100 lat było celem działań ochronnych dla trzech gatunków chrząszczy saproksylicznych. Zgodnie art. 33 ust. 3 u.o.o.p. projekty polityk, strategii, planów i programów oraz zmian do takich dokumentów, a także planowane przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub obszarów, o których mowa w ust. 2, lub nie wynikają z tej ochrony, wymagają prze-

[23] Obszary nieobejmujące rezerwatów, na których gospodarka leśna – z uwzględnieniem obowiązujących planów urządzenia lasu – miała być *prowadzona pod kątem maksymalizacji efektu kształtowania się różnorodności biologicznej, praktycznie wyłącznie w następstwie procesów naturalnych.*

prowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania na zasadach określonych w u.o.o.ś. W myśl regulacji zawartej w art. 47 u.o.o.ś., przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienione w art. 46 (ww. ustawy), jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko.

Podejmujący Decyzję nr 51, były Dyrektor Generalny LP stał na stanowisku, że normy prawne zawarte w u.o.o.p., a także w u.o.o.ś. nie zobowiązywały do poddania projektu Decyzji 51 strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Zaznaczył, iż jego zdaniem polityki, strategie, plany lub/i programy, o których mowa w u.o.o.ś oraz w u.o.o.p., powinny być aktami prawnymi (odpowiednio: rangi aktów wykonawczych do ustaw, rangi aktów prawa wewnętrznego w rozumieniu linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, rangi administracyjnoprawnych aktów stosowania prawa – ogólnych oraz indywidualno-konkretnych) tworzącymi instrumentarium polityki rozwoju. Wskazał, iż jego zdaniem Decyzja nr 51 jest wręcz klasycznym przykładem aktów deklaratywnych, a nie ustalających nowy stan prawny lub/oraz faktyczny – albowiem wiarygodnie potwierdza jedynie zaistniały na określoną datę stan prawny i faktyczny, polegający na ustaniu przeszkód uniemożliwiających nadleśniczym kierującym nadleśnictwami puszczańskimi realizowanie ich powinności w zakresie obowiązku wykonywania norm prawnych zawartych w u.o.l. Podkreślił, iż równie dobrze Dyrektor Generalny LP zamiast wydania Decyzji nr 51 z takim samym skutkiem sprawczym mógł po prostu przy piśmie przewodnim przesłać do stosowania pismo Ministra Środowiska z dnia 2 lutego 2017 r., wyrażające zgodę na prowadzenie w gospodarczej części Puszczy Białowieskiej cięć sanitarnych oraz na wycinanie drzew podyktowane imperatywem kształtowania bezpieczeństwa publicznego oraz zobowiązujące Lasy Państwowe do bezzwłocznego przystąpienia do takich działań. Dodatkowo były Dyrektor Generalny LP w swoich wyjaśnieniach wskazał m.in., że:

- *poddanie projektu decyzji 51/2017 strategicznej ocenie oddziaływania jego skutków na środowisko, byłoby postępowaniem niecelowym i niegospodarnym, w szczególności zaś uniemożliwiłoby wykonanie jednoznacznej dyspozycji Ministra Środowiska, iż do ochrony przyrody w gospodarczej części Puszczy Białowieskiej z użyciem metody cięć sanitarnych, a także do usuwania drzew dla kształtowania bezpieczeństwa publicznego należy przystąpić niezwłocznie;*
- *ochrona lasu metodami cięć sanitarnych lub/oraz usuwanie drzew podyktowane imperatywem kształtowania bezpieczeństwa w lesie, nie wyczerpując znamion przedsięwzięcia w rozumieniu uooś i rozporządzenia, nie wymagały oceny oddziaływania na środowisko w wykonaniu norm prawnych ustawy uooś.*

Podobne stanowisko prezentował Zastępca Dyrektora Generalnego LP, który oświadczył m.in., że ważąc na okoliczność, iż decyzje zarządcze oraz zarządzenia Dyrektora Generalnego LP nie są projektami strategii, pla-

nów oraz programów, gdyż są aktami ogólnego zarządu (aktami służącymi wykonywaniu przepisów prawa) – więc ich projekty nie wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Tym samym konkretnie Decyzja nr 51 – w myśl krajowego porządku prawnego – nie wymagała na etapie projektu przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

NIK nie podziela ww. argumentacji, w kontekście regulacji zawartych w art. 33 ust. 3 u.o.o.p. oraz w art. 47 u.o.o.ś. oraz w związku z ustaleniami wynikającymi z obowiązującego, w dacie wydania tej decyzji, PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. NIK nie podziela także poglądu, iż dla uznania potrzeby poddania strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko polityk, strategii, planów lub/i programów ma znaczenie przywołana w wyjaśnieniach ranga tych dokumentów, jako aktów prawa, gdyż takich regulacji w normie prawnej zawartej w art. 46 i 47 u.o.o.ś. nie ma, a kluczowe w tej sprawie jest wyznaczenie ram dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko.

Wpływ realizacji Decyzji nr 51 na obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska

Realizacja Decyzji nr 51 powodowała oddziaływanie na środowisko naturalne w związku z działalnością w dziedzinie leśnictwa (wycinką i usuwaniem drzew) w sposób mogący wywierać wpływ na stan gatunków i siedlisk, objętych ochroną w ramach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. Decyzja ta poprzez zawarte w jej treści zobowiązanie do bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego wywozem, wyznaczała ramy postępowania m.in. przez nadleśniczych w poszczególnych wydzieleniach leśnych, w części lasów gospodarczych Puszczy Białowieskiej. W tym znaczeniu, w kontekście ustaleń PZO, stanowiła ona plan lub przedsięwzięcie, które nie było związane z zagospodarowaniem lub konieczne do zagospodarowania obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004.

Zgodnie z zasadą przezorności, wyrażoną w art. 6 ust. 2 p.o.ś., kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze, co oznacza, że warunkiem podjęcia planowanych działań mogących oddziaływać na obszar Natura 2000 jest każdorazowo przeprowadzenie właściwej oceny.

Nie można pominąć też faktu, iż gradacja kornika drukarza nie została uznana w PZO za zagrożenie dla siedlisk przyrodniczych, a związane z tą gradacją cięcia sanitarne nie zostały w tym dokumencie uznane za działania ochronne – wręcz przeciwnie, gdyż zgodnie z PZO usuwanie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza stanowiło zagrożenie dla sóweczki, włochatki i dzięcioła trójpalczastego. Taką ocenę zaprezentował także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17. W ocenie NIK brak przeprowadzenia, w przypadku projektu ww. decyzji, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko był postępowaniem nielegalnym.

Decyzja nr 51 niezgodna z zasadami prowadzenia gospodarki leśnej na terenie *Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska*

Dyrektor Generalny LP wydał Decyzję nr 51, pomimo ograniczeń wynikających ze zobowiązania Polski, zawartego we wniosku renominacyjnym do Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO z 2012 r., który został przyjęty przez Komitet Światowego Dziedzictwa w trakcie obrad 38 Sesji (Doha, Katar, 15–25 czerwca 2014 r.)[24].

Jednym z załączników do ww. wniosku był *Plan Zarządzania dla Obiektu Światowego Dziedzictwa 'Puszcza Białowieska' – Mapa drogowa dla jego przygotowania i wdrożenia*, w którym określone zostały zasady prowadzenia gospodarki leśnej, w tym ustalono ograniczenia pozyskiwania drewna na obszarze Puszczy Białowieskiej. W ramach wnioskowanego rozszerzenia, wyodrębniono cztery strefy zarządzania z różnymi reżimami ograniczającymi m.in. prowadzenie gospodarki leśnej. Zgodnie z założeniami wynikającymi z przedmiotowego wniosku, w strefach ochrony ścisłej oraz częściowej I i II zlokalizowanych na obszarze wszystkich nadleśnictw puszczańskich, całkowicie zakazane jest pozyskiwanie drewna.
W DGLP wyjaśniano, że *mamy tu do czynienia z nieratyfikowaną umową międzynarodową, której stronami jest Rzeczpospolita Polska, Republika Białoruska oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych; 'Plan zarządzania obiektem światowego dziedzictwa Puszcza Białowieska' Mapa drogowa dla jego przygotowania i wdrożenia', jako część składowa ww. umowy międzynarodowej, powinien był być opracowany i przyjęty przez Rzeczpospolitą Polską, reprezentowaną przez organy władzy państwowej, określone w ustawie o umowach międzynarodowych;* Jako, że nie dotrzymano terminu przygotowania właściwego – *deklaracja, że 'instytucje zarządzające jednostkami administracyjnymi proponowanego Obiektu Dziedzictwa Światowego 'Puszcza Białowieska' potwierdzają wolę realizacji planu zarządzania Obiektem zgodnie z uregulowaniami zawartymi w niniejszym dokumencie' oznacza m.in., że 'Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka złożyły przyrzeczenie, że po przyjęciu 'Planu zarządzania obiektem światowego dziedzictwa 'Puszcza Białowieska' będą postępować zgodnie z zapisami Mapy drogowej'; Do czasu oficjalnego ustanowienia 'Planu zarządzania obiektem światowego dziedzictwa 'Puszcza Białowieska' – Mapa drogowa stanowi jedynie w stosunku do Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka akt prawny o niewładczym charakterze.*

Zdaniem NIK, nie można podzielić poglądu, że *Plan zarządzania obiektem światowego dziedzictwa 'Puszcza Białowieska' Mapa drogowa dla jego przygotowania i wdrożenia* nie jest obowiązujący, w sytuacji gdy był załącznikiem do dobrowolnie złożonego przez Rzeczpospolitą Polską wniosku o wpisanie Puszczy Białowieskiej na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Cały wniosek wraz z załącznikami został uznany przez Komitet Światowego Dziedzictwa, a zatem fakt ratyfikowania przez Rzeczpospolitą Polską konwencji UNESCO uniemożliwiał realizację działań sprzecznych z ww. Planem, w tym wydanie i wykonanie Decyzji nr 51.
Dodatkowo w niniejszym dokumencie zawarto potwierdzenie instytucji zarządzających jednostkami administracyjnymi proponowanego Obiektu Dziedzictwa Światowego „Puszcza Białowieska" o woli realizacji planu zarządzania Obiektem zgodnie z uregulowaniami.

[24] Decyzja 38 COM 8B.12 Komitetu Światowego Dziedzictwa z 40 sesji UNESCO.

Decyzja nr 51 nie uwzględniała ograniczeń w zakresie ochrony przyrody wynikających z PZO

Dyrektor Generalny LP, wydając Decyzję nr 51 nie uwzględnił ograniczeń w zakresie ochrony przyrody, wynikających z obowiązującego od dnia 27 listopada 2015 r. PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, będącego aktem prawa miejscowego. Wskazano w nim m. in., że wycinka drzew w drzewostanach ponadstuletnich została zidentyfikowana jako potencjalne zagrożenie dla pięciu gatunków ptaków; usuwanie zamierających drzew, w tym opanowanych przez kornika drukarza zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla trzech gatunków ptaków; usuwanie zamierających drzew zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla sześciu gatunków chrząszczy saproksylicznych; utrzymanie odpowiedniego udziału drzewostanów w wieku powyżej 100 lat było celem działań ochronnych dla trzech gatunków chrząszczy saproksylicznych.

Wydający decyzję Dyrektor Generalny LP stał jednak na stanowisku, że w PZO nie ma zakazu ochrony środowiska przyrodniczego z zastosowaniem metody cięć sanitarnych:

- cięcia sanitarne nie są ujmowane we wskazówkach gospodarczych odnoszonych do poszczególnych wydzieleń leśnych w planach urządzenia lasu dla nadleśnictw. Zawsze są wynikiem potrzeb w zakresie działań ochronnych. Nie są prowadzone z pobudek ekonomicznych;
- RDOŚ pozytywnie zaopiniował projekt aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021, co oznacza, że nie miał uwag do prowadzenia cięć sanitarnych. *Skoro należy przyjąć, że cięcia sanitarne prowadzone przez Nadleśnictwo Białowieża nie naruszają PZO, to kierując się zasadą logicznego rozumowania – należy przyjąć, że brak zakazów w PZO prowadzenia cięć sanitarnych odnosi się także do cięć sanitarnych prowadzonych także przez Nadleśnictwa Browsk i Hajnówka*;
- *(...) w PZO został w istocie wykreowany brak zakazu wycinki w gospodarczej części Puszczy Białowieskiej drzew martwych, w tym drzew ponadstuletnich, a także wycinki drzew dziuplastych mających mniej niż sto lat – jeżeli jest to podyktowane imperatywem kształtowania bezpieczeństwa publicznego. (...) w nadleśnictwach puszczańskich występowała i występuje bardzo silna korelacja pomiędzy miejscami występowania zagrożenia publicznego, a miejscami wymagającymi cięć sanitarnych.*

Zastępca Dyrektora Generalnego w wyjaśnieniach podał m.in., że w Lasach Państwowych przed wydaniem Decyzji nr 51 upewniono się, że akt ten nie będzie sprzeczny z PZO, ponieważ otrzymano pismo interpretacyjne[25] od RDOŚ w Białymstoku, który stwierdził, że *zakaz podejmowania jakichkolwiek czynności w drzewostanach ponad stuletnich nie istnieje, bowiem PZO dopuszcza możliwość przeprowadzenia cięć sanitarnych wywołanych masowym pojawem kornika drukarza*. Ponadto w dniu 12 lutego 2016 r. Lasy Państwowe otrzymały kolejne pismo od RDOŚ wskazujące, że cięcia sanitarne oraz usuwanie drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu i pożarowemu w lasach nie narusza PZO[26].

[25] Pismo z dnia 18 grudnia 2015 r. znak: WPN.211.8.2015.IN.

[26] Pismo z dnia 12 lutego 2016 r. znak: WPN.611.38.2015.GP.

Wpływ decyzji nr 51 na stosowanie i skuteczność środków ochrony wskazanych w PZO

Zdaniem NIK, Decyzja nr 51 miała wpływ na stosowanie i skuteczność środków ochrony wskazanych w PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, ustanowionym w 2015 r. Z PZO wynika w sposób jednoznaczny, że świerki martwe lub zamierające, nawet zasiedlone przez kornika drukarza, stanowią co najmniej ważne siedlisko dla chrząszczy saproksylicznych takich jak bogatek wspaniały, zgniotek cynobrowy, konarek tajgowy i rozmiazg kolweński, wymienionych w załączniku IV lit. a dyrektywy siedliskowej. Innymi słowy PZO z 2015 r. określa środki ochronne, a Decyzja nr 51 zezwala na działania wbrew tym środkom ochronnym. Środki ochronne ujęte w PZO obejmują m.in. wyłączenie z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z ponad 10% udziałem drzew ponadstuletnich[27] czy pozostawienie wszystkich martwych drzew ponadstuletnich do samorzutnej mineralizacji[28]. Tymczasem w Decyzji nr 51 zobowiązano Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku oraz nadleśniczych nadleśnictw puszczańskich do niezwłocznego przystąpienia do m.in. bieżącego usuwania drzew suchych; bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem. Ponadto wskazano, że *w wykonaniu niniejszej decyzji odstępuje się ograniczeń dla cięć, o których mowa w § 1 z uwagi na wiek drzew i funkcję drzewostanów dla lasów w zarządzie PGL Lasy Państwowe na terenie Puszczy Białowieskiej* (§ 2 decyzji).

Decyzja nr 51 niezgodna z PUL na lata 2012–2021 dla nadleśnictw puszczańskich

Dyrektor Generalny LP, wydał Decyzję nr 51, pomimo iż w obowiązujących PUL[29], dla nadleśnictw puszczańskich na lata 2012–2021, zatwierdzonych przez Ministra Środowiska, wprost sformułowano zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej m.in. w części dotyczącej ochrony roślin i zwierząt z Załącznika I i II dyrektywy siedliskowej i ptasiej, tj.:

- pozostawienie podczas zabiegów gospodarczych wszystkich drzew w wieku 100 lat i więcej;
- pozostawienie w drzewostanach powyżej V klasy wieku (101 lat), wszystkich drzew martwych, żywych z widocznymi dziuplami, próchnowiskami i drzew zamierających do całkowitej mineralizacji.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 u.o.l., plan urządzenia lasu jest podstawowym dokumentem gospodarki leśnej opracowanym dla określonego obiektu, zawierającym opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej.

Podejmujący decyzję, były Dyrektor Generalny LP w wyjaśnieniach podał m.in., że: zapisy w Programie ochrony przyrody nie sprzeciwiały się Decyzji nr 51, którą należy traktować jako akt deklaratywny, zaświadczający o admini-

[27] Por. załącznik 5 do PZO z 2015 r., m.in. przedmiot ochrony 9170 Grąd subkontynentalny pkt 8 przedmiot ochrony: A072 Trzmielojad, przedmiot ochrony: A217 Sóweczka, przedmiot ochrony: A 223 Włochatka, przedmiot ochrony: A239 Dzięcioł białogrzbiety, przedmiot ochrony: A241 Dzięcioł trójpalczasty, przedmiot ochrony: A320 Muchołówka mała, przedmiot ochrony: A321 Muchołówka białoszyja, przedmiot ochrony: A207 Siniak.

[28] Por. załącznik 5 do PZO z 2015 r., przedmiot ochrony: 1925 Rozmiazg kolweński, przedmiot ochrony: 4021 Konarek tajgowy, przedmiot ochrony: 4026 Zagłębek bruzdkowany.

[29] W tym, w będących ich integralną częścią programach ochrony przyrody.

stracyjnoprawnej zgodzie Ministra Środowiska na cięcia sanitarne i usuwanie drzew podyktowane imperatywem kształtowania bezpieczeństwa publicznego w lasach, a także zaświadczający o tym, że Minister Środowiska polecił przystąpienie do tych cięć i tego usuwania bezzwłocznie. Wskazał także, że ze względu na status planów urządzenia lasu dla nadleśnictwa może być suwerennym źródłem zadań w zakresie ochrony przyrody. Dodatkowo były Dyrektor Generalny LP w wyjaśnieniach wskazał m.in., że:

- program ochrony przyrody może ewentualnie konkretyzować postępowanie ochronne co do szczegółowego sposobu działania w wykonaniu planów, innych dokumentów oraz norm prawnych, jednak konkretyzacja ta nie może naruszać postanowień owych planów, dokumentów i norm;
- programy ochrony przyrody, stanowiące cześć składową planów urządzenia lasu dla nadleśnictw puszczańskich na lata 2012–2021, zostały opracowane przed wejściem w życie PZO;
- w listopadzie 2015 r. ustanowiono PZO, który nie zawierał zakazu prowadzenia cięć sanitarnych oraz usuwania drzew, podyktowanego imperatywem kształtowania bezpieczeństwa publicznego w lasach. Plany urządzenia lasu dla nadleśnictw puszczańskich, w tym programy ochrony przyrody, jako części składowe tych planów, nie mogą (nie powinny być) wykonywane wbrew PZO. Z kolei PZO nie może być wykonywane wbrew normom prawnym zawartym w ustawie o lasach;
- w dniu 2 lutego 2017 r. Minister Środowiska, wydając zgodę na cięcia sanitarne i na usuwanie drzew ze względu na imperatyw kształtowania bezpieczeństwa publicznego w lasach, w istocie cofnął „generalny" brak zgody na cięcia sanitarne w odniesieniu do drzew i drzewostanów ponadstuletnich, zawarty w piśmie ówczesnego Głównego Konserwatora Przyrody.

Zdaniem NIK, postanowienia PUL dla nadleśnictw puszczańskich, obowiązujące na lata 2012–2021 były zgodne – w zakresie ograniczeń związanych z wycinką i pozyskaniem drzew w wieku 100 lat i więcej – z ustaleniami zawartymi w PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, w którym określono środki ochronne obejmujące m.in. wyłączenie z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z ponad 10% udziałem drzew ponadstuletnich[30]. Wyrażenie przez Ministra Środowiska, pismem z dnia 2 lutego 2017 r., zgody na cięcia sanitarne w odniesieniu do drzew i drzewostanów stuletnich nie stanowiło zmiany planów urządzenia lasu dla nadleśnictw puszczańskich, w trybie określonym w art. 23 ust. 1 u.o.l., a zatem zawarte w tych dokumentach ograniczenia w gospodarowaniu drzewami w wieku 100 lat i więcej pozostały aktualne.

[30] Por. załącznik 5 do PZO z 2015 r., m.in. przedmiot ochrony 9170 Grąd subkontynentalny pkt 8 przedmiot ochrony: A072 Trzmielojad, przedmiot ochrony: A217 Sówecczka, przedmiot ochrony: A223 Włochatka, przedmiot ochrony: A239 Dzięcioł białogrzbiety, przedmiot ochrony: A241 Dzięcioł trójpalczasty, przedmiot ochrony: A320 Muchołówka mała, przedmiot ochrony: A321 Muchołówka białoszyja, przedmiot ochrony: A207 Siniak.

Mając powyższe na uwadze, a także uwzględniając rolę PUL, określoną w art. 6 ust. 1 pkt 6 u.o.l., NIK ocenia, ww. postępowanie Dyrektora Generalnego LP, jako niezgodne z prawem.

Wątpliwości dotyczące realizacji Decyzji nr 51 zgłaszał Dyrektor RDLP w Białymstoku. W piśmie z 28 lutego 2017 r. do Dyrektora Generalnego LP poruszył kwestię czy zapisy zawarte w Decyzji nr 51 zezwalają na wykonywanie cięć na wyznaczonych *powierzchniach inwentaryzowanych oraz w promieniu 100 m od nich*, czy zapis o odstąpieniu od ograniczeń ze względu na funkcje drzewostanów dotyczy siedlisk wilgotnych[31], czy i w jakim zakresie decyzja dotyczy działań na obszarach o funkcjach referencyjnych wyznaczonych Decyzją nr 52 Dyrektora Generalnego LP z dnia 31 marca 2016 r.

Dyrektor Generalny LP w odpowiedzi z 8 marca 2017 r., na ww. pismo, stwierdził że Decyzja nr 51 oznacza zgodę na realizację cięć we wszystkich drzewostanach, jedynie czasowo należy odstąpić od prowadzenia cięć w drzewostanach referencyjnych ze względu na realizację inwentaryzacji gatunków i monitoring siedlisk.

Decyzja nr 74 Dyrektora Generalnego LP

Dnia 2 sierpnia 2017 r., tj. po wniesieniu przez KE skargi do TS UE o stwierdzenie, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy ptasiej i siedliskowej[32], Dyrektor Generalny LP wydał decyzję nr 74 o powołaniu doraźnego zespołu doradczego do oceny zagrożenia bezpieczeństwa publicznego przez drzewa martwe i osłabione na terenie nadleśnictw puszczańskich. Celem zespołu była ocena zagrożenia bezpieczeństwa publicznego drzew przeznaczonych do usunięcia i wydanie w tym zakresie stosownych opinii, które stanowiły podstawę do działań nadleśniczych.

Decyzja nr 313/2017 Dyrektora Generalnego LP

Po wydaniu postanowienia zabezpieczającego TS UE, z dnia 20 listopada 2017 r., zakazującego prowadzenia działań gospodarczych z wyjątkiem mających na celu zachowanie bezpieczeństwa publicznego, Dyrektor Generalny LP decyzją nr 313/2017 z dnia 4 grudnia 2017 r.[33] zobowiązał nadleśniczych nadleśnictw puszczańskich do uzupełnienia struktury organizacyjnej Nadleśnictw o zespoły opiniodawczo-doradcze, do których będzie należeć ocena stopnia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego.

Uchylenie Decyzji nr 51

W związku z poleceniem Ministra Środowiska Dyrektor Generalny LP w dniu 17 maja 2018 r. wydał decyzję nr 89, którą uchylił Decyzję nr 51.

Polecenie przygotowania aneksów do PUL dla nadleśnictw puszczańskich

Dyrektor Generalny LP pismem z dnia 6 sierpnia 2018 r. polecił Dyrektorowi RDLP w Białymstoku przygotowanie aneksów do PUL dla nadleśnictw puszczańskich. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny LP, do dnia 8 listopada 2018 r. ustalono termin opracowania przez nadleśniczych nowych wniosków o zmiany planów urządzenia lasu i przekazania ich do RDLP

[31] Bór wilgotny, Bór Mieszany wilgotny, Las Mieszany wilgotny, Las wilgotny, będących siedliskami chronionymi.

[32] KE wniosła skargę do TS UE 20 lipca 2017 r.

[33] Decyzja nr 313 Dyrektora Generalnego LP z dnia 4 grudnia 2017 r. znak: GL.003.1.2017 w sprawie nałożenia na nadleśniczych kierujących Nadleśnictwami Białowieża, Hajnówka i Browsk obowiązku wydania decyzji zarządczej, uzupełniającej strukturę organizacyjną tych nadleśnictw o zespoły opiniodawczo-doradcze nadleśniczego w kwestii oceny stopnia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w lasach gospodarczych Puszczy Białowieskiej.

w Białymstoku. Natomiast termin zakończenia prac nad aneksami determinowany będzie uzyskaniem pozytywnej opinii Komitetu UNESCO w sprawie oceny wpływu aneksów na wyjątkową uniwersalną wartość Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska".

5.1.3. Prawidłowość przygotowania Planów urządzenia lasu i aneksów do tych dokumentów

Zasady sporządzania planów urządzenia lasu

Plany urządzenia lasu odgrywają, kluczową rolę w prowadzeniu gospodarki leśnej. To właśnie w oparciu o PUL nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną (art. 35 ust. 1 u.o.l.). PUL przygotowywany jest na okres 10 lat dla każdego nadleśnictwa, na zlecenie RDLP wyłącznie w przypadku lasów będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (§ 2 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. *w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzenia planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu*[34]*)* i zatwierdzany przez Ministra Środowiska. Obligatoryjnym elementem PUL jest m.in. program ochrony przyrody (art. 18 ust. 1 pkt 2a u.o.l.*)* uwzględniający działania na rzecz ochrony cennych przyrodniczo siedlisk oraz gatunków objętych ochroną. Przyjęcie i zatwierdzenie PUL poprzedza sporządzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowiska wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, zgodnie z przepisami u.o.o.ś. U.o.l. dopuszcza zmianę PUL w drodze aneksu, jednak zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna ponad wielkość określoną w planie urządzenia lasu etatem miąższościowym użytków rębnych może nastąpić tylko w związku ze szkodą lub klęską żywiołową. (art. 23 ust. 2), przy czym musi zostać zachowana procedura analogiczna jak w przypadku opracowania PUL.
W kontrolowanym okresie dla nadleśnictw puszczańskich przygotowane były PUL na lata 2012–2021 oraz aneksy do PUL.

PUL na lata 2012–2021

Wykonanie projektów PUL na lata 2012–2021 dla kontrolowanych nadleśnictw

Dyrektor RDLP zlecił (umowami z 1 lipca 2010 r.) Biuru Urządzania Lasu i Gospodarki Leśnej Oddział w Białymstoku[35] (dalej: „BULiGL"), wykonanie projektów planów urządzenia lasu na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka. Projekty PUL na lata 2012–2021 dla trzech analizowanych nadleśnictw zostały odebrane w terminach zgodnych z umową (odbiór końcowy po sprawdzeniu materiałów – 29 grudnia 2011 r.).

Projekty PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka zostały poddane procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (zgodnie z art. 55 ust. 4 u.o.o.ś.). W grudniu 2011 r. RDLP otrzymała pozytywne opinie projektów PPWIS i RDOŚ. W opinii RDOŚ przytoczono art. 33 ust. 1 pkt 1 u.o.o.p. stwierdzający, że zabrania się podejmowania działań mogących osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000.

[34] Dz. U. z 2012 r. poz.1302.

[35] Wykonawcę wyłoniono w wyniku przetargu nieograniczonego.

Projekty planów urządzenia lasu na okres 2012–2021 dla nadleśnictw puszczańskich zostały przekazane do DGLP przez Dyrektora RDLP w Białymstoku w dniu 24 stycznia 2012 r. (Nadleśnictwa Białowieża i Browsk) oraz w dniu 30 stycznia 2012 r. (Nadleśnictwo Hajnówka). Każdy składał się z: elaboratu (opis ogólny lasów nadleśnictwa), programu ochrony przyrody, opisów taksacyjnych z podziałem na obręby leśne oraz wydruków mapowych. Łączny etat cięć ww. nadleśnictw, w przedstawionych projektach PUL, wyniósł 1074 144 m^3, czyli średnio 107,4 tys. m^3/rok[36] i był niezgodny z wytycznymi Ministra Środowiska wskazującymi na konieczność ograniczenia maksymalnego poziomu pozyskania drewna do 48,5 tys. m^3/rok.

Weryfikacja formalna przekazanych projektów trwała w DGLP do 28 marca 2012 r. i w jej wyniku nie zgłoszono uwag do przesłanych dokumentów.

Dyrektor Generalny LP w dniu 28 marca 2012 r. wniósł o zatwierdzenie PUL. Przekazał Ministrowi Środowiska wnioski Dyrektora RDLP w Białymstoku, do których załączył pozytywne opinie, wydane przez RDOŚ i PPWIS oraz podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W uzasadnieniu do wniosku Dyrektor Generalny LP poinformował, że etat zaplanowany w projektach PUL uwzględnia m.in:

- *możliwość realizacji zaprojektowanych zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, w tym przebudowy gatunkowej drzewostanów właściwej dla siedlisk przyrodniczych;*
- *poszerzenie do ok. 25 tys. ha obszaru ochrony biernej oraz ograniczenie rozmiaru użytkowania w ramach działań ochrony aktywnej na pozostałym obszarze do potrzeb wynikających z celów hodowlanych i ochronnych, określonych w wysokości zdecydowanie (około dwukrotnie) niższej od wielkości, o które wnioskowały (apelowały) środowiska samorządowe oraz organizacje reprezentujące sektor drzewny, a które to nie mogą być przyjęte z uwagi na szczególny charakter Puszczy Białowieskiej (...).*

Główny Konserwator Przyrody w dniu 26 kwietnia 2012 r. zwrócił się do Dyrektora Generalnego LP o pilne określenie wpływu na planowane pozyskanie drewna, jaki może wywrzeć *wyłączenie z wszelkich cięć drzewostanów 100-letnich i starszych, przyjmując definicję prof. T. Wesołowskiego – drzewostany, w których wiek przynajmniej jednego gatunku wynosi, co najmniej 100 lat i jednocześnie udział tego gatunku w drzewostanie wynosi, co najmniej 10%.*

Zastępca Dyrektora Generalnego LP w dniu 8 maja 2012 r. poinformował Głównego Konserwatora Przyrody, że wyłączenie z użytkowania powyższych drzewostanów spowoduje obniżenie łącznego etatu pozyskania drewna zaproponowanego w projektach PUL dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka o 133,1 tys. m^3 – do poziomu 941,0 tys. m^3.

Zatwierdzenie PUL jedną decyzją

W dniu 16 maja 2012 r. Główny Konserwator Przyrody, działając z upoważnienia Ministra Środowiska, zatwierdził jedną decyzją PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka. Łączny

[36] W tym: 166 594 m^3 dla Nadleśnictwa Białowieża, 435 319 m^3 dla Nadleśnictwa Browsk oraz 472 231 m^3 dla Nadleśnictwa Hajnówka.

zatwierdzony etat cięć dla ww. Nadleśnictw był zgodny z wielkościami wnioskowanymi przez Dyrektora Generalnego LP i wynosił 1 074 144 m^3 drewna. Minister w uzasadnieniu do decyzji zatwierdzającej PUL wprowadził dodatkowe zalecenia dotyczące prowadzenia gospodarki leśnej:

- ustalił nieprzekraczalny łączny rozmiar pozyskania dla ww. Nadleśnictw na poziomie 48,5 tys. m^3 na rok;
- nakazał, aby względy ochronne i pielęgnacyjno-hodowlane, a nie względy ekonomiczne, decydowały o wykonaniu każdego z zatwierdzonych zadań;
- zobowiązał Dyrektora RDLP w Białymstoku do nadzoru nad realizacją zatwierdzonych zadań oraz nieprzekraczania łącznego rozmiaru cięć dla ww. Nadleśnictw.

Zawieszenie wykonania zatwierdzonych PUL na lata 2012–2021 ze względu na niespójność postanowień oraz błędy formalne

Główny Konserwator Przyrody postanowieniem z dnia 1 czerwca 2012 r. wstrzymał wykonanie decyzji z dnia 16 maja 2012 r., o czym poinformował Dyrektora Generalnego LP w dniu 5 czerwca 2012 r. i polecił mu dokonanie ponownej analizy projektów PUL, z uwzględnieniem definicji T. Wesołowskiego dotyczącej wieku drzewostanu.

Dyrektor Generalny LP w dniu 15 czerwca 2012 r. poinformował o zamiarze poddania projektów ponownej analizie oraz przedstawił do akceptacji dodatkowe kryteria ograniczające działania na terenie lasów polegające na ograniczeniu lub odstąpieniu od działań gospodarczych:

1) na siedliskach wilgotnych i bagiennych (siedliskowe typy lasu: Bór wilgotny, Bór Mieszany wilgotny, Las Mieszany wilgotny, Ols, Ols Jesionowy) niebędących siedliskami przyrodniczymi Natura 2000;
2) w drzewostanach ekotonowych[37] oraz zagrożonych pinetyzacją[38] i monotypizacją[39] w szczególności na siedliskach: Bór Mieszany świeży, Bór Mieszany wilgotny, Las świeży, które stanowią naturalne połączenia ekologiczne między siedliskami bagiennymi i obszarami ochrony rezerwatowej;
3) w drzewostanach pionierskich z dominacją brzozy i osiki powyżej III klasy wieku[40];
4) we wszystkich drzewostanach, w których składzie gatunkowym ujęte są gatunki o wieku ponad 100 lat.

W dniu 3 lipca 2012 r. Główny Konserwator Przyrody polecił Dyrektorowi Generalnemu LP uwzględnienie ww. kryteriów w pracach nad projektami PUL.

[37] Ekoton – strefa przejściowa między dwiema różnymi biocenozami.

[38] Według Encyklopedii Leśnej pinetyzacja to *forma degeneracji fitocenozy leśnej polegająca na wprowadzeniu do drzewostanu liściastego drzew iglastych, zwykle z rodziny sosnowatych, lub wyeliminowaniu drzew liściastych z drzewostanu mieszanego, np. dębu z boru mieszanego.*

[39] Według Encyklopedii Leśnej monotypizacja lasu to *forma degeneracji fitocenozy leśnej polegająca na ujednoliceniu gatunkowym i wiekowym drzewostanu oraz zubożeniu jego struktury warstwowej. (...) jednogatunkowy i równowiekowy las jest mniej odporny na gradacje szkodników, działalność wiatru i innych czynników zewnętrznych i wewnętrznych.*

[40] Powyżej 60 lat.

Unieważnienie decyzji zatwierdzających PUL na lata 2012–2021 oraz odmowa zatwierdzenia przedłożonych projektów ze względu na niewystarczającą ochronę siedlisk i gatunków

Główny Konserwator Przyrody decyzją z dnia 28 czerwca 2012 r., na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*[41] (dalej: „Kpa"), stwierdził nieważność i wstrzymał wykonanie swojej decyzji z dnia 16 maja 2012 r., zatwierdzającej PUL dla nadleśnictw puszczańskich na lata 2012–2021. Powodem unieważnienia decyzji była sprzeczność pomiędzy rozstrzygnięciem decyzji a jej uzasadnieniem oraz fakt ustanowienia PUL dla trzech nadleśnictw jedną decyzją, co było niezgodne z art. 62 ustawy Kpa, w którym określono przesłanki dla rozpatrzenia w jednym postępowaniu kilku spraw.

Główny Konserwator Przyrody w dniu 18 lipca 2012 r. trzema odrębnymi decyzjami odmówił zatwierdzenia przedłożonych 28 marca 2012 r. projektów PUL dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka z wnioskowanym łącznym etatem 1 074 144 m^3, ponieważ zaplanowane w projekcie zadania w zakresie gospodarki leśnej nie gwarantowały należytej ochrony siedlisk, gatunków i procesów przyrodniczych.

W związku z powyższym przygotowano nowe projekty. Zostały w nich uwzględnione zalecenia Ministra Środowiska dotyczące m.in. rocznego pozyskania drewna na poziomie 48,5 tys. m^3 łącznie dla trzech nadleśnictw oraz wyłączenia z wszelkich cięć drzewostanów, w których drzewa jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmują, co najmniej 10% powierzchni. Łączny etat cięć ww. nadleśnictw, w przedstawionych projektach PUL, został zmniejszony z poprzednio proponowanych 1 074 144 m^3 do 469 980 m^3, czyli wynosił średnio 47,0 tys. m^3/rok[42]. Był on niższy od określonego PUL na lata 2002–2011 o 987 126 m^3 [43].

Zatwierdzenie nowych projektów PUL, w których uwzględniono zalecenia Ministra Środowiska dotyczące ograniczenia wielkości pozyskania oraz ochrony siedlisk

Ponownie (22 sierpnia 2012 r.) wystąpiono do właściwych organów o zaopiniowanie projektów. Uzyskano pozytywne opinie PPWIS (30 sierpnia 2012 r.) i RDOŚ (7 września 2012 r.)

Nowy wniosek o zatwierdzenie projektów PUL na lata 2012–2021 dla nadleśnictw puszczańskich został przekazany do DGLP 4 października 2012 r. i tego samego dnia Dyrektor Generalny LP przesłał projekty do Ministra Środowiska celem ich zatwierdzenia. Do wniosku Dyrektora Generalnego LP zostały załączone podsumowania przeprowadzonych strategicznych ocen oraz pozytywne opinie RDOŚ i PPWIS.

W dniu 9 października 2012 r. Minister Środowiska trzema decyzjami zatwierdził PUL dla Nadleśnictw: Białowieża Browsk i Hajnówka. W zatwierdzonych PUL przyjęto dodatkowe kryteria ograniczające działania hodowlano-ochronne, tj. ograniczenie (wyłączenie) projektowania działań gospodarczych w grupach:

– wyłączenie z użytkowania drzewostanów, w których drzewa jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmują, co najmniej 10% powierzchni;

[41] Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

[42] W tym: 63 471 m^3 dla Nadleśnictwa Białowieża, 214 218 m^3 dla Nadleśnictwa Browsk oraz 192 291 m^3 dla Nadleśnictwa Hajnówka.

[43] PUL na lata 2002–2011 dla nadleśnictwa Białowieża zakładał pozyskanie drewna w ilości 301 526 m^3 grubizny netto, dla Nadleśnictwa Browsk – 655 670 m^3, dla Nadleśnictwa Hajnówka – 499 910 m^3.

– drzewostanów na siedliskach semihydrogenicznych oraz hydrogenicznych (Bór wilgotny, Bór Mieszany wilgotny, Las Mieszany wilgotny, Las wilgotny, Ols, Ols Jesionowy) niebędących siedliskami przyrodniczymi obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004;
– drzewostanów ekotonowych oraz zagrożonych pinetyzacją i monotypizacją, w szczególności na siedliskach Boru Mieszanego świeżego, Boru Mieszanego wilgotnego, Lasu świeżego, stanowiących naturalne połączenia ekologiczne miedzy siedliskami hydrogenicznymi i obszarami ochrony rezerwatowej;
– drzewostanów pionierskich z dominacją brzozy i osiki powyżej III klasy wieku.

Koszty sporządzenia, na zlecenie Dyrektora RDLP w Białymstoku, projektów PUL dla nadleśnictw puszczańskich na lata 2012–2021 wyniosły łącznie 4 391,8 tys. zł, w tym dla poszczególnych Nadleśnictw: Białowieża – 936,7 tys. zł; Browsk – 1 562,3 tys. zł; Hajnówka – 1 892,8 tys. zł.

Dodatkowo w związku z koniecznością weryfikacji projektów zawarto (23 lipca 2012 r.) z tym samym wykonawcą umowy na wykonanie poprawionych materiałów i baz danych, za które zapłacono należne wynagrodzenie w kwocie 59,4 tys. zł brutto, w tym dla poszczególnych Nadleśnictw: Białowieża – 16,2 tys. zł; Browsk – 21,6 tys. zł; Hajnówka – 21,6 tys. zł.

Koszty opracowania projektów PUL i ich ponownej weryfikacji zostały poniesione ze środków funduszu leśnego.

W okresie braku zatwierdzonych PUL 2012–2021, RDLP ustaliła dla nadleśnictw puszczańskich plan cięć i hodowli na 2012 rok. Należy jednak zwrócić uwagę, że żaden przepis prawny nie upoważniał RDLP do ustalenia takiego planu, co podniesiono już w toku poprzedniej kontroli NIK.

Rozbieżne dane dotyczące lasów ochronnych na terenie Nadleśnictwa Białowieża we wniosku o zatwierdzenie PUL na lata 2012–2021

Ponadto stwierdzono, że przesłany projekt PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 oraz wniosek o zatwierdzenie tego planu zawierały rozbieżne dane w zakresie powierzchni lasów ochronnych i gospodarczych, i tak:

a) we wniosku o zatwierdzenie planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na okres 2012–2021 (wzór nr 8 str. 1) wskazano, że powierzchnia lasów uznanych za ochronne w tym Nadleśnictwie wynosi 7 869,28 ha, natomiast w planie urządzenia lasu sporządzonym dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 (wzór nr 9 str. 1) wskazano, że lasy ochronne zajmują powierzchnię 7877,92 ha, tj. większą o 8,64 ha. Również w treści opisania ogólnego (elaboratu) w tabeli nr 41 podano powierzchnię lasów ochronnych równą 7877,92 ha. Oznacza to, że powierzchnia lasów ochronnych podana we wniosku do Ministra Środowiska o zatwierdzenie PUL (wzór nr 8) różniła się od powierzchni lasów ochronnych zawartych w treści opisania ogólnego (elaboratu);

b) we wniosku o zatwierdzenie planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 (wzór nr 8 str. 1) wskazano, że powierzchnia lasów gospodarczych w tym Nadleśnictwie wynosi 237,49 ha, a:

   – w PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 (wzór nr 9 str. 1) wskazano, że lasy gospodarcze zajmują powierzchnię 228,85 ha, tj. o 8,64 ha mniejszą w stosunku do danych zwartych we wniosku 237,49 ha;

   – w POP dla ww. PUL, w zestawieniu powierzchni lasów (tab. 57 str. 214), nie wykazano powierzchni lasów gospodarczych, co również podkreślono w rozdziale 3.3.3 *Lasy wielofunkcyjne (gospodarcze)* elaboratu, gdzie podano, że w Nadleśnictwie Białowieża lasy gospodarcze nie występują.

Powierzchnia lasów ochronnych i lasów gospodarczych wskazana we wniosku o zatwierdzenie PUL, jak również w elaboracie i programie ochrony przyrody powinna być taka sama i zgodna z wydaną w tej sprawie decyzją Ministra Środowiska.

Zatwierdzenie przez Ministrowa Środowiska, decyzją z dnia 9 października 2012 r., PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża, zawierającego sprzeczne dane w zakresie powierzchni lasów uznanych za ochronne i lasów gospodarczych było działaniem nierzetelnym.

Aneksy do PUL na lata 2012–2021

Przygotowanie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża

Nadleśniczy Nadleśnictwa Białowieża w dniu 7 lipca 2015 r. skierował do RDLP wniosek w sprawie aneksowania PUL na lata 2012–2021. Wystąpił o zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna z 63 471 m^3 do 132 457 m^3 grubizny netto[44], tj. o 68 986 m^3. W uzasadnieniu podał, że: 1] konieczność wykonania aneksu do PUL była spowodowana wystąpieniem szkód o charakterze klęskowym, wywołanych przez czynniki biotyczne (gradacja kornika drukarza), wymuszających wykonanie zwiększonego rozmiaru cięć sanitarnych i w związku z tym brak możliwości wykonania obligatoryjnych cięć wynikających z potrzeb hodowlanych, określonych w obowiązującym PUL; 2] z prowadzonego przez nadleśnictwo monitoringu wynikało, że w okresie 3,5 roku obowiązywania PUL masa drewna świerkowego zasiedlona przez kornika drukarza przekroczyła 232,9 tys. m^3, w tym w drzewostanach ponadstuletnich wynosiła 140,0 tys. m^3, w rezerwatach 49,8 tys. m^3, a w drzewostanach do 100 lat 43,1 tys. m^3; 3] cięcia sanitarne można prowadzić jedynie w drzewostanach w wieku poniżej 100 lat, jednak gwałtowna ekspansja kornika drukarza z drzewostanów ponadstuletnich i rezerwatów powoduje konieczność prowadzenia tych cięć na skalę, której nie przewidziano wprowadzając drastyczne ograniczenia zabiegów hodowlano-ochronnych oraz wielkości etatu w PUL na lata 2012–2021. Ponadto wnioskował o zwiększenie powierzchni odnowień i zalesień z 11,61 ha do 26,03 ha (o 14,42 ha), poprawek i uzupełnień z 1,16 ha do 2,60 ha (o 1,44 ha) i powierzchni przeznaczonej pod melioracje z 14,90 ha do 29,32 ha (o 14,42 ha).

[44] W tym użytków rębnych z 771 m^3 do 1627 m^3 (o 856 m^3) i przedrębnych z 62 700 m^3 do 130 830 m^3 (o 68 130 m^3) grubizny netto.

Dyrektor RDLP w Białymstoku w dniu 20 lipca 2015 r. wystąpił do Dyrektora Generalnego LP z wnioskiem o wyrażenie zgody na sporządzenie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 wraz z wykonaniem kompletu ekspertyz i oceny wystąpienia gradacji kornika w drzewostanach świerkowych Puszczy Białowieskiej. Łączny koszt wykonania dokumentacji Dyrektor RDLP w Białymstoku oszacował na 120 tys. zł[45], a jej opracowanie uzasadnił szybkim wzrostem liczby drzew świerkowych zasiedlonych przez kornika drukarza, co wpływa negatywnie na stan siedlisk przyrodniczych. Wniosek został zaakceptowany w dniu 31 lipca 2015 r.

Zgodnie z art. 33 ust. 3 u.o.o.p. projekt aneksu wymagał przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania na środowisko na zasadach określonych w u.o.o.ś.

RDLP wystąpiła do PPWIS i RDOŚ *o wydanie decyzji dotyczącej odstąpienia od przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla opracowywanego aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża*. W odpowiedzi PPWIS 7 sierpnia 2015 r. wydał opinię, że zachodzą okoliczności uzasadniające odstąpienie od przeprowadzania s.o.o.ś. aneksu do PUL, natomiast RDOŚ poinformowała, że odstąpienie od przeprowadzenia s.o.o.ś. jest niemożliwe.

W ponownie złożonych wnioskach (17 lipca 2015 r.) RDLP wystąpiła do PPWIS i RDOŚ o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie, wskazując w uzasadnieniu wnioskowany poziom zwiększenia pozyskania drewna w dziesięcioleciu (do 132 457 m^3).

Projekt aneksu do PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża[46] został przez RDLP odebrany od wykonawcy (BULiGL) 30 października 2015 r., tj. w terminie zgodnym z umową. Do otrzymanych materiałów RDLP nie wniosła uwag i 6 listopada 2015 r. przesłała właściwym organom do zaopiniowania *dokumentację dotyczącą sporządzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża* wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

Uzyskano pozytywna opinię PPWIS (z 10 listopada 2015 r.) na aneksowanie PUL na lata 2012–2021 dla tegoż nadleśnictwa i zwiększenie pozyskania drewna (bez wskazania wielkości pozyskania)[47]. W uzasadnieniu podano m.in., że: *realizacja aneksu nie wychodzi poza zadania przewidziane w PUL. Zmiany te będą dotyczyły wyłącznie prac związanych z usuwaniem zagrożenia dla drzewostanów spowodowanych kornikiem drukarzem i rozpadem cennych przyrodniczo ekosystemów*. Dodano, że: *realizacja przedmiotowego PUL nie wpłynie bezpośrednio na zdrowie i bezpieczeństwo ludzi, jako że charakter zaplanowanych zabiegów i działań dotyczy wyłącznie kształtowania drzewostanów w ekosystemach leśnych*.

[45] Łączny koszt sporządzenia aneksu wraz z dokumentacją na potrzeby aneksu wyniósł 128 tys. zł.

[46] Dokumentacja sporządzona na mocy umowy nr ZR.271.34.2015 z 11 sierpnia 2015 r. obejmująca aneks do PUL 2012–2021 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

[47] We wniosku RDLP z 6 listopada 2015 r. o wydanie tej opinii powołano się na wcześniejsze pismo RDOŚ (nr WPN.611.16.2015.AP z 14 lipca 2015 r.), w którym napisano m.in., że Nadleśniczy wnioskuje o zwiększenie etatu o 68 986 m^3 z 63 471 m^3 do 132 457 m^3.

RDOŚ (16 listopada 2015 r.) zaopiniował negatywnie prognozę oddziaływania na środowisko z powodu nieuwzględnienia wpływu działań określonych w aneksie na siedliska przyrodnicze oraz na zapisy PZO. Po otrzymaniu 10 grudnia 2015 r. od RDLP uzupełnionej dokumentacji RDOŚ (17 grudnia 2015 r.) pozytywnie zaopiniował aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, zwiększający rozmiar pozyskania drewna do 132 457 m^3. W opinii wskazał, że zmieniony rozmiar pozyskania drewna spowolni gradację kornika drukarza i powstrzyma rozpad drzewostanów, a zwiększony do wymienionej wartości etat masowy, zgodnie z prognozą oddziaływania na środowisko, nie będzie obejmował drzewostanów ponad 100-letnich, tj. takich, które mają w składzie 10% drzew ponad 100-letnich, co było zgodne z zapisami PZO.

W czasie uzgodnień z RDOŚ dotyczących zwiększenia pozyskania drewna o 132 457 m^3 nadleśniczy składa kolejne wnioski

W czasie gdy trwały uzgodnienia z RDOŚ, Nadleśniczy w dniu 10 listopada 2015 r. złożył kolejny wniosek o aneks do PUL, powołując się na ekspertyzę BULiGL sporządzoną na potrzeby aneksu do PUL na lata 2012–2021, wystąpił m.in. o: zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna z 63 471 m^3 do 317 894 m^3, tj. o 254 423 m^3, a także zwiększenie powierzchni odnowień i zalesień z 11,61 ha do 883,20 ha (o 871,59 ha) i powierzchni przeznaczonej pod melioracje z 14,90 ha do 883,20 ha (o 868,30 ha)[48].

Następnie (jako uzupełnienie ww.) Nadleśniczy przekazał kolejny wniosek z dnia 17 grudnia 2015 r., w którym wystąpił o zwiększenie powierzchni odnowień i zalesień z 11,61 ha do 893,12 ha (o 881,51 ha), powierzchni pielęgnacji (gleby, upraw i młodników) z 524,71 ha do 2 301,03 ha (o 1 776,32 ha) i powierzchni przeznaczonej pod melioracje z 14,90 ha do 890,47 ha (o 875,57 ha), pozostawiając proponowany rozmiar pozyskania drewna na poziomie 317 894 m^3.

Skorygowane wnioski przekazane zostały do RDOŚ (18 grudnia 2015 r. i 5 stycznia 2016 r.) w celu uzyskania opinii dotyczącej aneksu do PUL zwiększającego etat pozyskania drewna do 317 894 m^3.

Negatywna opinia RDOŚ dotycząca pozyskania w wysokości 317 894 m^3

RDOŚ (18 stycznia 2016 r.) negatywnie zaopiniował ww. projekt aneksu PUL wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Przyczyną było niewykazanie przez RDLP braku negatywnego oddziaływania na gatunki i siedliska przyrodnicze obszaru N2000 Puszcza Białowieska. Jednocześnie w opinii tej stwierdził, że możliwość wykonywania cieć sanitarnych w drzewostanach ponad 100-letnich nie stoi w sprzeczności z PZO, jednak przedłożona dokumentacja nie przedstawiała analizy skali i rozmiaru tych prac z uwzględnieniem ich wpływu na siedliska i gatunki.

Wobec negatywnej opinii RDOŚ, Nadleśniczy 9 lutego 2016 r. wystąpił o zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna z 63 471 m^3 do 188 000 m^3 grubizny netto (o 124 529 m^3), w tym użytków rębnych z 771 m^3 do 1220 m^3 (o 449 m^3) i przedrębnych z 62 700 m^3 do 186 780 m^3 (o 124 080 m^3) grubizny netto. W uzasadnieniu podał m.in. nowe dane z prowadzonego przez nadleśnictwo monitoringu, że w okresie 4 lat obowiązywania aktualnego PUL masa drewna ze świerków zasiedlonych przez kornika drukarza prze-

[48] W tym użytków rębnych z 771 m3 do 223 094 m^3 (o 222 323 m^3) i przedrębnych z 62 700 m^3 do 94 800 m^3 (o 32 100 m^3) grubizny netto.

kroczyła 333 000 m^3, w tym w drzewostanach ponadstuletnich wynosiła 197 200 m^3, w rezerwatach 61 000 m^3, a w drzewostanach do 100 lat 74 800 m^3. Ponadto wnioskował o zwiększenie powierzchni odnowień i zalesień z 11,61 ha do 26,03 ha (o 14,42 ha), poprawek i uzupełnień z 1,16 ha do 2,60 ha (o 1,44 ha), pielęgnacji z 524,71 ha do 539,13 ha (o 14,42 ha) i powierzchni przeznaczonej pod melioracje z 14,90 ha do 29,32 ha (o 14,42 ha).

Pozytywna opinia RDOŚ dotycząca pozyskania w wysokości 188 000 m^3

Wniosek o zaopiniowanie aneksu do PUL zwiększającego rozmiar pozyskiwanego drewna do 188 000 m^3 RDLP przekazała RDOŚ w dniu 12 lutego 2016 r. RDOŚ pozytywnie zaopiniował projekt. W swojej opinii wskazał, że: [1] aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża dotyczy przede wszystkim wykonania cięć sanitarnych w celu spowolnienia procesu gradacji kornika drukarza i powstrzymania rozpadu drzewostanów (usuwania zasiedlonych świerków), [2] wyłączone z cięć sanitarnych będą rezerwaty przyrody, siedliska bagienne i wilgotne[49] oraz strefy ochronne, [3] wyłączono z działań gospodarczych drzewostany z gatunkiem w składzie, co najmniej 10% drzew wieku 100 i więcej lat m.in. dla siedliska grądu subkontynentalnego, [4] drewno martwe nie będzie usuwane, z wyłączeniem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, [5] aneks do PUL jest zgodny z PZO.

RDLP nie występowała do PPWIS o zaopiniowanie prognozy oddziaływania na środowisko aneksu do PUL dotyczącej pozyskania drewna w ilości 317 894 m^3 i 188 000 m^3 grubizny netto, czym naruszyła art. 54 ust. 1 u.o.o.ś.

Aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża został pozytywnie zaopiniowany przez RDOŚ, mimo że poddana strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko dokumentacja nie była dostosowana do wnioskowanego poziomu pozyskania drewna, tj. 188 000 m^3, a dotyczyła 317 894 m^3. Ponadto zezwalał on na działania wbrew środkom ochrony przewidzianych w PZO.
Cel wskazany w aneksie do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, którym jest *zapobieżenie dalszemu rozpadowi drzewostanów spowodowanego przez postępującą gradację kornika drukarza* nie był bowiem, spójny z celami ochrony określonymi w załączniku nr 4 do PZO. Ponadto działania przewidziane aneksem do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, stanowiły realizację potencjalnych zagrożeń dla siedlisk przyrodniczych i gatunków zidentyfikowanych w załączniku nr 3 do PZO[50]. Tym samym stanowiło to naruszenie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej oraz art. 33 ust. 1 u.o.o.p.

Biorąc pod uwagę zapisy PZO stanowisko RDOŚ było niezgodne z jego własnym zarządzeniem, będącym aktem prawa miejscowego[51].

[49] Bór wilgotny, Bór Mieszany wilgotny, Las Mieszany wilgotny, Las wilgotny, Bór bagienny, Bór Mieszany bagienny, Las Mieszany bagienny, Ols, Ols jesionowy.

[50] M.in.: usuwanie martwych i zamierających drzew stanowi potencjalne zagrożenie dla siedliska grądu subkontytnentalnego, łęgów wierzbowych, topolowych, olszowych i jesionowych.

[51] Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 (Dz. Urz. Woj. podl. z 12 listopada 2015 r. poz. 3600).

Pozytywna opinia RDOŚ pomimo niespójnej dokumentacji i niezgodności aneksu z ustanowionymi w PZO środkami ochrony obszaru N2000 Puszcza Białowieska

W PZO, wśród zagrożeń dla przedmiotów ochrony obszaru N2000, w żadnym miejscu nie wskazano gradacji kornika, jako istniejącego lub potencjalnego zagrożenia. Odwrotnie usuwanie zamierających drzew zostało w PZO zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunków: zgniotka cynobrowego(*Cucujus cimmaberinus)*, ponurka Szneidera (*Boros schneideri*), konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficolis*), średzinka (*Mesosa myopos),* rozmiazga kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), zagłębka bruzdkowanego (*Rhysodes sulcatus*) oraz bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*).

W żadnym miejscu w PZO nie ma mowy o dopuszczeniu wykonywania cięć sanitarnych. W odniesieniu do drzew dziuplastych w drzewostanach poniżej 100 lat oraz drzew martwych ponad 100 letnich PZO dopuszcza ich usuwanie wyłącznie w sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu publicznemu.

Dodatkowo opinia RDOŚ zawiera sformułowania wewnętrznie sprzeczne. Stanowisko, że aneks jest zgodny z PZO, ponieważ nie przewiduje prowadzenia m.in. cięć rębnych i przedrębnych, a jedynie cięcia sanitarne, nie jest zrozumiałe. Według *Encyklopedii leśnej*, dostępnej w serwisie internetowym tworzonym na zlecenie DGLP, cięcia sanitarne wykonywane są w ramach cięć przedrębnych, zatem cięcia sanitarne mogą być jednocześnie cięciami przedrębnymi.
Cięcia sanitarne stanowią element zabiegów dotyczących ochrony lasu, będące elementem gospodarki leśnej zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.l., tym samym zawarte w PZO zapisy dotyczące wyłączenia z działań gospodarczych szeregu drzewostanów uniemożliwiają prowadzenie cięć sanitarnych.

Stanowisko RDOŚ, że PZO dopuszcza cięcia sanitarne w zakresie usuwania świerkowego posuszu zasiedlonego, było nieuprawnione, co stwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r. (sprawa C-441/17).

Ponadto zwrócić należy uwagę, że prognoza oddziaływania na środowisko aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża pozytywnie zaopiniowana przez RDOŚ, była sporządzona na podstawie nieaktualnych danych, tj. pochodzących z inwentaryzacji przeprowadzonej na obszarze N2000 Puszcza Białowieska w 2007 roku. Tym samym, wbrew wymogom art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, nie było możliwe przeprowadzenie rzetelnej oceny wpływu planowanych działań na integralność obszaru N2000. Zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami RDOŚ, nie mając delegacji ustawowej do nakazywania wykonania dodatkowych inwentaryzacji w ramach prowadzonej procedury bazował na informacji RDLP, iż zaplanowane w aneksie cięcia sanitarne nie będą wykonywane w rezerwatach przyrody, na siedliskach bagiennych i wilgotnych oraz w strefach ochronnych. RDLP poinformowała też, że nie będzie usuwany posusz jałowy, z wyłączeniem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu. Dało to podstawę do pozytywnego zaopiniowania aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża.

Pozytywna opinia RDOŚ dała podstawę do dalszych działań.

Przekazanie projektu aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża do zatwierdzenia pomimo istniejących niezgodności w dokumentacji oraz z zasadami ochrony obszaru określonymi PZO

W dniu 15 lutego 2016 r. Dyrektor RDLP w Białymstoku przekazał do DGLP: wniosek o zatwierdzenie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 (wzór nr 8) oraz aneks do planu urządzenia lasu (wzór 9) wraz z:

- *Dokumentacją na potrzeby sporządzenia aneksu do PUL Nadleśnictwa Białowieża zawierającą ocenę stanu lasu oraz określającą zakres niezbędnych działań gospodarczo-ochronnych dla zachowania drzewostanów świerkowych* (dalej: „dokumentacja na potrzeby aneksu" lub „ekspertyza") – sporządzoną dla planowanego zwiększenia limitu pozyskania drewna do 317 894 m^3;
- prognozą oddziaływania na środowisko dla ww. *dokumentacji na potrzeby aneksu,* wraz z podsumowaniem;
- opinią PPWIS (z dnia 10 listopada 2015 r. – bez wskazania wielkości etatu cięć);
- sześcioma opiniami RDOŚ[52] do projektu aneksu do PUL;
- opinią Zespołu Ochrony Lasu;
- uzgodnieniem z Białowieskim Parkiem Narodowym w Białowieży;
- zestawieniami mapowymi.

Wniosek Dyrektora RDLP w Białymstoku dotyczył zwiększenia etatu cięć z 63 471 m^3 do 188 000 m^3 , tj. o 125 417 m^3 w stosunku do zatwierdzonego PUL. Z kolei w dokumentacji na potrzeby aneksu, przesłanej wraz z wnioskiem o jego zatwierdzenie, wskazano zwiększenie pozyskania drewna do wielkości 317 894 m^3, która to wielkość została poddana strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

Dyrektor RDLP wnioskował o zatwierdzenie aneksu, chociaż odpowiadając na uwagi uczestników konsultacji społecznych stwierdził m.in., że *PZO blokuje realizację działań przewidzianych aneksem*[53].

W dokumentacji na potrzeby aneksu zawarto plan działań z zakresu ochrony przyrody, jako uzupełnienie do obowiązującego programu ochrony przyrody. Wskazano m.in., że program ochrony przyrody (dalej: „POP")

[52] Negatywna opinia z dnia 16 listopada 2015 r. znak: WPN.611.38.2015AP. Pozytywna opinia RDOŚ z dnia 17 grudnia 2015 r. znak: WPN.611.38.2015 GP do projektu aneksu zwiększającego pozyskanie do wielkości 132 457 m^3. Pismo RDOŚ z dnia 28 grudnia 2015 r. znak: WPN.611.38.2015 GP informujące, że już pozytywnie zaopiniował projekt aneksu zwiększający etat cięć do 132 457 m^3. Pismo RDOŚ z dnia 8 stycznia 2016 r. znak: WPN.611.38.2015.GP wzywające do uzupełnienia wniosku o zwiększenie etatu cięć do 317 894 m^3. Negatywna opinia RDOŚ z dnia 18 stycznia 2016 r. znak: WPN.611.38.2015.GP w sprawie projektu aneksu zwiększającego pozyskanie do 317 894 m^3. Pozytywna opinia RDOŚ z dnia 12 lutego 2016 r. dla projektu aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża zwiększającego poziom pozyskania drewna do wielkości 188 000 m^3.

[53] Uwagi zgłoszone przez organizacje i osoby fizyczne dotyczyły głównie: 1] zmiany w Prognozie oddziaływania na środowisko klasyfikacji oddziaływania z *możliwie negatywnego* na *negatywne*, 2] konieczności modyfikacji tabeli dotyczącej oceny wpływu na środowisko, 3] wybiórczego wykorzystania publikacji naukowych, 4] niespełniania przez ekspertyzę formalnych ani merytorycznych wymagań ochrony środowiska, która powinna być wykonana przez inną niezależną, obiektywną instytucję/firmę zajmującą się waloryzacją przyrodniczą, 5] niezgodności z wytycznymi dotyczącymi ocen oddziaływania na obszary Natura 2000 oraz zasad ochrony obszarów Natura 2000, 6] naruszenia art. 6 ust. 3 Dyrektywy Siedliskowej, 7] nieprzeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej, 8] zmiany oceny wpływu zabiegów na gatunki saproksyliczne, 9] pomijania w ekspertyzie i prognozie oddziaływania na środowisko stanu wiedzy na temat naturalnych procesów zachodzących w ekosystemach leśnych pochodzenia naturalnego, 10] niezgodności aneksu do PUL 2012–2021 Nadleśnictwa Białowieża z obowiązującym PZO.

w PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 należy uzupełnić o działania ochronne ustalone dla gatunków i siedlisk obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, określone w planie zadań ochronnych oraz *(...) po zatwierdzeniu PZO zmodyfikować działania gospodarcze przewidziane w Ekspertyzie do aneksu planu tak by nie stały w sprzeczności z PZO.* Zawarto także ustalenia i wytyczne odnoszące się do strefy objętej działaniami gospodarczymi, zaprojektowanymi w dokumentacji na potrzeby sporządzenia aneksu do PUL Nadleśnictwa Białowieża. Ostatecznie w przesłanym do DGLP projekcie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 Dyrektor RDLP w Białymstoku nie dokonał aktualizacji obowiązującego POP w zakresie wymogów odnoszących się do działań ochronnych, przypisanych do realizacji Nadleśnictwu Białowieża, zawartych w PZO.

Weryfikacja formalna wniosku Dyrektora RDLP w Białymstoku w sprawie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża trwała w DGLP do 18 marca 2016 r. W jej wyniku nie zgłoszono uwag do przesłanych dokumentów, a projekt aneksu Dyrektor Generalny przekazał w ww. dniu Ministrowi Środowiska celem zatwierdzenia.

Zatwierdzenie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża

Minister Środowiska w dniu 25 marca 2016 r. zatwierdził aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021, w którym dokonano aktualizacji powierzchni łącznej lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia wg stanu na 1 stycznia 2016 r. na 12 585,30 ha, zwiększono etat cięć z 63 471 m^3 do 188 000 m^3 oraz powierzchnię zalesień i odnowień z 12,77 ha do 28,63 ha.

W stosunku do wcześniejszej wersji PUL na lata 2012–2021 Nadleśnictwa Białowieża, w zatwierdzonym aneksie do PUL pozostawiono na tym samym poziomie powierzchnię przewidzianą do pielęgnowania lasu (2904,99 ha, w tym 86,74 ha pielęgnowanie upraw, 437,97 ha pielęgnowanie młodników i 2 380,28 ha trzebieży) i orientacyjną powierzchnię odnowień drzewostanów przewidzianych do użytkowania rębnego (3,29 ha), natomiast zwiększono powierzchnię podsadzeń i dolesień (z 8,32 ha do 22,74 ha), poprawek i uzupełnień (z 1,16 ha do 2,60 ha) i melioracji (z 14,90 ha do 29,32 ha).

Zatwierdzony przez Ministra Środowiska aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża ma istotny wpływ na stosowanie i skuteczność środków ochrony, które zawarte są w PZO. Aneks zezwala na działania, których wyłączenie jest przewidziane w PZO jako środek ochronny. Aneks przewidywał wycinkę świerków zasiedlonych przez kornika drukarza, z PZO wynika natomiast jasno, że świerki martwe lub nawet zamierające, zasiedlone przez kornika drukarza, stanowią co najmniej ważne siedlisko dla chrząszczy saproksylicznych, takich jak bogatek wspaniały, konarek tajgowy i rozmiazg kolweński (wskazane w załączniku IV lit a, dyrektywy 92/43/EWG)[54].

[54] Usuwanie drzew martwych lub zamierających' jest wymienione jako potencjalne zagrożenie dla siedlisk 9170 (grąd subkontynentalny) i 91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), jak też dla sówczki, włochatki, dzięcioła białogrzbietego, dzięcioła trójpalczastego i zgniotka cynobrowego, podczas gdy 'usuwanie drzew zamierających' jest zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla ponurka Schneidera, bogatka wspaniałego, konarka tajgowego, rozmiazga kolweńskiego i zagłębka bruzdkowanego – por. wyrok TS UE C-441/17 pkt 168 i 216.

O nieuwzględnianiu w aneksie do PUL zasad ochrony określonych PZO świadczy również zapis na str. 51 *Dokumentacji na potrzeby sporządzenia aneksu* (poddanej strategicznej ocenie) gdzie zawarto wniosek, zgodnie z którym *po zatwierdzeniu PZO zmodyfikować działania gospodarcze przewidziane w Ekspertyzie do aneksu planu tak by nie stały w sprzeczności z PZO*.

Występowanie niespójności pomiędzy aneksem do PUL i PZO potwierdza również fakt przekazania przez Ministra Środowiska w dniu 27 czerwca 2018 r. do RDOŚ w Białymstoku wniosku Dyrektora Generalnego LP, dotyczącego zmiany PZO ustanowionego w 2015 r.

Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z prognozą zaopiniowany pozytywnie rozmiar maksymalnego użytkowania głównego 188 000 m^3, ze względu na wyłączenie z prowadzenia działań gospodarczych znacznej części najstarszych drzewostanów świerkowych, powodować może fragmentację obszaru aktywności a w konsekwencji – brak pozytywnych skutków działań ratunkowych, głównie w drzewostanach młodszych, sąsiadujących z drzewostanami stuletnimi. Przyjęcie więc ww. aneksu nie tylko naruszało postanowienia PZO, ale nie pozwalało również na osiągnięcie celu, jakim było zahamowanie gradacji kornika drukarza na obszarze N2000 Puszcza Białowieska.

Dyrektor Generalny LP nie był w stanie jednoznacznie stwierdzić czy proponowana wielkość pozyskania na poziomie 188 000 m^3, mogła spowodować ograniczenie tempa rozpadu drzewostanów świerkowych oraz załamanie gradacji, w sytuacji gdy drugi wniosek Nadleśniczego Nadleśnictwa Białowieża dotyczył zwiększenia pozyskania drewna z 63 471 m^3 do 317 894 m^3 (uwzględniając niezbędne działania gospodarcze) Ponadto wyjaśnił, że: *w dotychczasowej historii leśnictwa (nie tylko europejskiego) jednostce kontrolowanej nie są znane przypadki pozbawiania podmiotów prowadzących działalność w lasach gospodarczych możliwości wpływania na przebieg gradacji kornika drukarza z zastosowaniem metod gospodarki leśnej z przyczyn, niewynikających z wiedzy i praktyki leśnej (...).*

Przygotowywanie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Hajnówka

Nadleśniczy Nadleśnictwa Hajnówka wystąpił 1 czerwca 2017 r. z wnioskiem o zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna ze 192 291 m^3 do 531 091 m^3 grubizny netto (o 338 800 m^3)[55], a także rozmiaru zalesień i odnowień (z 252,02 ha do 1369,19 ha), pielęgnacji upraw (z 274,58 ha do 1314,31 ha) i melioracji agrotechnicznych (z 227,37 ha do 1314,31 ha). Uzasadnieniem wniosku było *wystąpienie szkód o charakterze klęskowym, wywołanych przez czynniki biotyczne (gradację kornika drukarza), wymuszające wykonanie zwiększonego rozmiaru cięć sanitarnych i brak możliwości wykonania obligatoryjnych cięć wynikających z potrzeb hodowlanych, określonych w obowiązującym PUL (...)*.
RDLP 9 czerwca 2017 r. zaleciła uzupełnienie wniosku o opinię Zespołu Ochrony Lasu w Olsztynie, a także sporządzenie wykazu powierzchni zaplanowanych do cięć.

[55] W tym użytków rębnych z 76 791 m^3 do 385 291 m^3 (o 308 500 m^3) i przedrębnych z 115 500 m^3 do 145 800 m^3 (o 30 300 m^3) grubizny netto.

Uzupełniony wniosek przekazano 29 czerwca 2017 r. do RDLP i w porównaniu z poprzednim wprowadzono następujące zmiany: etat użytkowania rębnego zmniejszono do 205 591 m^3; etat użytkowania przedrębnego zwiększono do 325 500 m^3. Zmniejszono: rozmiar zalesień i odnowień do 1296,65 ha, pielęgnacji upraw do 1223,31 ha, melioracji agrotechnicznych do 1223,31 ha.

Projekt aneksu do PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Hajnówka RDLP odebrała od wykonawcy (BULiGL) 7 maja 2018 r. Do otrzymanych materiałów Nadleśniczy zgłosił uwagi dotyczące prognozy odziaływania na środowisko aneksu do PUL, kwestionując przede wszystkim brak w tym dokumencie opisu negatywnych skutków gradacji kornika, a także sygnalizując, że przyjęcie zaproponowanego wariantu eksperckiego (przewidującego pozyskanie drewna na poziomie ok. 100 tys. m^3) jest konieczne do *zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz utrzymania w stopniu minimalnym stanu siedlisk naturowych*.

RDLP zgłosiła 17 uwag, które przesłała wykonawcy (28 maja 2018 r.) celem dokonania korekty dokumentu.

Nadleśniczy złożył jednak kolejne wnioski dotyczące aneksowania PUL na lata 2012–2021. W dniu 1 sierpnia 2018 r. wnioskował o zwiększenie etatu cięć do 273 251 m^3 , tj. o 80 960 m^3 [56] w stosunku do obowiązującego planu, a także rozmiaru zalesień i odnowień (z 253,08 ha do 834,56 ha), pielęgnacji upraw (z 274,58 ha do 856,06 ha) i melioracji agrotechnicznych (z 227,37 ha do 808,85 ha).

W dniu 9 listopada 2018 r. zaproponował zwiększenie etatu cięć ze 192 291 m^3 do 279 827 m^3 , tj. o 87 536 tys. m^3 [57], a także rozmiaru zalesień i odnowień (z 253,08 ha do 957,67 ha), pielęgnacji upraw (z 274,58 ha do 979,19 ha) i melioracji agrotechnicznych (z 227,37 ha do 931,98 ha). Według wyjaśnień Nadleśniczego zmniejszenie planowanego pozyskania wynikało z dostosowania do wielkości zaproponowanych w tzw. wariancie eksperckim.

Przygotowywanie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Browsk

W związku ze zrealizowaniem, według stanu na 31 lipca 2017 r., PUL na lata 2012–2021 na poziomie 82,14% (175 963 m^3), Nadleśniczy Nadleśnictwa Browsk w dniu 16 sierpnia 2017 r. wystąpił do Dyrektora RDLP z wnioskiem o zwiększenie etatu cięć o 283 392 m^3 grubizny netto (z 214 218 m^3 do 497 610 m^3)[58], a także rozmiaru zalesień i odnowień (z 165,23 ha do 345,50 ha), pielęgnacji upraw (z 121,60 ha do 318,96 ha) i melioracji agrotechnicznych (z 147,90 ha do 270,01 ha). W uzasadnieniu podał, że pierwotnie *ustalony [...] etat miąższościowy użytków rębnych, jak też etat powierzchniowy użytków przedrębnych nie przewidywał zaistnienia szkód spowodowanych przez czynniki biotyczne i abiotyczne. W ostatnich latach*

[56] Z czego w ramach cięć rębnych 56 131 m^3 (do 132 922 m^3) i przedrębnych o 24 829 m^3 (do 140 329 m^3).

[57] Z czego w ramach cięć rębnych o 63 419 m^3 (do 140 210 m^3) i przedrębnych o 24 117 m^3 (do 139 617 m^3)

[58] W obowiązującym planie przewidziano pozyskanie 15 272 m^3 drewna w użytkowaniu rębnym i 198 946 m^3 w użytkowaniu przedrębnym, a wnioskowano o zwiększenie odpowiednio do 83 468 m^3 i 414 142 m^3.

wystąpiły: gradacja kornika drukarza, uszkodzenia związane z żerowaniem przypłaszczka granatka, trwająca w 2015 roku susza oraz wywroty i złomy spowodowane huraganem. Jako pierwszoplanową przyczynę wnioskowania o zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna wymieniono gradację kornika drukarza.

Aneks do PUL 2012–2021 dla Nadleśnictwa Browsk został przez RDLP odebrany od wykonawcy (BULiGL) 4 czerwca 2018 r.

Do otrzymanych materiałów RDLP zgłosiła 48 uwag, które (5 lipca 2018 r.) przesłała wykonawcy celem dokonania korekty dokumentu.
W przypadku Nadleśnictw Hajnówka i Browsk uwagi zgłoszone przez RDLP dotyczyły m.in. zamieszczenia w aneksach zapisów obligujących nadleśnictwa do wykonywania działań ochronnych (wynikających z PZO), związanych z pozyskaniem drewna poza okresem lęgowym ptaków, czyli od 1 września do końca lutego i o ile będzie to możliwe przy pokrywie śnieżnej. W przesłanych BULiGL pismach RDLP zaznaczyła, że takie postępowanie w znacznym stopniu zmniejszy negatywne oddziaływanie na środowisko, a w szczególności na gatunki ptaków i roślin chronionych. Wskazano, że działanie takie uzasadnione jest w Puszczy Białowieskiej, jako obiekcie o wyjątkowych wartościach przyrodniczych w skali kraju. Jednocześnie zaznaczono, że ograniczenie tego terminu nie dotyczy cięć związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa publicznego oraz ewentualnej walki z gradacją kornika drukarza.

Minister Środowiska w piśmie z dnia 27 lipca 2018 r. w odpowiedzi na wniosek Dyrektora Generalnego LP z dnia 11 czerwca 2018 r. o wydanie zgody na usunięcie suchych drzew i gałęzi z terenu jednostki wojskowej w Puszczy Białowieskiej oraz w pasie 100 metrów od jej granic (strefa buforowa), a następnie ich wywiezienie i sprzedaż, polecił niezwłoczne przygotowanie aneksu do PUL dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka. Przygotowanie projektu aneksu do PUL dla ostatniego z wymienionych nadleśnictw polecił potraktować priorytetowo.

Dyrektor Generalny LP pismem z dnia 6 sierpnia 2018 r. polecił Dyrektorowi RDLP w Białymstoku przygotowanie aneksów do PUL dla nadleśnictw puszczańskich.

Do 30 września 2018 r. RDLP nie otrzymała od wykonawcy poprawionych dokumentów. Dyrektor RDLP wyjaśnił, że: *aneksy PUL 2012–2021 dla Nadleśnictw Browsk i Hajnówka na pewno zostaną przekazane Ministrowi Środowiska do zatwierdzenia, aktualnie wnioski o aneks są w trakcie opracowywania.*

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił, że do dnia 8 listopada 2018 r. ustalono termin opracowania przez nadleśniczych nowych wniosków o zmiany planów urządzenia lasu i przekazania ich do RDLP w Białymstoku. Natomiast termin zakończenia prac nad aneksami determinowany będzie uzyskaniem pozytywnej opinii Komitetu UNESCO w sprawie oceny wpływu aneksów na wyjątkową uniwersalną wartość Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska.

W grudniu 2018 r. RDLP wystąpiła do RDOŚ o określenie zakresu prognozy oddziaływania na środowisko aneksów do PUL dla wszystkich trzech nadleśnictw puszczańskich, co może wskazywać, iż przygotowywane będą nowe aneksy[59].

Nadzór nad przygotowaniem PUL oraz ich spójnością z innymi dokumentami strategicznymi dotyczącymi gospodarki leśnej i ochrony przyrody

Niewystarczający nadzór RDLP nad przygotowaniem PUL

Wieloetapowość procedury przygotowania PUL i aneksów gwarantować powinna ich bezbłędne przygotowanie. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazują jednak, że nadzór RDLP nad wykonaniem projektów był niewystarczający, podobnie jak jego weryfikacja w DGLP i Ministerstwie Środowiska.

Dyrektor RDLP przekazał aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża do Ministra Środowiska, za pośrednictwem DGLP, pomimo świadomości, iż jest niezgodny z PZO (*PZO blokuje wykonanie aneksu),* dokumentacja była niespójna i niepełna. Nie dostosowano dokumentacji aneksu do PUL do poziomu pozyskania drewna w ilości 188 000 m^3 i nie zapewniono przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w zakresie zwiększonego do tego poziomu pozyskania drewna. W konsekwencji nie można było stwierdzić, które spośród wydzieleń ujętych w wykazach cięć rębnych i przedrębnych dla etatu cięć na poziomie 317 894 m^3 zostały zawarte w proponowanym etacie cięć w wysokości 188 000 m^3, gdyż dla tej wielkości pozyskania nie sporządzono ww. wykazów.

RDLP nie zapewniła uwzględnienia w prognozie oddziaływania na środowisko aneksu do PUL (wersja z 10 grudnia 2015 r.) wyników terenowej inwentaryzacji przedmiotów ochrony na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, a prognoza oparta była na nieaktualnych danych z 2007 r., co było niezgodne z art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. a u.o.o.ś. wymagającym, aby prognoza określała, analizowała i oceniała istniejący stan środowiska. Dane dotyczące lasów ochronnych podane we wniosku o zatwierdzenie aneksu były niezgodne z zamieszczonymi w aneksie. RDLP nie wnioskowała również o aneksowanie programu ochrony przyrody w zakresie zadań wynikających z PZO, co zalecane było w dokumentacji sporządzonej na potrzeby aneksu. Nie poddano też opiniowaniu przez PPWIS projektu aneksu dostosowanego do ostatecznie wnioskowanego poziomu etatu cięć.

Pozytywna opinia RDOŚ prognozy oddziaływania na środowisko pomimo niezgodności z PZO

RDOŚ pozytywnie zaopiniował prognozę oddziaływania na środowisko aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, chociaż była ona niezgodna z PZO obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC 200004, nie zawierała aktualnej oceny wpływu zaplanowanych działań na integralność obszaru objętego projektowanym działaniem oraz nie była dostosowana do poziomu pozyskania drewna wnioskowanego przez Dyrektora RDLP w Białymstoku.

[59] Dla nadleśnictw puszczańskich zostały opracowane: dokumentacje na potrzeby sporządzenia projektów aneksów do PUL, prognozy oddziaływania na środowisko aneksów do PUL, plany działań z zakresu ochrony przyrody – uzupełnienie do programu ochrony przyrody. Konsultacje społeczne ww. dokumentów zakończono 22 maja 2019 r.

W DGLP zadania związane z analizowaniem PUL oraz nadzorem nad ich realizacją należały, zgodnie z § 53 pkt 3 i 5 Regulaminu organizacyjnego DGLP[60], do kompetencji Wydziału Urządzania Lasu w DGLP. Przyjęto, że przesyłana przez dyrektorów RDLP dokumentacja, dotycząca projektów planów urządzenia lasu i aneksów do planów urządzenia lasu, podlegała w DGLP weryfikacji i sprawdzeniu pod kątem zgodności ww. dokumentów z przepisami prawa, wytycznymi Instrukcji Urządzania Lasu[61] (dalej: „IUL"), ustaleniami Komisji Założeń Planu[62] (dalej: „KZP") oraz narady techniczno-gospodarczej. Ocena projektów planów urządzenia lasu dla nadleśnictw puszczańskich dokonywana była, w badanym okresie, przez trzech pracowników Wydziału Urządzania Lasu, w tym Naczelnika Wydziału, według niesformalizowanej procedury.

Ze strony DGLP nie zgłaszano jednak uwag do otrzymanego projektu aneksu do PUL dla nadleśnictwa Białowieża lub dokumentacji. Wniosek RDLP o zatwierdzenie aneksu wraz z jego projektem oraz opisaną wcześniej dokumentacją przekazano Ministrowi Środowiska.

Brak analizy spójności PUL z dokumentami strategicznymi

Nie analizowano spójności PUL z innymi dokumentami strategicznymi dotyczącymi terenu nadleśnictwa, w tym z zakresu ochrony przyrody. W DGLP przyjęto, że pozytywne opinie RDOŚ i PPWIS potwierdzają, w przypadku nadleśnictw puszczańskich, spójność dokumentów z wymogami ochrony środowiska. Kierowane za pośrednictwem DGLP wnioski w sprawie zatwierdzenia planów lub aneksów do tych planów, uwzględniając procedurę przyjętą w IUL i wymagania dotyczące postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, o ile nie posiadają w końcowych opiniach zastrzeżeń ze strony właściwych organów ochrony środowiska, uznawane są za spójne z wymogami prawa i ochrony przyrody oraz istniejącymi lub będącymi w opracowaniu planami i programami dotyczącymi form ochrony przyrody. W ramach weryfikacji formalnej analizowano jedynie zakres prognozy oddziaływania na środowisko przesłanych dokumentów.

Należy stwierdzić, że Dyrektor Generalny LP, nie zapewnił właściwego nadzoru nad działalnością Dyrektora RDLP w Białymstoku, o którym mowa w art. 33 ust. 3 pkt 1a u.o.l., podczas prac nad przygotowaniem PUL na lata 2012–2021 dla nadleśnictw puszczańskich oraz aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021.

[60] W okresie objętym kontrolą obowiązywały regulaminy organizacyjne wprowadzone następującymi zarządzeniami Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych: Nr 61 z dnia 31 sierpnia 2009 r. (znak: OR-013-3/2009), Nr 26 z dnia 28 marca 2012 r. (znak: OR-013-3/2012), Nr 45 z dnia 31 maja 2013 r. (znak: EO-013-4/2013), Nr 33 z dnia 19 maja 2014 r. (znak: GK-013-2/2014), Nr 13 z 14 lutego 2018 r. (znak: OR.012.1.2018).

[61] Instrukcja Urządzania Lasu jest załącznikiem do Zarządzenia Nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r.

[62] Zgodnie z § 125 IUL dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w ramach koordynacji i organizacji sporządzania projektu planu urządzenia lasu dla nadleśnictwa zwołuje Komisję Założeń Planu w ósmym roku obowiązywania dotychczasowego planu urządzenia lasu, której podstawowym zadaniem jest sformułowanie „Założeń do planu urządzenia lasu" oraz zakresu projektowanych uzgodnień do prognozy oddziaływania tego planu na środowisko i obszary Natura 2000.

Przekazanie Ministrowi Środowiska przez Dyrektora Generalnego LP celem zatwierdzenia projektów ww. dokumentów zawierających opisane wcześniej braki i niespójności było w ocenie NIK postępowaniem nierzetelnym.

Nadzór Ministra Środowiska nad PGL LP w okresie zatwierdzania PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, tj. w roku 2012 i 2016 należał do kompetencji Głównego Konserwatora Przyrody. Zadania związane z zatwierdzaniem PUL dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz nadzorem nad ich realizacją należały do kompetencji Wydziału Gospodarki Leśnej w Departamencie Leśnictwa i Ochrony Przyrody (dalej „DLiOP")[63].

W MŚ nie opracowano zasad oceny projektów PUL

W MŚ nie opracowano zasad/procedur oceny, przedkładanych do zatwierdzenia, projektów PUL/aneksów do PUL. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Leśnictwa (dalej: „DL") postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu PUL przeprowadzał bezpośrednio pracownik merytoryczny Departamentu Leśnictwa poprzez analizę otrzymanej z DGLP dokumentacji, który zwracał uwagę na:

- zestawienia wielkości użytków głównych, ustalenia zawarte w protokołach z Komisji Założeń Planu i narad techniczno-gospodarczych, analizę gospodarki leśnej w minionym okresie oraz mapę przeglądową cięć rębnych;
- zestawienie zadań z zakresu hodowli lasu (w tym projektowane powierzchnie zalesień i odnowień oraz powierzchnię pielęgnowania lasu);
- zadania z zakresu ochrony lasu (w tym dotyczące ochrony przeciwpożarowej i uzgodnienia z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej[64]);
- opinie właściwych organów[65], konsultacje społeczne oraz podsumowanie przeprowadzonej procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Po analizie przedłożonej dokumentacji, w przypadku braku uwag, przygotowywany był projekt pisma w sprawie zatwierdzenia PUL, który wraz z dokumentacją przekazywany był do akceptacji naczelnika Wydziału Gospodarki Leśnej (który sprawdzał poprawność przygotowanej dokumentacji), a następnie przedkładany do akceptacji Zastępcy

[63] W Ministerstwie Środowiska do dnia 6 kwietnia 2012 r. funkcjonował Departament Leśnictwa (na mocy zarządzenia nr 134 Prezesa RM z dnia 2 grudnia 2008 r. M.P. Nr 92, poz. 789, ze zm.). Z dniem 7 kwietnia 2012 r. został utworzony Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody (na mocy zarządzenia nr 25 Prezesa RM z dnia 5 kwietnia 2012 r. M.P. poz. 202). Z dniem 1 czerwca 2016 r. zostały utworzone Departament Leśnictwa oraz Departament Ochrony Przyrody (na mocy zarządzenia nr 66 Prezesa RM z dnia 31 maja 2016 r. – M.P. poz. 476).

[64] Zgodnie z § 39 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719) właściciele, zarządcy lub użytkownicy lasów tworzących kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha uzgadniają projekt PUL, w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej (PSP), dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego. W PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw: Browsk, Białowieża i Hajnówka określono III kategorię zagrożenia pożarowego dlatego nie wymagały one uzgodnienia z komendantem wojewódzkim PSP.

[65] Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego.

Dyrektora/Dyrektora Departamentu. Po zaakceptowaniu przez kierownictwo Departamentu projekt wraz z dokumentacją przedkładany był Ministrowi Środowiska do zatwierdzenia.

W świetle ujawnionych nieprawidłowości NIK stwierdza, że opisana procedura nie funkcjonowała prawidłowo.

Projekt decyzji zatwierdzającej aneks do PUL Nadleśnictwa Białowieża bez wymaganych paraf

W wyniku kontroli stwierdzono ponadto, że projekt decyzji zatwierdzającej aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża został Ministrowi Środowiska przekazany do podpisu, bez wymaganych *Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska* paraf kierownictwa Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody oraz Głównego Konserwatora Przyrody. Było to niezgodne z § 4 ust. 1 i § 6 ust. 2 *Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Środowiska*[66], który stanowi, że dokumenty sporządzone w komórkach organizacyjnych Ministerstwa, przedkładane do podpisu Ministrowi, Sekretarzom Stanu i Podsekretarzom Stanu powinny zostać parafowane przez dyrektora komórki lub zastępcę, a dokumenty przedkładane do podpisu Ministrowi powinny być parafowane także przez Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu.

Sytuacja taka spowodowana była tym, że w dniu 23 marca 2016 r. ówczesny Dyrektor DLiOP otrzymał ustne polecenie od Głównego Konserwatora Przyrody przygotowania projektu decyzji zatwierdzającej aneks do PUL. Uznano, że niewłaściwe byłoby parafowanie dokumentu w przypadku, gdy jego sporządzanie sprowadza się do bezzwłocznego zredagowania jego treści zgodnie z poleceniem Kierownictwa, bez czasu na szczegółową analizę wniosku[67] umożliwiającą również przedstawienie propozycji rozstrzygnięcia lub chociażby uwag. Poinformowano[68] ówczesne Kierownictwo Ministerstwa, że w tak krótkim czasie nie jest możliwe przeanalizowanie pełnej dokumentacji dotyczącej aneksu przez pracowników merytorycznych.

Minister podjął jednak decyzję o zatwierdzeniu aneksu.

Podstawa prawna decyzji zatwierdzającej aneks do PUL Nadleśnictwa Białowieża niezgodna z wyrokiem NSA

W decyzji z dnia 25 marca 2016 r. zatwierdzającej aneks do PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża, jako podstawę prawną oprócz art. 23 ust. 1 u.o.l. wskazano także art. 104 Kpa. Zastosowano również pouczenie wskazujące, że zgodnie z art. 127 § 3 Kpa strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do organu, który ją wydał z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od jej otrzymania. Postępowanie takie było niezgodne z wyrokiem NSA z 2014 r.[69], iż decyzja

[66] Ustanowionym Zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 10 czerwca 2014 r. *w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska* (Dz. Urz. MŚ, poz. 49).

[67] Pismo Dyrektora Generalnego LP z dnia 18 marca 2016 r. DL-I.0910.2.2018, wraz z którym przekazany został wniosek Dyrektora RDLP w Białymstoku ws. zatwierdzenia aneksu do PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża, wpłynęło do Sekretariatu DLiOP w dniu 23 marca 2016 r. W dniu 24 marca 2016 r. Dyrektor DLiOP przekazał Ministrowi nieparafowany przez kierownictwo Departamentu projekt decyzji zatwierdzającej aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża. W dniu 25 marca 2016 r. Minister Środowiska podpisał decyzję zatwierdzającą aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża bez parafy kierownictwa DLiOP.

[68] Pismo z dnia 18 września 2018 r. (znak DL-I.0910.2.2018).

[69] Wyrok z dnia 12 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 2477/12.

zatwierdzająca PUL nie jest decyzją administracyjną. Dopiero w związku z wyrokiem WSA w Warszawie z marca 2017 r.[70] zdecydowano o odstąpieniu od zatwierdzania w formie decyzji administracyjnej aneksów do PUL.

Przedłużająca się procedura zatwierdzania PUL na lata 2012–2021 dla nadleśnictw puszczańskich, w tym konieczność unieważnienia własnej decyzji oraz fakt zatwierdzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na podstawie niespójnej i niepełnej dokumentacji, wskazuje na nierzetelne działania ze strony Ministra Środowiska, który zgodnie z art. 4 ust. 4 u.o.l. sprawuje nadzór nad PGL LP oraz zgodnie z art. 22 ust. 4 ww. ustawy zobowiązany jest do nadzorowania wykonania planów urządzenia lasu.

5.1.4. Działania RDOŚ w celu uwzględnienia w dokumentach dotyczących gospodarki leśnej potrzeb ochrony rezerwatów przyrody oraz obszaru Natura 2000

W RDOŚ realizowano działania dotyczące uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości prognoz oddziaływania na środowisko PUL oraz aneksów do PUL dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, a także egzekwowano wywiązanie się przez RDLP z obowiązku ujęcia w sporządzonych prognozach wszystkich wymaganych elementów.

W trakcie procedury opiniowania PUL dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka RDOŚ nie zgłaszał uwag do sporządzonych prognoz oddziaływania na środowisko oraz nie wnioskował do RDLP o ich uzupełnienie.

Pozytywna opinia prognozy oddziaływania aneksu do PUL pomimo niezgodności z PZO

Uwagi były zgłaszane podczas opiniowania aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża. W odniesieniu do projektu dokumentacji aneksu planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, zwiększającego pozyskanie drewna do 317 894 m^3, wydano opinię negatywną, ponieważ w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko nie zostały przeanalizowane zmiany powstałe w wyniku realizacji aneksu w kontekście zapisów PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. Po zmniejszeniu planowanego aneksem etatu cięć do 188 000 m^3, prognoza oddziaływania aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża została zaopiniowana pozytywnie. Przewidziane aneksem działania nie były jednak zgodne z PZO – prognoza nie była dostosowana do wnioskowanego poziomu pozyskania drewna, nie zawierała więc, rzetelnej oceny wpływu projektowanych zmian na integralność obszaru objętego planowanymi działaniami.

Stanowisko RDOŚ jest dodatkowo niezrozumiałe, biorąc pod uwagę, że jest on organem, który ustanowił PZO jako akt prawa miejscowego i w pierwszej kolejności powinien stać na straży przestrzegania określonych tam warunków ochrony przyrody.

W ramach opiniowania PUL i aneksów PUL dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka dokumenty te nie były uzgadniane w zakresie działań ochronnych w rezerwatach przyrody. Zdaniem RDOŚ *Plany Urządzenia*

[70] WSA w Warszawie na posiedzeniu w dniu 14 marca 2017 r. (sygn. akt IV Sa/Wa 2787/16), ze skargi RPO z dnia 22 września 2016 r. na decyzję Ministra Środowiska z dnia 25 marca 2016 r. zatwierdzającą aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża.

Lasu nie wprowadzają działań w rezerwatach przyrody ani strefach ochronnych. Wszelkie działania wykonywane w tych obiektach wymagają stosownych zezwoleń RDOŚ lub GDOŚ.

Zdaniem NIK nie jest to właściwe podejście, chociaż PUL nie ustala zadań ochronnych dla ww. obiektów, jednak programy ochrony przyrody będące integralną częścią PUL zawierają zapisy dotyczące ochrony przyrody na terenie rezerwatów przyrody, a także stref ostoi gatunków chronionych i stanowią podstawę działania nadleśniczych w tym zakresie. Zapisy te powinny być uzgodnione z RDOŚ.

Realizacja zadań w zakresie ochrony przyrody omówiona zostanie w dalszej części niniejszej *Informacji.*

Decyzje związane z prowadzeniem gospodarki leśnej, wydane przez DGLP i RDLP (poza dotyczącymi PUL i aneksów do PUL), nie były w okresie objętym kontrolą konsultowane z RDOŚ jako organem odpowiedzialnym za działania w rezerwatach przyrody oraz na obszarach N2000. Jedynie w dniu 30 sierpnia 2017 r. RDOŚ pozytywnie zaopiniował przedstawiony przez RDLP projekt zarządzenia w sprawie kierunkowych wytycznych w zakresie powstrzymywania gradacji kornika drukarza oraz restytucji drzewostanów puszczańskich na terenach pogradacyjnych w Leśnym Kompleksie Promocyjnym Puszcza Białowieska.

Brak działań RDOŚ w zakresie Decyzji nr 51

RDOŚ z własnej inicjatywy nie podejmował działań w zakresie Decyzji nr 51, mimo że zezwalała ona na realizację działań wbrew środkom ochronnym przewidzianym w PZO. Nie podjął także czynności mających na celu wstrzymanie działań wynikających z ww. decyzji w związku ze złożonym przez Fundację Greenpeace Polska w dniu 21 grudnia 2017 r. wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia na obszarze N2000 Puszcza Białowieska postanowień PZO w wyniku prowadzonej wycinki i usuwaniem drzew przez Lasy Państwowe oraz o wydanie decyzji nakazującej natychmiastowe wstrzymanie zabronionych działań.

RDOŚ postanowieniem z dnia 11 stycznia 2018 r. odmówił wszczęcia postępowania w sprawie natychmiastowego wstrzymania prac i podjęcia niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych przez Lasy Państwowe (na terenie Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka) wskazując, że działania wskazane ww. wniosku nie są sprzeczne z PZO. Postanowienie RDOŚ zostało uchylone przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska 27 lutego 2018 r.[71], ze względu na uchybienie formalne, polegające na zastosowaniu nieprawidłowej podstawy prawnej.
Dopiero w dniu 27 kwietnia 2018 r. RDOŚ wszczął z urzędu postępowanie w sprawie natychmiastowego wstrzymania prac i podjęcia niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych przez Lasy Państwowe w związku prowadzeniem wycinki i usuwaniem drzew w granicach obszaru N2000 Puszcza Białowieska. Działanie to było już znacznie spóźnione, gdyż podjęte zostało po wydaniu wyroku TS UE nakazującym wstrzymanie wycinki. Decyzją z dnia 30 lipca 2018 r., po uzyskaniu z RDLP i Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka informacji o zaprzestaniu prac związanych z pozyskaniem drewna w granicach ww. obszaru, RDOŚ umorzył prowadzone postępowanie jako bezprzedmiotowe.

[71] Po otrzymaniu 26 stycznia 2018 r. zażalenia na postanowienie RDOŚ.

RDOŚ odpowiedzialny za kwestie ochrony obszarów N2000, zgodnie z art. 27a ust 2 u.o.o.p. oraz art. 131 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś., nie zapewnił spójności zasad prowadzenia gospodarki leśnej i ochrony przyrody na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska.

5.2. Badania monitoringowe i inwentaryzacyjne na terenie Puszczy Białowieskiej oraz ich wpływ na gospodarkę leśną

W kontrolowanym okresie badania monitoringowe i inwentaryzacyjne na terenie Puszczy Białowieskiej prowadzone były w ramach PMŚ na zlecenie GIOŚ, w ramach nadzoru nad obszarem Natura 2000 przez RDOŚ oraz przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, zarówno w ramach realizacji monitoringu skutków PUL prowadzonego na podstawie art. 55 ust. 5 u.o.o.ś., jak i zarządzeń i decyzji Dyrektora Generalnego LP. W dniu 14 czerwca 2016 r. Dyrektor Generalny LP wydał Zarządzenie inwentaryzacyjne, w którym ustalono m.in. obowiązek przeprowadzenia w Lasach Państwowych okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów oraz oceny procesu stanowienia obszarów Natura 2000, obejmujących grunty w zarządzie Lasów Państwowych.

Dyrektor Generalny LP Decyzją nr 336 skonkretyzował sposób realizacji ww. zarządzenia w stosunku do pierwszego zgrupowania Nadleśnictw, tj.: Białowieża, Browsk, Hajnówka. W decyzji określone zostały, m.in. szczegółowe zasady prowadzenia okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów w odniesieniu do zgrupowania ww. nadleśnictw oraz działania mające na celu ocenę planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000.

5.2.1. Państwowy Monitoring Środowiska

Monitoring lasów

Według informacji uzyskanych w GIOŚ[72] na terenie Puszczy Białowieskiej zlokalizowanych jest 15 stałych powierzchni obserwacyjnych w ramach monitoringu lasu. Zakres prowadzonych badań obejmuje w szczególności: ocenę stanu morfologicznego koron drzew próbnych (m.in. defoliację i odbarwienie aparatu asymilacyjnego, które są podstawą oceny stanu zdrowotnego drzew), pomiary pierśnic[73] drzew oraz identyfikację symptomów i przyczyn uszkodzenia drzew. Wyniki monitoringu lasów w ostatnich 10 latach wykazały trend nieznacznego wzrostu defoliacji drzewostanów (ubytku liści lub igliwia), co wskazuje na niewielkie pogarszanie kondycji zdrowotnej drzewostanów najprawdopodobniej spowodowane zmianami klimatycznymi. Najwyraźniejszy wzrost defoliacji dotyczył świerka, dębu, a w ostatnich latach brzozy.

Wykonawcą monitoringu lasów jest Instytut Badawczy Leśnictwa i wyniki są przekazywane do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych i Departamentu Leśnictwa w Ministerstwie Środowiska.

[72] Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy *o NIK*.

[73] Pierśnica – średnica drzewa na wysokości 1,3 m nad powierzchnią ziemi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Monitoring Ptaków Polski

Monitoring Ptaków Polski w ostatnich dziesięciu latach (2008–2017) na terenach zarządzanych przez kontrolowane nadleśnictwa i Białowieski Park Narodowy prowadzony był zgodnie z metodykami PMŚ, objęto nim następujące gatunki: dubelta (w latach 2010–2017), kraski (w latach 2010–2017), lęgowych sów leśnych (w latach 2010–2017), mewy czarnogłowej (w latach 2008–2017), pospolitych ptaków lęgowych (w latach 2008–2017), łabędzia krzykliwego (w latach 2008–2017) i rzadkich dzięciołów (w latach 2011–2017). Wyniki z Monitoringu Ptaków Polski zgodnie z *Programem Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2016–2020* udostępniane są publicznie poprzez serwis internetowy (monitoringptakow.gios.gov.pl).

Monitoring siedlisk przyrodniczych

Monitoring siedlisk przyrodniczych w Puszczy Białowieskiej prowadzony jest od 2006 r. Na terenie lasów zarządzanych przez PGL LP obejmował sześć typów siedlisk monitorowanych łącznie na 35 stanowiskach. W ciągu trwającego od 2006 r. monitoringu na terenach zarządzanych przez PGL LP zlikwidowano 15 stanowisk, jednak tylko dwa w wyniku przekształcenia siedlisk (w związku z działalnością bobrów), w pozostałych ze względów metodycznych.

Spośród 20 stanowisk przeznaczonych do dalszego monitoringu jedno stanowisko oceniono na stan dobry (FV), 12 stanowisk oceniono na stan niezadowalający (U1), a siedem stanowisk oceniono na stan zły (U2). Pomiędzy poszczególnymi cyklami badań na jednym stanowisku odnotowano poprawę w ocenie stanu ochrony o jeden stopień (siedlisko 6510), na ośmiu stanowiskach zanotowało pogorszenie stanu ochrony o jeden stopień (siedliska: 7110, 91D0, 91E0), stan ochrony jednego stanowiska uległ pogorszeniu o dwa stopnie (siedlisko 91E0). Brak zmian w ocenie stanu ochrony odnotowano na siedmiu stanowiskach monitoringowych (siedliska: 3150, 6510, 7110, 91E0).

Zakres monitoringu siedlisk przyrodniczych, prowadzonego w Puszczy Białowieskiej na terenie lasów zarządzanych przez PGL LP, tj. w kontrolowanych nadleśnictwach obejmował:

- Nadleśnictwo Białowieża – łącznie cztery siedliska, sześć stanowisk monitoringowych:
  - 6510 Niżowe i górskie świeże łąki użytkowane ekstensywnie (*Arrhenatherion elatioris):* dwa stanowiska, monitorowane w 2009 r. i 2017 r.,
  - 7110 Torfowiska wysokie z roślinnością torfotwórczą (żywe): jedno stanowisko, monitorowane w 2007 r. i 2014 r.,
  - 9170 Grąd środkowoeuropejski i subkontynentalny (*Galio-Carpinetum* i *Tilio-Carpinetum*): jedno stanowisko, monitorowane w 2014 r.,
  - 91D0 Bory i lasy bagienne: jedno stanowisko, monitorowane w 2006 r.;
- Nadleśnictwo Browsk – łącznie dwa siedliska, trzy stanowiska monitoringowe:
  - 3150 Starorzecza i naturalne eutroficzne zbiorniki wodne ze zbiorowiskami z *Nympheion, Potamion*: dwa stanowiska, jedno stanowisko monitorowane tylko w 2010 r., drugie stanowisko monitorowane w 2010 r. i 2016 r.,
  - 7110 Torfowiska wysokie z roślinnością torfotwórczą (żywe): jedno stanowisko, monitorowane w 2007 r. i 2014 r.;

- Nadleśnictwo Hajnówka – łącznie cztery siedliska, 26 stanowisk monitoringowych:
  - 7110 Torfowiska wysokie z roślinnością torfotwórczą (żywe): osiem stanowisk, siedem stanowisk monitorowanych tylko w 2006 r., jedno stanowisko monitorowane w 2007 r. i 2014 r.,
  - 9170 Grąd środkowoeuropejski i subkontynentalny (*Galio-Carpinetum* i *Tilio- Carpinetum*): dwa stanowiska, monitorowane w 2014 r.,
  - 91D0 Bory i lasy bagienne: dziewięć stanowisk, jedno stanowisko monitorowane tylko w 2006, pięć stanowisk monitorowanych w 2006 r. i 2014 r., trzy stanowiska monitorowane w 2006 r., 2007 r. i 2014 r.,
  - 91E0 Łęgi wierzbowe, topolowe olszowe i jesionowe (*Salicetum albo-fragilis, Populetum albae*, *Alnenion glutinoso-incanae*, olsy źródliskowe): siedem stanowisk, jedno stanowisko monitorowane tylko w 2006 r., trzy stanowiska monitorowane w 2006 r. i 2014 r., trzy stanowiska monitorowane w 2006 r., 2007 r. i 2014 r.

Monitoring zwierząt

Monitoring zwierząt na terenie Puszczy Białowieskiej od jego rozpoczęcia w 2007 r. obejmował 21 gatunków na łącznie 55 stanowiskach, w tym na 37 położonych na terenie zarządzanym przez Nadleśnictwa (19 gatunków) oraz na 21 przez Białowieski Park Narodowy (15 gatunków). W przypadku trzech gatunków: żubra, wilka i rysia, stanowisko monitoringowe obejmuje całą Puszczę Białowieską (tereny zarządzane przez PN i LP). W ciągu trwania monitoringu zrezygnowano z kontynuowania badań na ośmiu stanowiskach monitoringowych (w tym trzech na terenie zarządzanym przez LP) pięciu gatunków z powodu braku stwierdzenia osobników. W przypadku konarka tajgowego zmieniła się koncepcja monitoringu i aktualnie gatunek jest monitorowany na całym obszarze Białowieskiego PN, a nie na wybranych stanowiskach jak to miało miejsce w roku 2007.

Pomiędzy poszczególnymi kontrolami zmianę oceny stanu ochrony odnotowano dla następujących gatunków:

- żubr: ze stanu niezadowalającego (U1) w 2008 r. na stan dobry (FV) w 2014 r. na zmianę oceny wpłynęła zmiana oceny perspektyw ochrony gatunku na stanowisku,
- poczwarówka jajowata, jedno stanowisko w Nadleśnictwie Białowieża: ze stanu niezadowalającego (U1) 2009 r. na stan dobry (FV) w 2014 r.,
- ryś: ze stanu dobrego (FV) w 2008 r. na stan zły (U2) w 2014 r., zmiana oceny wynikała z niskiej liczebności samic prowadzących młode oraz niezadowalającej dostępności sarny.

Monitoring roślin

W zakresie monitoringu roślin na terenie Puszczy Białowieskiej monitorowane są cztery gatunki na 17 stanowiskach stanowisk (dziewięć na terenie PN i osiem na terenie Nadleśnictw): arnika górska (trzy stanowiska), leniec bezpodkwiatkowy (trzy stanowiska), rzepik szczeciniasty (pięć stanowisk) i widłoząb zielony (sześć stanowisk).
W okresie ostatnich dziesięciu lat zakres monitoringu roślin na obszarze Puszczy Białowieskiej powiększył się o kolejny gatunek, a liczba stanowisk monitoringowych wzrosła. W latach 2009 i 2014 monitoring obej-

mował trzy gatunki i przeprowadzony był łącznie na 10 stanowiskach (arnika górska – trzy stanowiska, leniec bezpodkwiatkowy – trzy stanowiska, rzepik szczeciniasty – *cztery* stanowiska). W roku 2016 na zlecenie GIOŚ na sześciu stanowiskach (tzw. uzupełniających) rozpoczęto monitoring mchu widłozęb zielony *(Dicranum viride*), a w roku 2017 z tej samej przyczyny zwiększono o jedno liczbę monitorowanych stanowisk rzepiku szczeciniastego.
W analizowanym okresie nie nastąpiły zmiany ocen stanu ochrony na stanowiskach znajdujących się na terenie zarządzanym przez Nadleśnictwa.
Na terenie zarządzanym przez Park Narodowy nastąpiły następujące zmiany:

- arnika górska, na dwóch stanowiskach: zmiana oceny ze stanu niezadowalającego (U1) w 2009 r. na stan zły (U2) w 2014 r.;
- rzepik szczeciniasty, na trzech stanowiskach: zmiana oceny ze stanu dobrego (FV) w 2009 r. na stan niezadowalający (U1) w 2014 r. i na stan dobry (FV) w 2017 r.; na jednym stanowisku: zmiana oceny ze stanu niezadowalającego (U1) w 2009 r. na stan zły (U2) w 2012 i 2017 r.

W ramach wykonywanego monitoringu gatunków i siedlisk (z wyjątkiem wilka i rysia – Porozumienie z dnia 8 sierpnia 2017 r.) nie zawierano porozumienia z jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych oraz Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska dotyczącego wzajemnego przekazywania wyników prac monitoringowych. Wyniki prac monitoringowych są przekazywane wymienionym jednostkom zgodnie z zapisami umieszczonymi w *Programie Państwowego Monitoringu Środowiska.*

5.2.2. Monitoring skutków PUL

Zgodnie z art. 55 ust. 5 u.o.o.ś. opracowujący projekt PUL obowiązany jest prowadzić monitoring skutków realizacji postanowień przyjętego dokumentu w zakresie oddziaływania na środowisko, zgodnie z częstotliwością i metodami, ustalonymi w prognozie odziaływania na środowisko.

Zakres monitoringu skutków realizacji PUL

RDLP prowadziła monitoring skutków realizacji PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka[74] w ramach kontroli nadleśnictw. Dysponowała też danymi/informacjami na temat realizacji PUL oraz stanu lasu (w tym siedlisk przyrodniczych) zamieszczanymi przez nadleśnictwa w SILP (co najmniej w cyklu rocznym), w tym m.in. o:

- pozyskaniu drewna według sposobów zagospodarowania w wymiarze powierzchniowym i miąższościowym;
- wykonaniu prac z zakresu pozyskania drewna i hodowli lasu w porównaniu do zadań ujętych w PUL;
- pozyskaniu: posuszu, złomów i wywrotów;
- występowaniu uszkodzeń spowodowanych przez owady, ssaki, ptaki i wykonywanych w związku z tym zabiegach ochronnych;

[74] W przypadku Nadleśnictwa Białowieża również do aneksu PUL z 2016 r.

– występowaniu uszkodzeń spowodowanych przez czynniki abiotyczne i antropogeniczne oraz chorób drzew leśnych spowodowanych przez grzyby patogeniczne i wykonanych zabiegach ochronnych.

Szczególnym monitoringiem objęto zmiany stanu siedlisk w Puszczy Białowieskiej, spowodowane gradacją korników i ograniczeniami w realizacji zadań hodowlano-ochronnych. Nadleśnictwa raz w miesiącu w I i IV kwartale roku oraz co tydzień w II i III kwartale roku (w okresie intensywnego rozwoju korników) przedkładały do RDLP meldunki na temat wydzielania się zasiedlonych świerków. W związku otrzymywanymi informacjami RDLP podejmowała działania w celu uzyskania możliwości przystąpienia do aktywnej ochrony drzewostanów, w tym do zmiany PUL, co opisano wcześniej.

Wyniki bieżącego monitoringu realizacji PUL nie były przekazywane do Ministerstwa Środowiska oraz do GIOŚ. Sprawozdania będące elementem tego monitoringu są generowane z SILP, stąd są automatycznie dostępne dla DGLP.
Monitoring skutków PUL koncentrował się na monitoringu lasu, nie obejmował szerokiego spektrum elementów ekosystemu m.in. badań dotyczących występowania gatunków objętych ochroną w ramach sieci N2000 oraz ich siedlisk, co byłoby wskazane ze względu na wpływ gospodarki leśnej na te elementy biocenozy.

5.2.3. Inwentaryzacja prowadzona na podstawie zarządzenia i decyzji Dyrektora Generalnego LP

Zgodnie z założeniami metodycznymi, zawartymi w Decyzji nr 336 z dnia 14 czerwca 2016 r. odnośnie do sposobu wykonywania zdjęć fitosocjologicznych oraz oględzin wydzieleń w ramach inwentaryzacji gatunków wskaźnikowych (taksony chronione, rzadkie), dokonywano spisu wszystkich roślin we wszystkich warstwach płatu/ów roślinności oraz gatunków wskaźnikowych.

Prace związane z przygotowaniem do przeprowadzenia inwentaryzacji rozpoczęły się od opracowania metodyki, która stanowiła załącznik nr 3 do Decyzji nr 336. Zadania do realizacji w 2016 r. zostały podzielone na dwa etapy w celu uwzględnienia aspektu wiosennego oraz letniego podczas wykonywanych zdjęć fitosocjologicznych.

Zakres I etapu prac inwentaryzacyjnych w 2016 r.

Pierwszy etap prac inwentaryzacyjnych przeprowadzono w okresie kwiecień – maj 2016 r. Głównym zadaniem było założenie i stabilizacja powierzchni kołowych przez drużyny składające się z przedstawicieli jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. W efekcie na terenie Puszczy Białowieskiej wyznaczono blisko 1400 powierzchni monitoringowych w regularnej siatce, o promieniu 11,28 m (400 m^2). Następnie na powierzchniach kołowych wykonano zdjęcia fitosocjologiczne, pomiary dendrometryczne (tj. pierśnic i wysokości drzew), pobrano próbki gleby i zainstalowano pułapki Barbera[75] zgodnie z przyjętą metodyką.

[75] Pojemniki szklane lub plastikowe wkopane równo z poziomem gruntu (suche lub mokre).

Na podstawie umowy z dnia 16 czerwca 2016 r.[76], wykonano m.in. inwentaryzację wybranych gatunków ptaków i nietoperzy, zidentyfikowano oraz zinwentaryzowano gatunki o szczególnych funkcjach wskaźnikowych (chrząszcze), przeprowadzono analizy laboratoryjne próbek gleby oraz inwentaryzację obiektów dziedzictwa kulturowego. Dodatkowo konsorcjum sprawowało nadzór merytoryczny nad inwentaryzacją fitosocjologiczną na terenie Puszczy Białowieskiej.

Decyzja nr 453 Dyrektora Generalnego LP

Dyrektor Generalny LP Decyzją nr 453 z dnia 11 lipca 2016 r. wprowadził zmiany dotyczące konkretyzacji metodyki drugiego etapu inwentaryzacji. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim określenia zadań koniecznych do wykonania w celu uzupełnienia sieci powierzchni monitoringowych oraz modyfikacji metodyki poboru próbek gleby dla siedlisk wilgotnych i bagiennych, gdzie ze względu na poziom wilgotności pobranie prób podczas pierwszego etapu badań nie było możliwe.

Zakres II etapu prac w 2016 r.

Podczas drugiego etapu prac (aspekt letni), prowadzonego w okresie czerwiec – lipiec 2016 r., oprócz powtórzenia badań na powierzchniach kołowych, uzupełniono dane związane z sekwestracją węgla organicznego w glebach leśnych na powierzchniach, gdzie wiosną stagnowała woda. Pobrane próbki gleby zostały wysłane do laboratorium Instytutu Badawczego Leśnictwa (dalej: IBL) celem ich analizy w odniesieniu do m.in. zawartości węgla organicznego.
Kolejnym działaniem przeprowadzonym w ramach inwentaryzacji była, wykonana w okresie od kwietnia do grudnia 2016 r., weryfikacja stanowisk motyli i ważek, inwentaryzacja chrząszczy saproksylicznych, odłowy biegaczowatych, inwentaryzacja płazów, wybranych gatunków ptaków i mopka (gatunek nietoperza).
Dodatkowo konsorcjum naukowe od kwietnia do grudnia 2016 r. prowadziło badania dotyczące zawartości węgla w glebie i inwentaryzację dziedzictwa kulturowego. W wyniku inwentaryzacji wskazano 6216 obiektów punktowych oraz 3450 liniowych (na obszarach leśnych zalesionych). Wyniki te poddano weryfikacji przez IBL i archeologa. Powstała baza danych, będąca podstawą do dalszych badań.

Wykonane prace inwentaryzacyjne w 2016 r.

Prace wykonane przez konsorcjum naukowe, którego liderem był IBL, w ramach inwentaryzacji wskaźnikowej zostały opisane w *Sprawozdaniu końcowym* z dnia 31 grudnia 2016 r. Przyjęcie pracy potwierdzone zostało protokołem zdawczo-odbiorczym nr 24/16 z dnia 1 marca 2017 r.

W 2016 r. zinwentaryzowano 37 siedlisk 91D0 (Bory i lasy bagienne), 118 siedlisk 91E0 (Łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), 697 siedlisk 9170 (Grąd środkowoeuropejski i subkontynentalny), 10 siedlisk 91F0 (Łęgowe lasy dębowo-wiązowo-jesionowe) oraz pięć siedlisk 91I0 (Ciepłolubne dąbrowy). Ponadto zinwentaryzowano 34 gatunki roślin i zwierząt.

[76] Umowa zawarta pomiędzy DGLP a konsorcjum składającym się z Instytutu Badawczego Leśnictwa, Studiem Opracowań Przyrodniczych (...), Stowarzyszeniem Ochrony Sów oraz Instytutem Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk.

Zakres inwentaryzacji w 2017 r.

Zakres merytoryczny inwentaryzacji na 2017 r. został zaakceptowany przez Dyrektora Generalnego LP w dniu 17 lutego 2017 r. Stanowiło to podstawę do podpisania w dniu 3 marca 2017 r. listu intencyjnego (pomiędzy Konsorcjum, którego liderem był IBL a DGLP), uruchamiającego procedury przygotowawcze do inwentaryzacji. W dokumencie tym oświadczono, że w dniu 1 lutego 2017 r. rozpoczęto negocjacje prowadzące do wykonania usługi badawczej pod nazwą „Ocena i monitoring zmian stanu różnorodności biologicznej w Puszczy Białowieskiej na podstawie wybranych elementów przyrodniczych – kontynuacja". Efektem negocjacji było zawarcie w dniu 13 czerwca 2017 r. umowy pomiędzy PGL LP a konsorcjum w przedmiocie m.in. wykonania inwentaryzacji owadów, motyli, ważek, wybranych gatunków ptaków i nietoperzy, inwentaryzacji i weryfikacji stanowisk chrząszczy saproksylicznych, odłowu biegaczowatych oraz analizy zawartości węgla w glebie i inwentaryzacji dziedzictwa kulturowego, jak również pełnienia nadzoru merytorycznego nad inwentaryzacją fitosocjologiczną w Puszczy Białowieskiej. Umowę zawarto na okres dwóch lat.

Wyniki prac inwentaryzacyjnych przeprowadzonych w 2017 r. i 2018 r.

Konsorcjum przeprowadziło w okresie od lutego do grudnia 2017 r. i od stycznia do grudnia 2018 r. badania inwentaryzacyjne awifauny, płazów, chrząszczy saproksylicznych i odłowy biegaczowatych oraz analizę zawartości węgla w glebie i runie, inwentaryzację dziedzictwa kulturowego oraz pełniło nadzór merytoryczny nad inwentaryzacją fitosocjologiczną w Puszczy Białowieskiej.

W wyniku przeprowadzonych prac zaktualizowano miejsca występowania badanych gatunków oraz sformułowano zalecenia ochrony czynnej dla badanych gatunków motyli i ważki. Ze sprawozdań cząstkowych konsorcjum naukowego, przekazanych DGLP do maja 2018 r. wynika m.in., że niektóre z gatunków motyli należy uznać za wymarłe w Puszczy Białowieskiej (modraszek eroides, przeplatka aurinia, szlaczkoń szafraniec), a pozostałe poddane inwentaryzacji (czerwończyk fioletek, przeplatka maturna) uznać za zagrożone wyginięciem. W przypadku dzięciołów trójpalczastego i białogrzbietego, liczebność par w Puszczy Białowieskiej stale wzrasta, zaś chrząszcze saproksyliczne (zgniotek cynobrowy, zgniotek szkarłatny, ponurek Schneidera) nie są zagrożone wyginięciem na terenie Puszczy Białowieskiej.
W sprawozdaniu przedstawiono wyniki analizy zawartości węgla w glebie i runie, na której podstawie, możliwe było określenie zasobów węgla organicznego w glebach leśnych Puszczy Białowieskiej w przeliczeniu na hektar.

W 2017 r. zinwentaryzowano 40 siedlisk 91D0 (Bory i lasy bagienne), 123 siedliska 91E0 (Łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), 705 siedlisk 9170 (Grąd środkowoeuropejski i subkontynentalny), osiem siedlisk 91F0 (Łęgowe lasy dębowo-wiązowo-jesionowe) oraz pięć siedlisk 91I0 (Ciepłolubne dąbrowy). Ponadto zinwentaryzowano 35 gatunków roślin i zwierząt.

Prezentacja wyników inwentaryzacji przeprowadzonej w latach 2016–2017

Wyniki inwentaryzacji przyrodniczo-kulturowej Puszczy Białowieskiej w latach 2016–2017, zaprezentowane zostały w dniu 22 listopada 2017 r. przez przedstawiciela DGLP podczas konferencji w Instytucie Badawczym Leśnictwa[77]. W podsumowaniach stwierdzono m.in., że:

[77] http://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/prezentacja-wynikow-inwentaryzacji-puszczy-bialowieskiej-transmisja-na-zywo

– obecne zasoby martwego drewna w Puszczy Białowieskie są około dwukrotnie większe, niż ilości progowe uznawane za niezbędne dla zachowania różnorodności biologicznej;
– kondycja siedlisk przyrodniczych w Puszczy Białowieskiej, ustalona na podstawie parametrów i wskaźników opracowanych przez GIOŚ wskazuje na niewłaściwy lub zły stan siedlisk przyrodniczych;
– świetliste dąbrowy są silnie zagrożone i wymagają podjęcia niezwłocznych działań ochronnych;
– użytkowane i nieużytkowane gospodarczo stanowiska badawcze w Białowieskim Parku Narodowym nie wykazały wyraźnych różnic w odniesieniu do zgrupowań biegaczowatych.

Aktualizacja metodyki prac przewidzianych na 2018 r.

W dniu 11 czerwca 2018 r. Dyrektor Generalny LP decyzją zarządczą nr 102 wprowadził zmiany dotyczące doprecyzowania i zaktualizowania metodyki prac przewidzianych na rok 2018 w wyniku trwającej gradacji kornika drukarza, skutkującej dynamicznymi zmianami w ekosystemach leśnych. Inwentaryzacja prowadzona w roku 2018 uwzględniała korekty dokonane podczas prac inwentaryzacyjnych prowadzonych w 2016 r. i 2017 r. Wprowadzone zmiany dotyczyły przede wszystkim aktualizacji harmonogramu prac terenowych oraz doprecyzowania metodyk inwentaryzowanych gatunków w zakresie m.in. wyboru lokalizacji powierzchni próbnych.

Dane z inwentaryzacji wskaźnikowej pozyskane w 2018 r., do dnia zakończenia kontroli były w trakcie weryfikacji.

Do czasu zakończenia kontroli w DGLP dysponowano wstępnymi wynikami inwentaryzacji dziedzictwa kulturowego, które zostały umieszczone w sprawozdaniu cząstkowym z dnia 29 marca 2018 r. Ze sprawozdania wynika, że konsorcjum naukowe w 2017 r. wykonało wstępne opracowanie dotychczasowych badań geofizycznych, a także wyników badań powierzchniowych, tworząc zbiorcze zestawienia obiektów weryfikowanych w terenie. Zgodnie z harmonogramem prac wynikającym z zawartej umowy, raport końcowy z tego etapu inwentaryzacji, jak i sprawozdanie końcowe z całego projektu, ma zostać przekazane do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych do dnia 31 marca 2019 r.

Cztery gatunki nie objęte inwentaryzacją

Inwentaryzacja przeprowadzona na mocy Zarządzenia inwetaryzacyjnego i Decyzji nr 336 nie objęła następujących gatunków:

- trzmielojada *Pernis apivorus,*
- rozmiazga kolweńskiego *Pytho kolwensis,*
- bogatka wspaniałego *Buprestis splendens,*
- konarka tajgowego *Phryganophilus ruficollis,*

pomimo że zgodnie z załącznikiem nr 1 do Zarządzenia inwentaryzacyjnego *wykonanie zarządzenia powinno doprowadzić do retrospektywnej generalnej oceny przez Lasy Państwowe procesu ustanowienia na terytorium Rzeczypospolitej sieci obszarów Natura 2000*. Przedmiotowa ocena generalna miała odpowiedzieć m.in. na pytanie *czy na obszarach Natura 2000 nie występowały i nie występują siedliska przyrodnicze oraz gatunki i ich siedliska, które miały być lub mogą być przedmiotem ochrony w ramach tych obszarów.*

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego LP: *inwentaryzacja populacji trzmielojada jest działaniem bardzo trudnym, co wynika ze specyficznej biologii i ekologii gatunku, potęgowanym przez warunki terenowe i sanitarne charakteryzujące lasy Puszczy Białowieskiej. Stwierdzono, że obecnie nie ma obiektywnej metody inwentaryzacji bogatka wspaniałego, przeprowadzenie inwentaryzacji rozmiazga kolweńskiego z zachowaniem obiektywnej metodyki jest praktycznie niemożliwe, a inwentaryzacja konarka tajgowego byłaby wyjątkowo pracochłonna i czasochłonna (konieczność przeglądania dużych ilości próchna), a także wiązałaby się ze znacznym zniszczeniem potencjalnych siedlisk gatunku.*

Przedstawione przez Dyrektora Generalnego LP argumenty nie stanowiły jednak, zdaniem NIK, wystarczającego uzasadnienia dla nieobjęcia ww. gatunków inwentaryzacją w sytuacji, gdy Rzeczpospolita Polska podczas postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-441/17 prezentowała stanowisko, że *Władze polskie opracowały więc program naprawczy mający za podstawę całościową inwentaryzację stanu siedlisk i gatunków obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska*.
Dodatkowo występowanie ww. gatunków na obszarze Puszczy Białowieskiej zostało potwierdzone w ramach PMŚ. Wyniki monitoringu przyrodniczego prowadzonego w latach 2006–2008 oraz 2013–2014 potwierdzają występowanie na terenie Puszczy Białowieskiej rozmiazga kolweńskiego (*Pytho kolwensis*) i konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*), a w przypadku bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*) w wynikach monitoringu przyrodniczego prowadzonego w latach 2013–2014 wskazano m.in., iż parametr populacji *został oceniony jako właściwy (FV) w Białowieskim Parku Narodowym ze względu na obecność gatunku odnotowaną w ciągu ostatnich sześciu lat w trakcie innych prac. Nawet pojedyncze obserwacje w ciągu kilku lat w przypadku tak rzadkiego gatunku mogą świadczyć o trwaniu populacji w dobrym stanie.*
Nieuwzględnienie ww. gatunków w przeprowadzonej przez Lasy Państwowe inwentaryzacji wskaźnikowej było działaniem nierzetelnym w kontekście celu Zarządzenia inwentaryzacyjnego oraz w związku z wydanym w dniu 17 kwietnia 2018 r. wyrokiem TS UE w sprawie C-441/17, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, ponieważ nie zapewniła ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych, a mianowicie bogatka wspaniałego (Buprestis splendens), zgniotka cynobrowego (Cucujus cinnaberinus), konarka tajgowego (Phryganophilus ruficollis), rozmiazga kolweńskiego (Pytho kolwensis), wymienionych w załączniku IV do tej dyrektywy, to jest nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża*.

Brak raportów wymaganych Zarządzeniem inwentaryzacyjnym

W DGLP do dnia zakończenia kontroli NIK nie opracowano dokumentów, wymaganych Zarządzeniem inwentaryzacyjnym, tj.:

- *sprawozdań (raportów) po zakończeniu każdej rocznej edycji inwentaryzacji wskaźnikowej, dotyczącej danego zgrupowania nadleśnictw, o których mowa w § 29 ust 1 Zarządzenia nr 29;*

– *raportu oceny generalnej, który powinien zostać sporządzony do końca 2016 r. i przekazany ministrowi właściwemu ds. środowiska zgodnie z § 50–52 Zarządzenia nr 29;*

– *raportu oceniającego plany zadań ochronnych, który powinien zostać sporządzony do końca roku 2016, zaś kolejne raporty powinny być sporządzane corocznie zgodnie z § 54 Zarządzenia nr 29.*

Dopiero w 2018 r. na mocy Decyzji nr 145 Dyrektora Generalnego LP z dnia 20 lipca 2018 r. powołano zespół opiniodawczo-doradczy ds. opracowania *Raportu o stanie ekosystemów leśnych Puszczy Białowieskiej* z wykorzystaniem wyników inwentaryzacji przyrodniczo kulturowej w Puszczy Białowieskiej z lat 2016–2018. Celem działań zespołu ma być szczegółowa, wieloaspektowa analiza danych zgromadzonych w toku inwentaryzacji, a następnie ich przedstawienie w formie Raportu prezentującego jej wyniki. Częścią składową raportu będą wnioski, co do stanu ekosystemów leśnych oraz rekomendacje, co do dalszego sposobu postępowania, w szczególności na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe. Projekt ww. raportu poddany zostanie opiniowaniu, o którym mowa w § 29 ust. 2 Zarządzenia inwentaryzacyjnego.

Niewywiązywanie się z obowiązków wprowadzonych wewnętrznymi aktami ogólnego zarządu było postępowaniem nielegalnym.

Nieuregulowana kwestia podmiotu odpowiedzialnego za uzyskanie zezwoleń na odstępstwa od zakazów

W umowach na realizację usługi badawczej[78] nie uregulowano kwestii podmiotu odpowiedzialnego za uzyskanie zezwoleń od właściwych organów na odstępstwa od zakazów i na czynności podlegające zakazom wskazanym w u.o.o.p.
W opinii Dyrektora Generalnego LP jest oczywiste, że w razie podjęcia się przez jakiś podmiot będący osobą prawną, realizacji świadczeń usługowych na rzecz zamawiającego, na zleceniobiorcy ciąży obowiązek i odpowiedzialność za działanie zgodne z kryterium legalności.

W 2016 r. to jednak Dyrektor Generalny LP wnioskował do Ministra Środowiska o wydanie decyzji zezwalających na odstępstwa od zakazów oraz na czynności podlegające zakazom na mocy przepisów u.o.o.p. Na tej podstawie Minister Środowiska w dniu 27 i 28 kwietnia 2016 r. wydał dwie decyzje zgodne ze złożonym wnioskiem. Decyzja zezwalająca na czynności podlegające zakazom zobowiązała wnioskodawcę do przedłożenia Ministrowi Środowiska informacji z zakresu wykorzystania zezwolenia w terminie do dnia 28 lutego 2017 r.
W 2017 r. Dyrektor Generalny LP wnioskował do Ministra Środowiska o zezwolenie na odstępstwa od zakazów oraz na czynności podlegające zakazom na terenie Białowieskiego Parku Narodowego. Podobnie jak w roku 2016, Minister Środowiska w wydanych decyzjach, zezwalających na czynności wskazane we wniosku, zobowiązał Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do przedłożenia informacji z zakresu wykorzystania zezwolenia w terminie do dnia 31 grudnia 2017 r.

[78] Umowa zawarta pomiędzy DGLP a konsorcjum naukowym z dnia 16 czerwca 2016 r. nr OR.271.3.1.2016 na realizację usługi pn. „Określenie stanu różnorodności biologicznej w Puszczy Białowieskiej na podstawie inwentaryzacji wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych" oraz umowa z dnia 13 czerwca 2017 r. nr OR.271.3.4.2017, na realizację usługi pn. „Ocena i monitoring zmian stanu różnorodności biologicznej w Puszczy Białowieskiej na podstawie wybranych elementów przyrodniczych – kontynuacja".

Informacje o wykorzystaniu zezwoleń na odstępstwa od zakazów składane z opóźnieniem

Informacje o zakresie wykorzystania zezwoleń na odstępstwa od czynności zakazanych wobec gatunków objętych ochroną gatunkową w związku z wykonywaniem inwentaryzacji różnorodności biologicznej na terenie Białowieskiego Parku Narodowego, udzielone na podstawie decyzji Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2016 r. i decyzji Ministra Środowiska z dnia 26 kwietnia 2017 r. Dyrektor Generalny LP przekazał Ministrowi Środowiska z opóźnieniem odpowiednio 97 dni i 47 dni, co wyjaśniono przeoczeniem związanym z *obłożenia pracą kierownika oraz pracowników Zespołu ds. Wielkoskalowych Inwentaryzacji Przyrodniczych w LP.*

Brak właściwego nadzoru DGLP nad realizacją prac inwentaryzacyjnych

W DGLP nie zapewniono właściwego nadzoru nad realizacją umowy dotyczącej usługi badawczej[79] wykonywanej przez konsorcjum, którego liderem był IBL, przez co dopuszczono do:

- przeprowadzenia w 2017 r. prac inwentaryzacyjnych, na obszarze rezerwatów „Dębowy Grąd" i „Dolina Waliczówki" m.in. w zakresie odłowu biegaczowatych, pomimo iż RDOŚ w Białymstoku nie zezwolił ww. wykonawcy na odstępstwa od zakazów[80] w tych rezerwatach;
- przeprowadzenia inwentaryzacji dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*) na terenie Białowieskiego Parku Narodowego w okresie od kwietnia do lipca 2017 r., w sytuacji gdy Minister Środowiska wskazał termin inwentaryzacji na marzec 2017 r.;
- przeprowadzenia inwentaryzacji dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*) na terenie Białowieskiego Parku Narodowego w marcu i w okresie od czerwca do lipca 2017 r., w sytuacji gdy Minister Środowiska wskazał, termin inwentaryzacji na kwiecień i początek maja 2017 r.;
- przeprowadzenia nasłuchów muchołówki małej (*Ficedula parva*) oraz muchołówki białoszyjej (*Ficedula albicollis*) na obszarze Białowieskiego Parku Narodowego w Obrębie Ochronnym Rezerwat (Obwód Ochronny Dziedzinka i Obwód Ochronny Sierganowo, czyli dawny Rezerwat Ścisły BPN) tj. w trzech transektach o łącznej długości 18,0 km (nr 7–9), a w Obwodzie Ochronnym Hwoźna w czterech transektach, o długości 14,9 km (nr 10–13), w sytuacji gdy Minister Środowiska ograniczył możliwość przeprowadzenia nasłuchów ww. gatunków do pięciu kontroli w trzech transektach w Obwodzie Ochronnym Dziedzinka oraz Obwodzie Ochronnym Sierganowo po wytyczonych drogach.

Zastępca Dyrektora IBL potwierdził ww. stan faktyczny i wyjaśnił m.in., że: *nieuwzględnienie dwóch wymienionych rezerwatów, tj. 'Dębowy Grąd' oraz 'Dolina Waliczówki' wynika z nieprecyzyjnie sformułowanego wniosku do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku, w którym omyłkowo pominięto dwa wspomniane rezerwaty.* W odniesieniu do wykonanej inwentaryzacji dzięciołów na terenie Białowieskiego Parku Narodowego od marca do lipca 2017 r., wyjaśnił, że*: szczegółowa metodyka inwentaryzacji dzięcioła białogrzbietego została opisana we wniosku*

[79] „Ocena i monitoring zmian stanu różnorodności biologicznej w Puszczy Białowieskiej na podstawie wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych – kontynuacja" umowa z dnia 13 czerwca 2017 r. znak OR.271.3.4.2017.

[80] O których mowa w art. 15 ust.1 pkt 3, 15, 18, 24, art. 60 ust. 6 pkt 1 ustawy *o ochronie przyrody.*

do Ministra Środowiska z dnia 2 marca 2017 r., gdzie wskazano, że szczyt aktywności terytorialnej tego gatunku przypada na marzec, ale nie oznaczało to ograniczenia wykonywania prac terenowych tylko do tego miesiąca. (...). We wspomnianej decyzji Ministra Środowiska z 3 marca 2017 r. nie ma ograniczeń dotyczących terminów przeprowadzania inwentaryzacji (co podkreślono w uzasadnieniu decyzji), stąd przyjęto, że decyzja uwzględnia i akceptuje przyjętą metodykę, podaną we wniosku. We wniosku do Ministra Środowiska z dnia 2 marca 2017 r. znalazła się metodyka inwentaryzacji z 2016 r., w której nasłuchy muchołówek prowadzono wyłącznie w Obrębie Ochronnym Rezerwat. W opisie metodyki na 2017 r. omyłkowo pominięto dodatkowe transekty, których przebieg zaplanowano w północnej części Parku (Obwód Ochronny Hwoźna).

Zgodnie z § 3 pkt 1 umowy[81], ze strony Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe osobą uprawnioną do nadzorowania realizacji przedmiotu umowy był pracownik Wydziału ds. Wielkoskalowych Inwentaryzacji Przyrodniczych w Lasach Państwowych, którego nadzór nad umową z IBL odbywał się poprzez analizę sprawozdań z realizacji i ich opiniowanie.

Nadzór sprawowany tą drogą był nieefektywny i skutkował wystąpieniem ww. nieprawidłowości.

W treści *Programu dla Puszczy*, podpisanego przez Ministra Środowiska i Dyrektora Generalnego LP w dniu 25 marca 2016 r. Lasy Państwowe zostały wskazane jako podmiot ponoszący koszty związane z przeprowadzeniem inwentaryzacji wskaźnikowej.

Podjęcie przez Dyrektora Generalnego LP działań mających na celu przeprowadzenie inwentaryzacji wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych w Puszczy Białowieskiej należy ocenić pozytywnie.

Niezapewnienie wystarczającego nadzoru nad realizacją tego zadania i dopuszczenie do wystąpienia ww. nieprawidłowości było postępowaniem nierzetelnym.

5.2.4. Monitoring prowadzony przez RDOŚ

Wyniki monitoringu prowadzonego przez inne podmioty

W okresie objętym kontrolą RDOŚ otrzymał 18 wyników monitoringu gatunków i siedlisk N2000 Puszcza Białowieska. Dziesięć informacji otrzymano od GIOŚ (*Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk N2000*), sześć z Polskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków (m.in. *Monitoring stref ochrony ptaków w Puszczy Białowieskiej i Puszczy Knyszyńskiej w 2017 roku, rozmieszczenie i liczebność orlika krzykliwego w Puszczy Białowieskiej w 2010, 2011 i 2012 roku*), dwie od ekspertów (*Raport w sprawie oceny stanu zachowania plech w strefach ochronnych oraz trendów populacyjnych granicznika płucnika (Lobaria pulmonaria) występujących na terenie Puszczy Białowieskiej*).

Wyniki monitoringu otrzymane przez RDOŚ dotyczyły w większości badań prowadzonych w latach 2008–2015 i służyły przy opracowywaniu PZO dla obszaru N2000 Puszcza Białowieska.

[81] Z dnia 13 czerwca 2017 r. znak OR.271.3.4.2017.

Badania monitoringowe zlecone przez RDOŚ

Ze swojej strony RDOŚ zlecił wykonanie dwóch badań monitoringowych obszaru N2000 Puszcza Białowieska. W październiku 2015 r. przeprowadzono badanie dotyczące *Ochrony granicznika płucnika*, a od czerwca do sierpnia 2016 r. wykonano *Inwentaryzację przyrodniczą mającą na celu uzupełnienie stanu wiedzy o siedliskach przyrodniczych 6510 – niżowe i górskie świeże łąki użytkowane ekstensywnie i 6230 – bogate florystycznie górskie i niżowe murawy bliźniaczkowe oraz uwarunkowania ich ochrony na obszarze N2000 z wyłączeniem powierzchni Białowieskiego Parku Narodowego.* Koszt badań wynosił odpowiednio 25,8 tys. zł oraz 19,9 tys. zł. Powodem przeprowadzenia pierwszego badania była weryfikacja istniejących stref granicznika płucnika oraz uzupełnienie wiedzy na temat jego występowania w Puszczy Białowieskiej, w przypadku drugiego badania – realizacja zapisów PZO (działania nr 4 i 5 pn. *Inwentaryzacja przyrodnicza*, określone w załączniku nr 5 PZO)[82].

Brak badań monitoringowych 59 z 61 przedmiotów ochrony

Załącznik nr 6 do PZO zobowiązuje RDOŚ do przeprowadzenia badań monitoringowych 61 przedmiotów ochrony (w ramach 57 zadań monitoringowych), w tym co najmniej czterech nie rzadziej niż raz do roku, a 17 nie rzadziej niż raz na trzy lata (27 listopada 2018 r. upłynęły trzy lata od wejścia w życie PZO). RDOŚ nie przeprowadził badań monitoringowych 59 z 61 przedmiotów ochrony wynikających z załącznika nr 6 do PZO. W okresie od wejścia w życie PZO do czasu zakończenia kontroli NIK (19 października 2018 r.) przeprowadzono badania jedynie dwóch ww. przedmiotów ochrony.

RDOŚ stał na stanowisku, że posiada wyniki badań prowadzonych przez inne podmioty w odniesieniu do orlika krzykliwego, bociana czarnego, włochatki i sóweczki, a dane o występowaniu bobra, żubra wydry, rysia i wilka uzyskuje podczas prowadzenia postępowań dotyczących wyrządzanych przez te zwierzęta szkód i nie widzi konieczności wykonywania pozostałych działań monitoringowych wskazanych w PZO na terenie zarządzanym przez Lasy Państwowe w związku z prowadzoną w latach 2016–2017 i kontynuowaną inwentaryzacją przyrodniczą prowadzoną przez Lasy Państwowe oraz Instytut Badawczy Leśnictwa. Wydatkowanie w takiej sytuacji środków budżetowych na wykonanie działań monitoringowych na terenie Lasów Państwowych byłoby niegospodarnością. Zasadne pod względem finansowania, jest wykonywanie działań na gruntach poza Lasami Państwowymi, dlatego też w dniu 31 sierpnia 2018 r. RDOŚ w Białymstoku podpisał umowy na wykonanie prac związanych z uzupełnieniem stanu wiedzy o występowaniu przedmiotów ochrony Natura 2000 Puszcza Białowieska poza gruntami Lasów Państwowych. Termin wykonania działania – listopad 2019 r. Ponadto w sierpniu 2018 r. ogłoszony został przetarg na wykonanie prac związanych z uzupełnieniem stanu wiedzy na temat kolejnego przedmiotu ochrony jakim jest mopek (*Barbastella barbastellus*).

[82] Zgodnie z działaniem nr 4 i nr 5 PZO niezbędne jest w odniesieniu do tych siedlisk przyrodniczych uzupełnienie stanu wiedzy o przedmiocie ochrony – inwentaryzacja przyrodnicza poprzez wykonanie lustracji terenowej w celu wykrycia wszystkich płatów siedliska i przeprowadzenia oceny stanu.

RDOŚ nie posiadał informacji o zakresie planowanych przez Lasy Państwowe badań inwentaryzacyjnych. Niekonsultowana, a więc i nieznana była w RDOŚ treść Zarządzenia inwentaryzacyjnego Dyrektora Generalnego LP i Decyzji nr 336 w tym cele, metody i zakres badań.
W 2018 r. przekazano do RDOŚ wyniki inwentaryzacji prowadzonej przez Lasy Państwowe w latach 2016–2017. Nie zostały one jednak jeszcze w całości przeanalizowane. Zdaniem RDOŚ *na podstawie przekazanych danych nie można wyciągnąć wniosków dotyczących trwałości siedlisk i gatunków N2000. Przekazane materiały zawierają ocenę stanu ochrony (zgodnie z metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska) jedynie dla siedlisk leśnych (91D0, 9170, 91E0, 91F0, 91I0) i 2 gatunków roślin (leniec bezpodkwiatkowy i sasanka otwarta). Dla takich gatunków jak: płazy (kumak nizinny, traszka grzebieniasta), nietoperze (mopek), motyle – czerwończyk nieparek, czerwończyk fioletek, przeplatka maturna, przeplatka aurinia, ważki – zalotka większa, chrząszcze saproksyliczne, ptaki – orlik krzykliwy, bocian czarny, żuraw, bielik, sóweczka, włochatka, dzięcioł trójpalczasty, dzięcioł białogrzbiety, muchołówka białoszyja, muchołówka mała, lelek. Przekazano dane GIS, nie przekazano tabel z oceną stanu ochrony wykonaną zgodnie z Państwowym Monitoringiem Środowiska, co jest konieczne do formułowania wniosków końcowych.*

Nieprowadzenie monitoringu przedmiotów ochrony uniemożliwiało RDOŚ bieżącą ocenę wpływu prowadzonej gospodarki leśnej i działań ochronnych na stan przedmiotów ochrony. Zgodnie z art. 27a ust. 2 u.o.o.p. nadzór nad obszarem Natura 2000 sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska, powinien więc dysponować wiedzą na temat aktualnego stanu przedmiotów ochrony, aby we właściwym czasie wdrożyć stosowne mechanizmy zabezpieczające przed utratą wartości przyrodniczych obszaru.

5.2.5. Koordynacja i wykorzystanie wyników monitoringu

Brak konsultacji z GDOŚ i RDOŚ

Dyrektor Generalny LP nie konsultował treści Zarządzenia inwentaryzacyjnego i Decyzji nr 336 z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz z RDOŚ w Białymstoku. Wyjaśnił, iż *przedstawił ustnie Ministrowi Środowiska koncepcje oceny Obszarów Natura 2000 posadowionych na terenach leśnych w zarządzie LP obszarów naturowych, co zostało przyjęte do akceptującej wiadomości.*

Brak uzgodnień z GIOŚ

Dyrektor Generalny LP nie uzgadniał działań inwentaryzacyjnych w Puszczy Białowieskiej z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, odpowiedzialnym za koordynację PMŚ, w tym monitoringu gatunków i siedlisk na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. Prezentował on stanowisko, że działania realizowane przez PGL LP na terenie Puszczy Białowieskiej, nie były działaniami o charakterze monitoringu. Wobec braku wiedzy o występowaniu gatunków i stanie ochrony, miały przede wszystkim charakter inwentaryzacji i nie należy utożsamiać ich z monitoringiem realizowanym przez GIOŚ, czy uzupełnianiem stanu wiedzy, lub monitoringiem wynikającym z zapisów PZO. Wskazał także m.in., że *okresowa powszechna inwentaryzacja przyrodnicza jest prowadzona na polecenie*

Ministra Środowiska, zawarte w tzw. Programie dla Puszczy. Inwentaryzacja ta ma w szczególności na celu rozpoznanie bogactwa przyrodniczego Puszczy Białowieskiej i ustalenie związku tego bogactwa z różnym zakresem aktywności ludzkiej w Puszczy Białowieskiej. Okresowa powszechna inwentaryzacja przyrodnicza nie substytuuje w szczególności inwentaryzacji przyrodniczej i monitoringu przyrodniczego prowadzonego przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska w związku z planami zadań ochronnych dotyczącymi obszarów Natura 2000.

Zdaniem Dyrektora Generalnego LP ryzyko dublowania prac wykonywanych w ramach monitoringu przyrodniczego stanowiącego element PMŚ, a inwentaryzacji nie istniało, z uwagi na inne cele określone do osiągnięcia oraz inne założenia metodyczne.

Dyrektor Generalny LP, w oparciu o wyniki inwentaryzacji przeprowadzonej w Puszczy Białowieskiej, zainicjował i wdrożył projekt pn.: „Identyfikacja molekularna oraz bankowanie wybranych gatunków roślin w Puszczy Białowieskiej" oraz planował wdrożyć projekt pn.: „Restytucja świetlistej dąbrowy *Potentillo albae Quercetum* LIBB na terenie Puszczy Białowieskiej".

Dyrektor Generalny LP wskazał także, iż zostanie opracowany raport o stanie ekosystemów leśnych Puszczy Białowieskiej z wykorzystaniem wyników inwentaryzacji przyrodniczo-kulturowej w Puszczy Białowieskiej z lat 2016–2018. Częścią składową raportu będą wnioski, co do stanu ekosystemów leśnych oraz rekomendacje, co do dalszego sposobu postępowania, w szczególności na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe. Podkreślił, iż raport ten będzie podstawą ewentualnych modyfikacji sposobu prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej. Raport jak i dane, które posłużyły do jego przygotowania wykorzystane zostaną na etapie opracowywania planów urządzenia lasu w ramach kolejnej rewizji. Obecnie, jak podał Dyrektor Generalny LP, dane są wykorzystywane w ramach opracowywanych aneksów do planów urządzenia lasu nadleśnictw puszczańskich.

Wniosek DGLP o zmianę lub uchylenie zarządzenia w sprawie PZO

RDOŚ w dniu 2 lipca 2018 r. otrzymał wniosek DGLP o zamianę lub uchylenie zarządzenia w sprawie PZO. Wniosek uzasadniono przeprowadzoną w 2016 i 2017 roku inwentaryzacją oraz nieuwzględnieniem w zarządzeniu w sprawie PZO trwającej na terenie Puszczy Białowieskiej gradacji kornika drukarza. Ponadto DGLP wnioskował o usunięcie lub zmianę przyjętego w PZO działania ochronnego, polegającego na *Wyłączeniu z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie do najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat* (wskazano, że przyjęta definicja drzewostanów ponadstuletnich jest niewłaściwa oraz w PZO nie zostały uwzględnione zasady zachowania bezpieczeństwa powszechnego).

Brak analiz wyników monitoringu prowadzonego w Puszczy Białowieskiej i skutków decyzji o ograniczeniu pozyskania drewna

W Ministerstwie Środowiska nie analizowano wyników monitoringu prowadzonego w Puszczy Białowieskiej.

Ustalona w 2011 r., przez Ministra Środowiska maksymalna wielkość rocznego pozyskania drewna (48,5 tys. m^3) określona została, *w oparciu o dane dotyczące sprzedaży drewna na rynku lokalnym* w 2009 r., bez uwzględnienia aktualnych danych z badań monitoringowych, co w ocenie NIK było postępowaniem nierzetelnym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W MŚ nie analizowano, z punktu widzenia ochrony przyrody i wpływu na obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska, skutków decyzji Ministra Środowiska o zmniejszeniu wycinki w Nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka. Zdaniem Głównego Konserwatora Przyrody wystarczające były analizy dokonywane w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dokumentacji urządzeniowej dla tego obszaru – stanowiącej wraz z opiniami RDOŚ i podsumowaniem w tym zakresie, załączniki do wniosków o zatwierdzenie PUL i aneksu do PUL.

Brak działań w celu koordynacji zadań monitoringowych i inwetaryzacyjnych

W Ministerstwie Środowiska nie podejmowano działań w celu koordynacji zadań monitoringowych i inwentaryzacyjnych.
Główny Konserwator Przyrody stał na stanowisku, że *każdy monitoring realizuje konkretny szczegółowy cel jaki został dla niego zdefiniowany. W związku z powyższym, to że monitoringi prowadzone są m.in. na terenie Puszczy Białowieskiej, nie może być podstawą do koordynowania przez Ministra Środowiska działań GIOŚ, GDOŚ i DGLP w tym zakresie.*
Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*[83], dział środowisko obejmuje m.in. sprawy: ochrony przyrody, gospodarki zasobami naturalnymi, kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska, leśnictwa, ochrony lasów i gruntów leśnych.
Zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska*[84], Minister Środowiska kieruje działem administracji rządowej – środowisko.
Zgodnie z art. 28 ust. 2 i 3 ww. ustawy, ministrowi właściwemu do spraw środowiska podlega Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i sprawuje on nadzór m.in. nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, a także nad działalnością Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.
Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*[85], członek rady ministrów m.in. nadzoruje działalność terenowych organów administracji rządowej, co ma zastosowanie do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, będących organami podległymi względem GDOŚ, w zakresie ochrony obszarów Natura 2000 i rezerwatów przyrody.
Zdaniem NIK, w sytuacji, gdy różne jednostki prowadzą badania na tym samym terenie powinny obowiązywać zasady uzgadniania zakresu i terminów prowadzonych badań nie tylko w celu zapobieżenia powielaniu badań ale również w celu optymalnego określenia ich zakresu, aby wyniki mogły służyć jednocześnie różnym celom.
Minister Środowiska jest organem właściwym do wydania zaleceń w tym zakresie jednostkom podległym i nadzorowanym.
Chociaż realizacja programu badawczo-monitoringowego, finansowanego przez Lasy Państwowe, przewidziana była w *Programie dla Puszczy,* Minister Środowiska nie zajmował stanowiska w stosunku do wydanego przez Dyrektora Generalnego LP Zarządzenia nr 29 z dnia 14 czerwca 2016 r., a także konkretyzującej to zarządzenie Decyzji nr 336.

[83] Dz. U. z 2019 r. poz. 945.
[84] Dz. U. poz. 96.
[85] Dz. U. z 2019 r. poz. 1171.

Zapisy Zarządzenia nr 29 Dyrektora Generalnego LP niezgodne ze Statutem PGL LP

Kontrola wykazała, że Dyrektor Generalny LP w § 37–49 Zarządzenia nr 29 – zawarł regulacje dotyczące *postępowania przy opracowaniu projektów planów zadań ochronnych w formie planów urządzenia lasu lub aneksów do planu urządzenia lasu – uszczegółowienie niektórych działań*, które nie wynikały z obowiązujących przepisów prawa. W załączniku nr 1, stanowiącym integralną część Zarządzenia nr 29, Dyrektor Generalny LP zawarł rozwinięcie w §§ 37–49 ww. zarządzenia, dotyczące m.in. procedury kreowania planu urządzenia lasu zawierającego programy ochrony przyrody do funkcji substytutu prawnego planu zadań ochronnych.
Postępowanie to było niezgodne z § 6 Statutu PGL LP stanowiącym, iż w wykonaniu zadań określonych przez ustawę (o lasach) oraz przez przepisy wykonawcze do ustawy, a także innych przepisów prawnych, Dyrektor Generalny LP wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące w Lasach Państwowych.
Zgodnie z art. 28 ust. 13 u.o.o.p. to minister właściwy do spraw środowiska określa w drodze rozporządzenia, dla obszaru Natura 2000: 1) tryb sporządzania projektu planu zadań ochronnych, 2) zakres prac koniecznych dla sporządzenia projektu planu zadań ochronnych, 3) tryb dokonywania zmian w planie zadań ochronnych – kierując się koniecznością ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, uwzględniając ich stan oraz warunki rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru objętego planem zadań ochronnych.

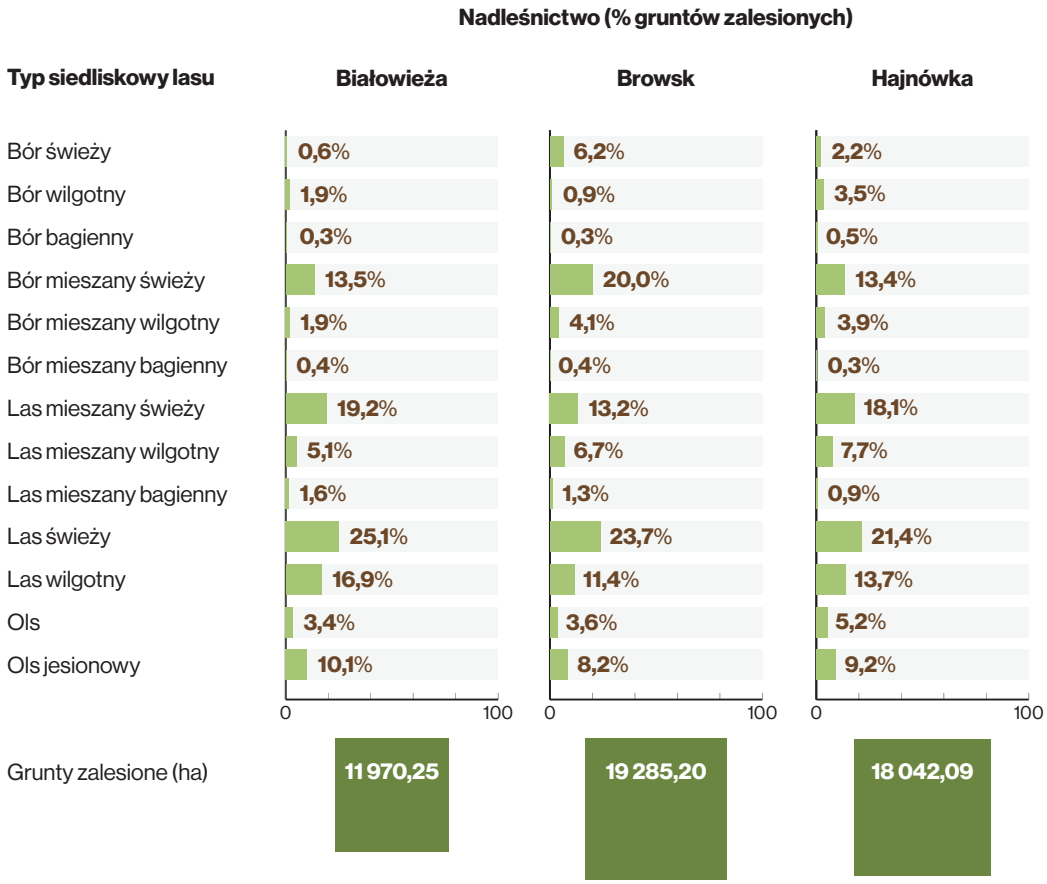
Zdaniem Zastępcy Dyrektora Generalnego LP *załącznik nr 1 do zarządzenia nr 29 Dyrektora Generalnego pn.: Studium Wiedzy Propedeutycznej na temat obszarów Natura 2000 oraz podstawy prawne i formalne (...)., wersety [2–8], który wypełnia funkcje dojaśniające, konkretyzujące (uszczegóławiające) lub dyrektywalne, zawierał regulacje do ewentualnego zastosowania na wypadek legislacyjnego urzeczywistnienia się koncepcji nadania planom urzędzenia lasu funkcji planów zadań ochronnych w skali powszechnej, gdyż takie były w owym czasie zamysły ministerialne; Lasy Państwowe nie wykonywały omawianych regulacji, gdyż nie pozwalał na to stan prawny, w tym nie zwracały się do Ministra Środowiska o aprobatę do działań ujętych w ramy tych regulacji. Omawiane regulacje należy zdaniem jednostki kontrolowanej oceniać jako propozycję na przyszłość rozwiązania problemów kształtowania podstaw prawnych działań ochronnych na terenie obszarów Natura 2000, jeżeli obszary te obejmują głównie obszary leśne w zarządzie LP.*
W myśl § 6 Statutu PGL LP, kreowanie wewnętrznych aktów służbowego sprawstwa kierowniczego musi być w konsekwencji zgodne z aktami wykonania aktów prawnych powszechnie obowiązujących.
W ocenie NIK, wydanie przez Dyrektora Generalnego LP aktu ogólnego zarządu, wykraczającego poza przepisy obowiązującego prawa, było postępowaniem nielegalnym.
W związku z realizacją ww. zarządzenia i decyzji Dyrektora Generalnego LP Minister Środowiska wydawał decyzje zezwalające podczas działań inwentaryzacyjnych na odstępstwa od zakazów w stosunku do gatunków chronionych i czynności podlegające zakazom na terenie parku narodowego. Kontrola ujawniła szereg nieprawidłowości w toku tego postępowania. Minister Środowiska, wydając ww. decyzje, naruszył przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

W Ministerstwie nie monitorowano terminów przedkładania informacji o wykorzystaniu udzielonych decyzjami zezwoleń na odstępstwa od czynności podlegających zakazom wobec gatunków objętych ochroną gatunkową.

5.3. Prowadzenie Gospodarki Leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej

Według PUL na lata 2012–2021 na terenie kontrolowanych nadleśnictw występowało 13 typów siedliskowych lasu. Dominującymi typami siedliskowymi były las i las mieszany, których udział powierzchniowy wynosił: 51,0% w Nadleśnictwie Białowieża, 56,3% w Nadleśnictwie Browsk, 61,8% w Nadleśnictwie Hajnówka. Siedliska bagienne i wilgotne stanowiły odpowiednio: 41,6%, 36,9% i 44,9%. Szczegółowe dane dotyczące udziału powierzchniowego typów siedliskowych lasu zawiera poniższa infografika.

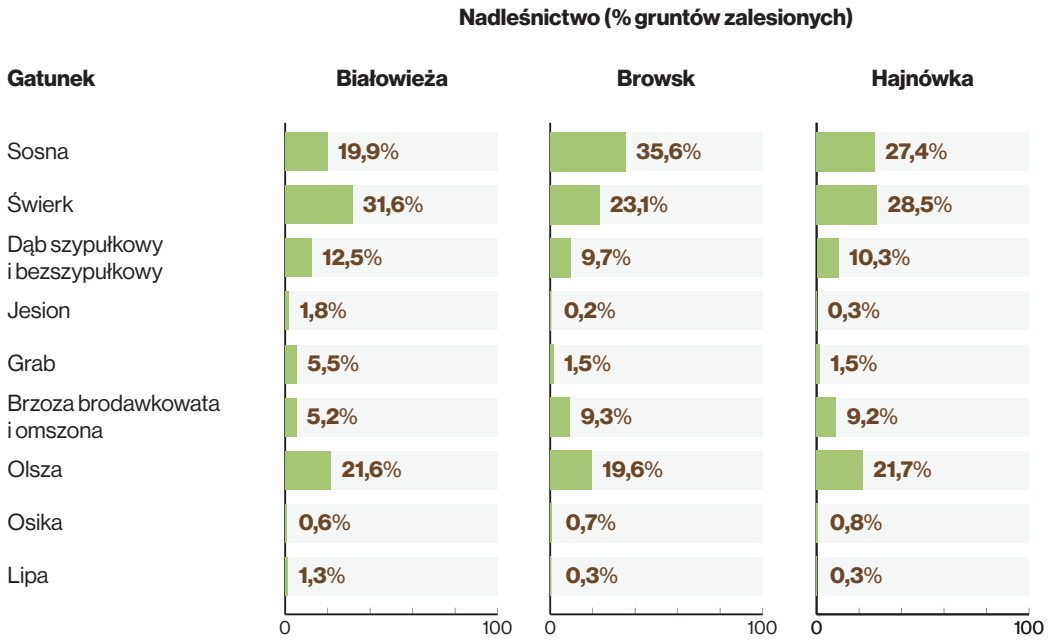
Infografika nr 1
Udział powierzchniowy typów siedliskowych lasu w kontrolowanych nadleśnictwach



Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw (PUL na lata 2012–2021, tabela nr IV).

Gatunkami panującymi były sosna i świerk, których udział powierzchniowy w kontrolowanych nadleśnictwach wynosił: 19,9% i 31,6% w Białowieży, 35,6% i 23,1% w Browsku oraz 27,4% i 28,5% w Hajnówce. Szczegółowe dane dotyczące udziału powierzchniowego gatunków panujących zawiera poniższa infografika.

Infografika nr 2
Udział powierzchniowy gatunków panujących w kontrolowanych nadleśnictwach



Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw (PUL na lata 2012–2021, tabela nr IV).

Średni wiek drzewostanów według stanu na 1 stycznia 2012 r. (Tabela nr XIII) w kontrolowanych nadleśnictwach wynosił: 94 lata w Białowieży (w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2002 r. wzrósł o 5 lat), 77 lat w Browsku (wzrost o 10 lat), 86 lat w Hajnówce (wzrost o 5 lat). Udział powierzchniowy drzewostanów w wieku 101 lat i starszych w kontrolowanych nadleśnictwach wynosił 36,6% w Białowieży, 20,3% w Browsku, 28,8% w Hajnówce.

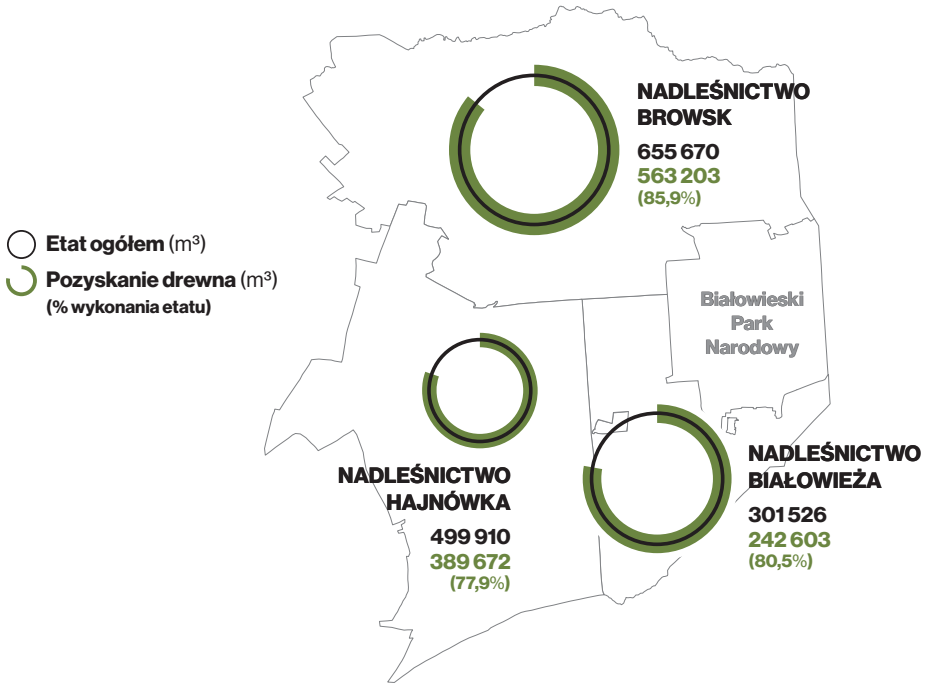
5.3.1. Zgodność poziomu, sposobu i miejsc pozyskania drewna z obowiązującymi dokumentami i zasadami prowadzenia gospodarki leśnej

Realizacja PUL 2002–2011

Wykonanie etatu ogółem

W okresie obowiązywania PUL na lata 2002–2011 ustalone etaty cięć dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka nie zostały wykonane w żadnym z ww. nadleśnictw. Realizację etatu ogółem przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 3
Pozyskanie drewna ogółem w latach 2002–2011 przez kontrolowane nadleśnictwa

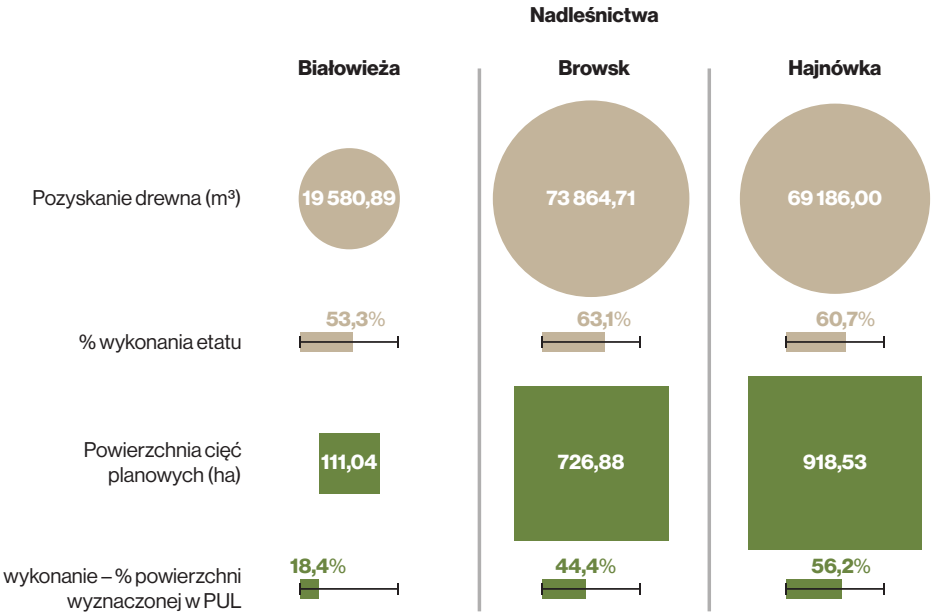


Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Wykonanie użytków rębnych w latach 2002–2011 przez kontrolowane nadleśnictwa przedstawia poniższa infografika.

Wykonanie etatu użytków rębnych

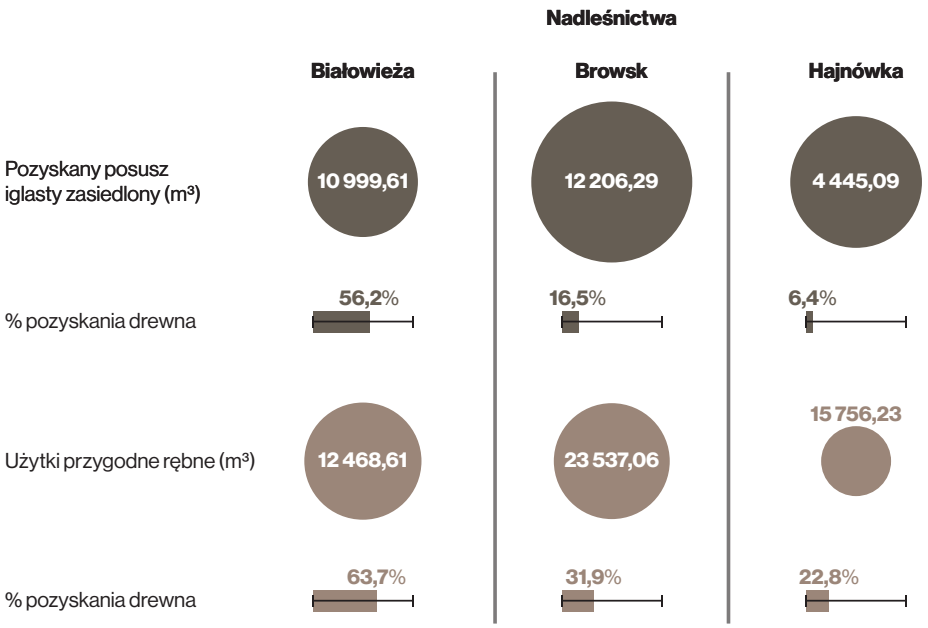
Infografika nr 4
Wykonanie użytków rębnych w latach 2002–2011 przez kontrolowane nadleśnictwa



Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Udział posuszu iglastego zasiedlonego oraz użytków przygodnych w użytkowaniu rębnym w latach 2002–2011 przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 5
Udział posuszu iglastego zasiedlonego oraz użytków przygodnych w użytkowaniu rębnym



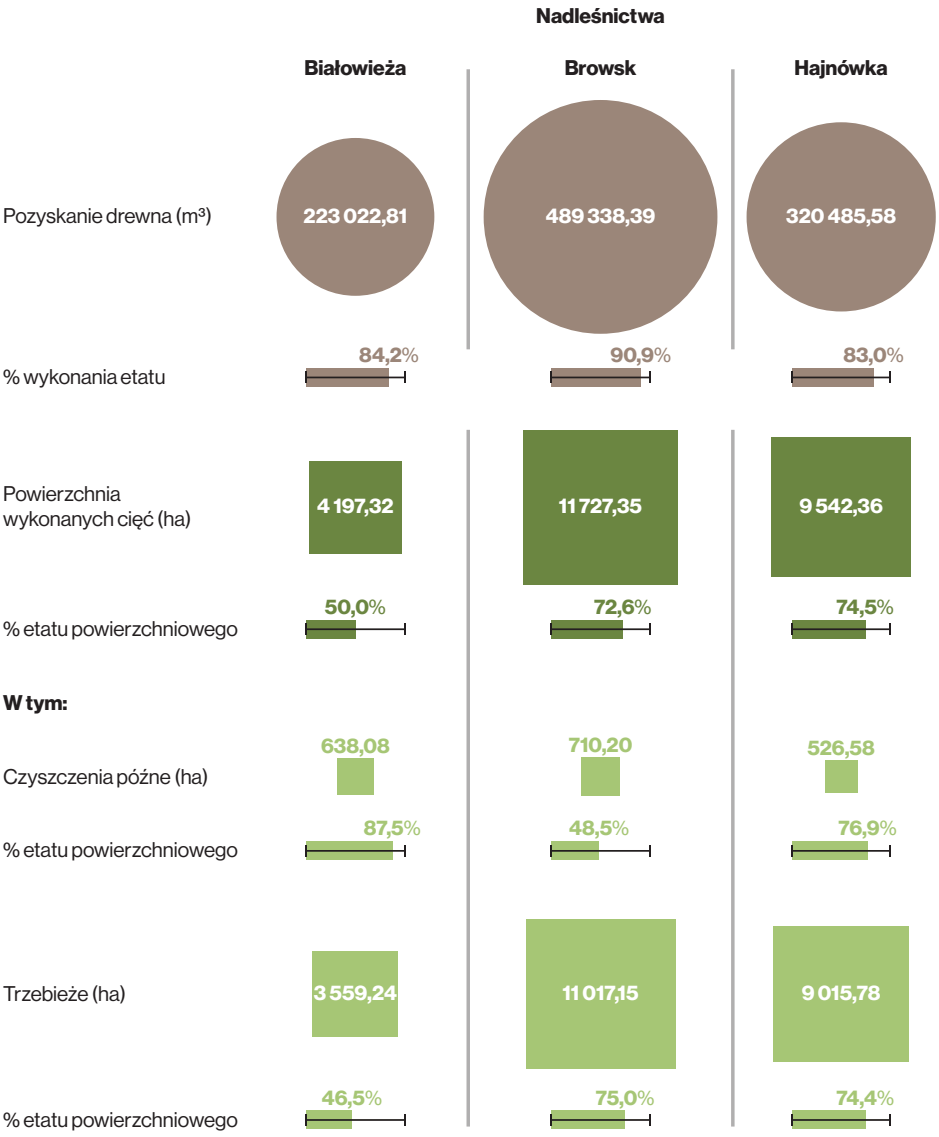
Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Wysoki udział użytków przygodnych rębnych w Nadleśnictwie Białowieża spowodował ograniczenie cięć planowych i ich wykonanie na poziomie 18,4%.

Wykonanie użytków przedrębnych w latach 2002–2011 przez kontrolowane nadleśnictwa przedstawia poniższa infografika.

Wykonanie etatu użytków przedrębnych

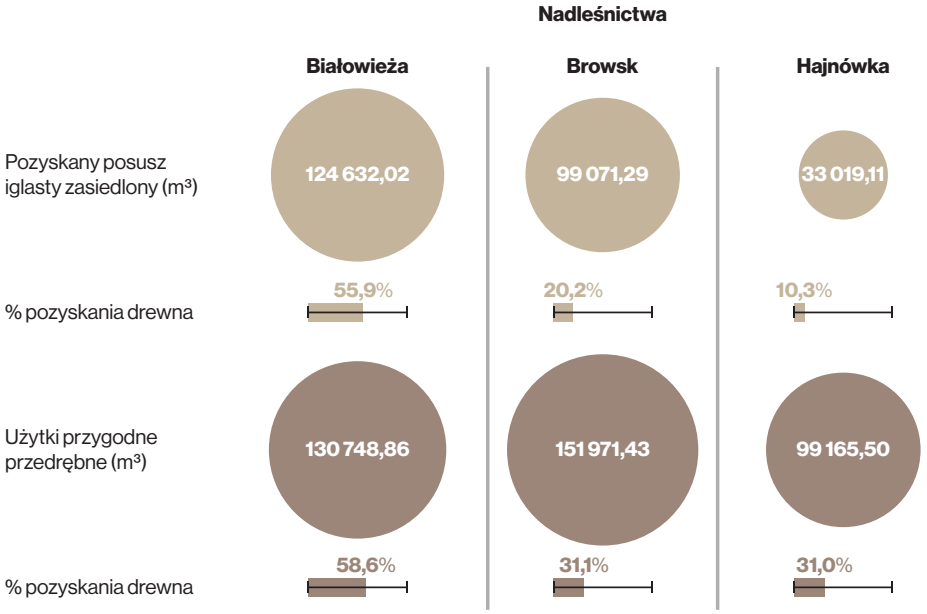
Infografika nr 6
Wykonanie użytków przedrębnych w latach 2002–2011 przez kontrolowane nadleśnictwa



Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Udział posuszu iglastego zasiedlonego oraz użytków przygodnych w użytkowaniu przedrębnym w latach 2002–2011 przedstawiono poniżej.

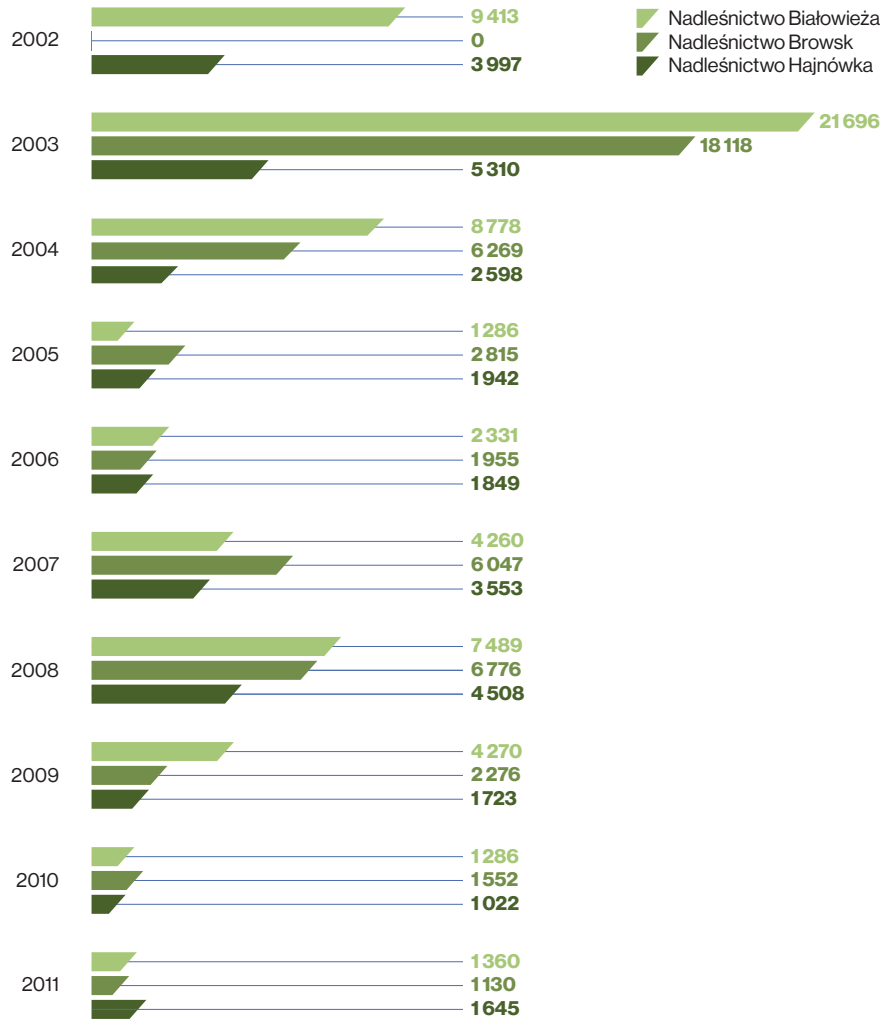
Infografika nr 7
Udział posuszu iglastego zasiedlonego oraz użytków przygodnych w użytkowaniu przedrębnym



Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

W Nadleśnictwie Białowieża podobnie jak w użytkach rębnych niskie wykonanie etatu powierzchniowego trzebieży było spowodowane ograniczeniem cięć pielęgnacyjnych na rzecz użytków przygodnych. Należy zwrócić uwagę, że posusz iglasty zasiedlony stanowił 95,3% użytków przygodnych. Liczba drzew trocinkowych (zasiedlonych) była w tym nadleśnictwie wyższa niż w dwóch pozostałych przez większość okresu obowiązywania PUL, co przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 8
Drzewa trocinkowe wyznaczne w latach 2002–2011 (szt.)



Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Brak możliwości wykonania etatu

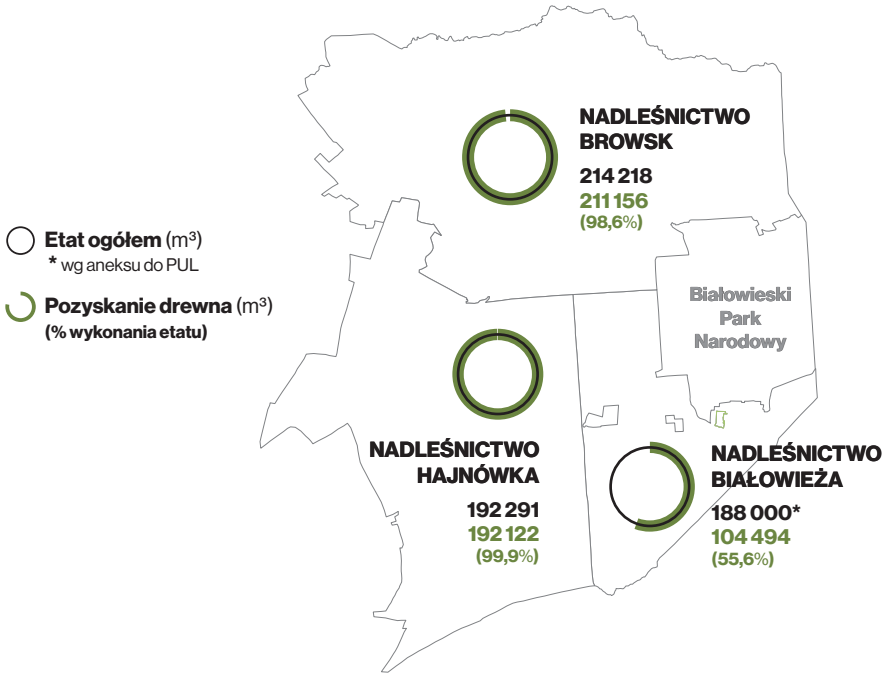
Kontrolowane nadleśnictwa nie miały możliwości pełnego wykonania etatu (w ramach użytkowania rębnego i przedrębnego) zarówno w zakresie masowym jak i powierzchniowym w związku z utworzeniem w 2003 r. rezerwatu przyrody *Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej*, obejmującego część powierzchni każdego z nadleśnictw, wyznaczenia nowych miejsc rozrodu i regularnego przebywania chronionych gatunków ptaków (np. orlika krzykliwego, bociana czarnego, dzięcioła trójpalczastego), wyznaczenie stref ochrony granicznika płucnika (chroniony gatunek porostu), wstrzymania pozyskania drewna na siedliskach wilgotnych, a także decyzją Ministra Środowiska o ograniczeniu pozyskania w 2011 r. (o czym napisano we wcześniejszych rozdziałach *Informacji).*

Realizacja PUL 2012–2021

Wykonanie etatu ogółem

W Nadleśnictwach Browsk i Hajnówka do połowy 2018 r. prawie w całości został zrealizowany etat wyznaczony na lata 2012–2021. W Nadleśnictwie Białowieża, w związku z aneksowaniem PUL, etat został wykonany w 55,6%. Dane w tym zakresie przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 9
Pozyskanie drewna ogółem w latach 2012–2018 (I półrocze) przez kontrolowane nadleśnictwa

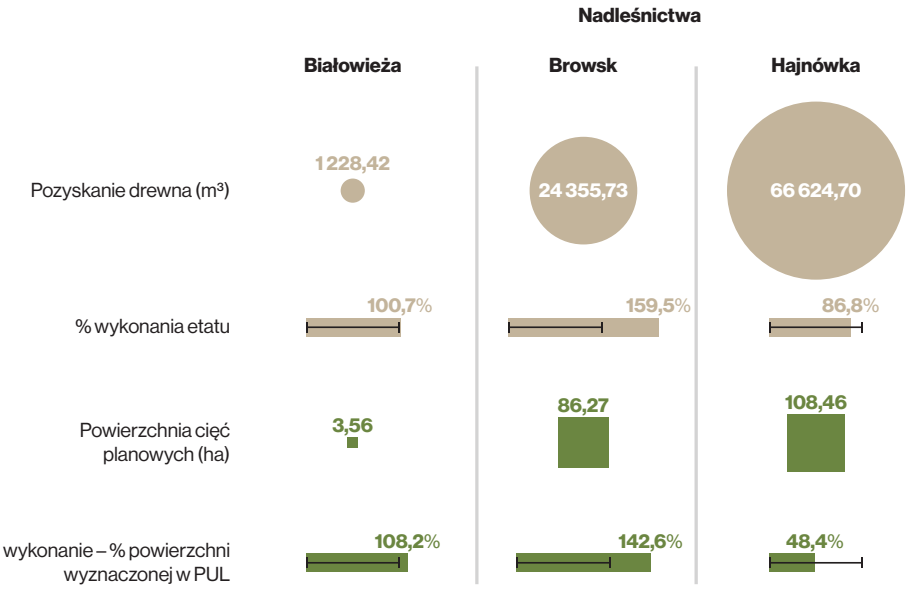


Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Wykonanie etatu użytków rębnychw

Wykonanie użytków rębnych w latach 2012–2018 (I półrocze) przez kontrolowane nadleśnictwa przedstawiono poniżej.

Infografika nr 10
Wykonanie użytków rębnych w latach 2012–2018 (I półrocze) przez kontrolowane nadleśnictwa

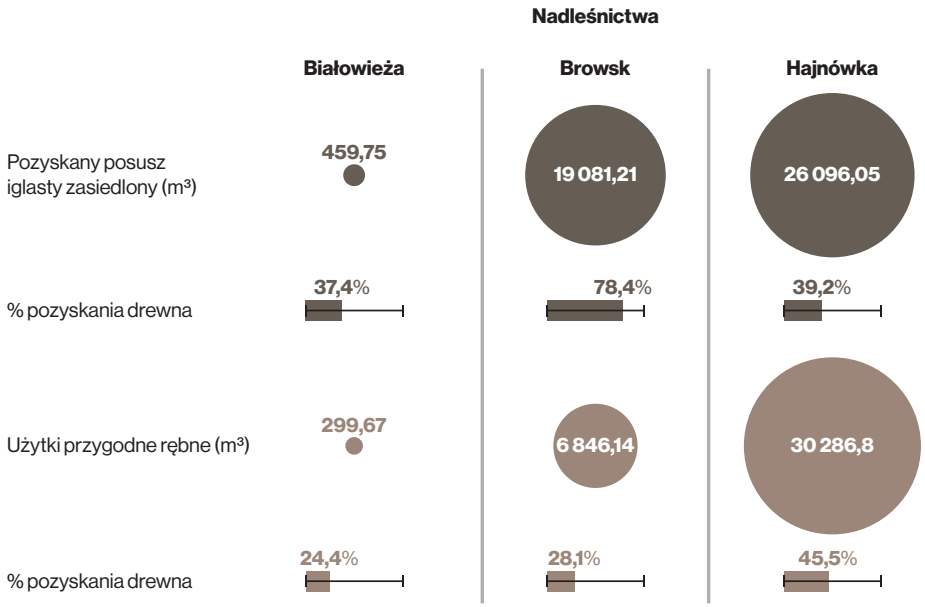


Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

W dwóch nadleśnictwach, w tym w Nadleśnictwie Białowieża, dla którego aneksowano PUL, etat użytków rębnych został do połowy 2018 r. przekroczony.

Udział posuszu iglastego zasiedlonego oraz użytków przygodnych w użytkowaniu rębnym w latach 2012–2018 (I półrocze) przedstawiono poniżej.

Infografika nr 11
Udział posuszu iglastego zasiedlonego oraz użytków przygodnych w użytkowaniu rębnym

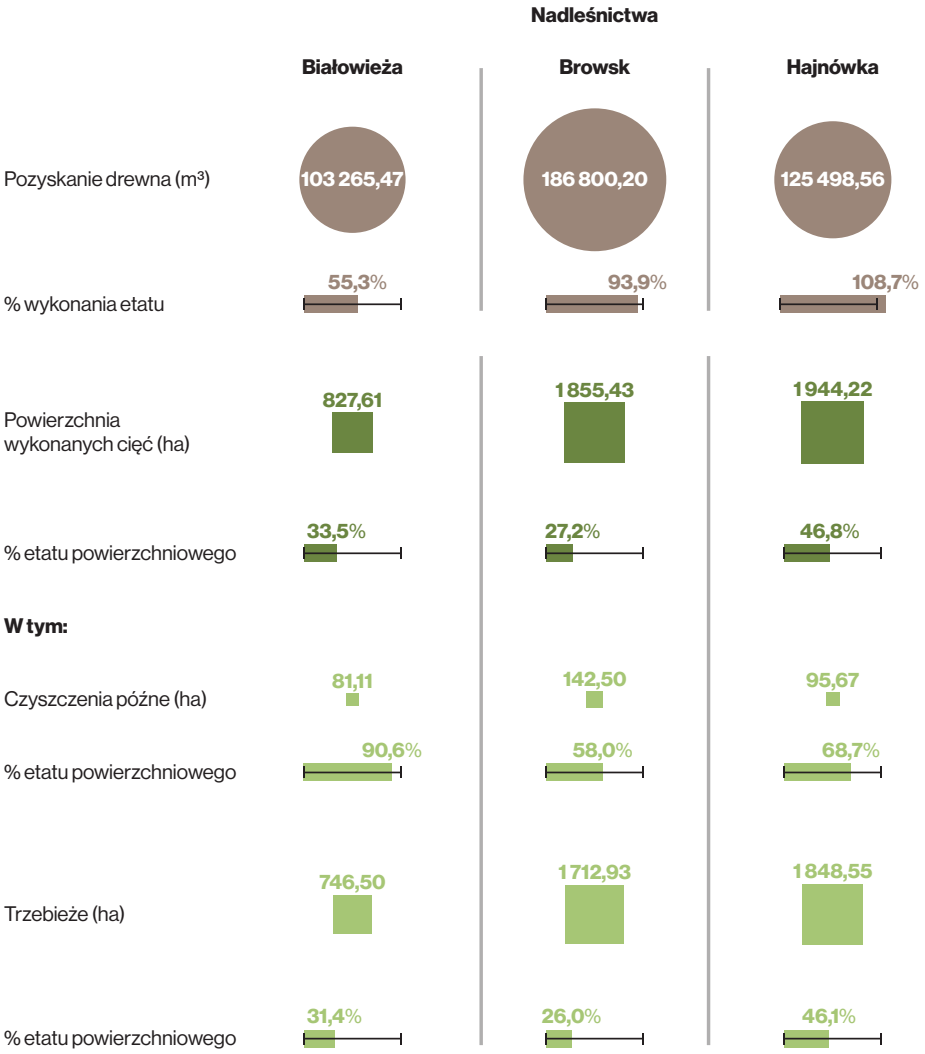


Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Wykonanie etatu użytków przedrębnych

Wykonanie użytków przedrębnych w latach 2012–2018 (I półrocze) przez kontrolowane nadleśnictwa przedstawiono poniżej.

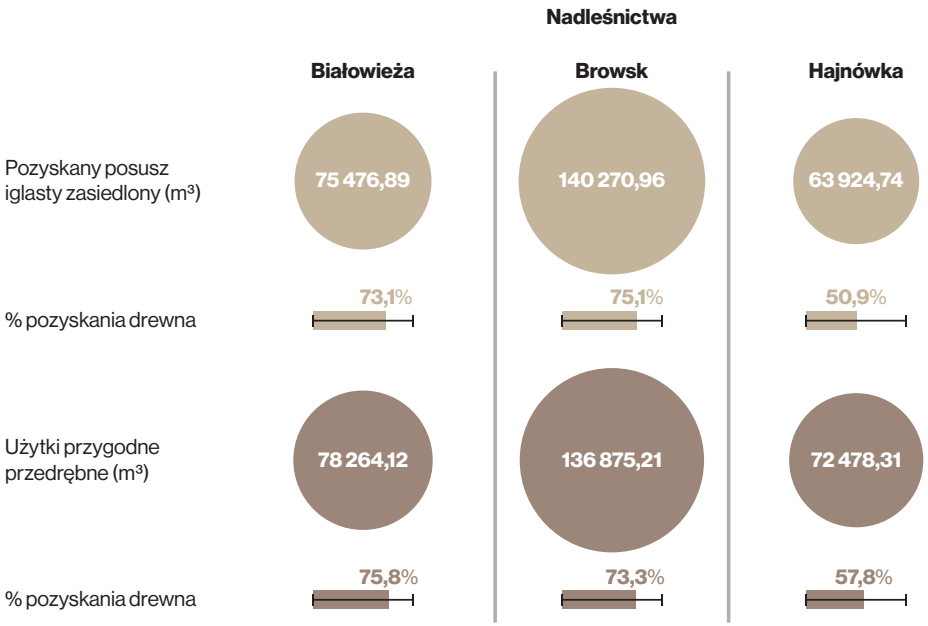
Infografika nr 12
Wykonanie użytków przedrębnych w latach 2012–2018 (I półrocze) przez kontrolowane nadleśnictwa



Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Udział posuszu iglastego zasiedlonego oraz użytków przygodnych w użytkowaniu przedrębnym w latach 2012–2018 (I półrocze) przedstawiono poniżej.

Infografika nr 13
Udział posuszu iglastego zasiedlonego oraz użytków przygodnych w użytkowaniu przedrębnym



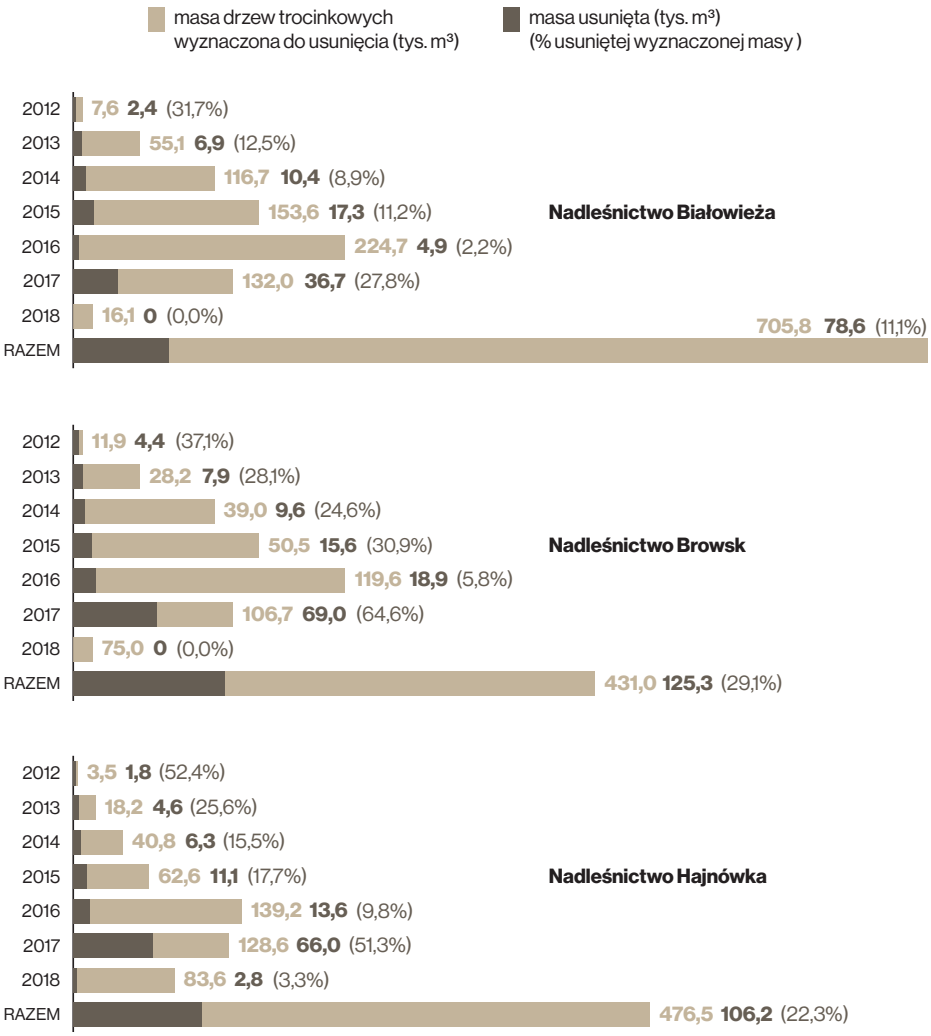
Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Należy zwrócić uwagę na udział posuszu iglastego zasiedlonego w użytkach rębnych i przedrębnych. W użytkach rębnych stanowił on znaczny udział (78,4%) jedynie w Nadleśnictwie Browsk. W użytkach przedrębnych w Nadleśnictwach Białowieża i Browsk stanowił ponad 70%. W Nadleśnictwie Hajnówka, gdzie etat użytków przedrębnych został przekroczony, posusz zasiedlony stanowił 50,9%.

Masa wyznaczonych i usuniętych drzew trocinkowych

Porównanie masy wyznaczonych i usuniętych drzew trocinkowych w kontrolowanych nadleśnictwach w latach 2012–2018 (I półrocze) przedstawiono poniżej.

Infografika nr 14
Porównanie masy wyznaczonych i usuniętych drzew trocinkowych w kontrolowanych nadleśnictwach w latach 2012–2018 (I półrocze)



Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Masa wyznaczonych drzew trocinkowych w Nadleśnictwie Białowieża stanowiła 48,6% całkowitej miąższości świerka na gruntach zalesionych (według PUL na lata 2012–2021, tabela nr IV), a w pozostałych nadleśnictwach 26,0% w Browsku oraz 25,7% w Hajnówce.

Masa wyznaczonych drzew trocinkowych sukcesywnie wzrastała w Nadleśnictwie Białowieża od 2013 r. W pozostałych nadleśnictwach znaczny wzrost odnotowano w 2015 r. Zwiększenie masy usuniętych drzew trocinkowych w 2017 r. było spowodowane wejściem w życie Decyzji nr 51 i rozpoczęciem ich pozyskania w drzewostanach ponadstuletnich. Nie usuwano drzew trocinkowych z rezerwatów oraz z powierzchni referencyjnych wyodrębnionych w 2016 r.

Zdjecie nr 2
Drzewo trocinkowe druga generacja kornika drukarza

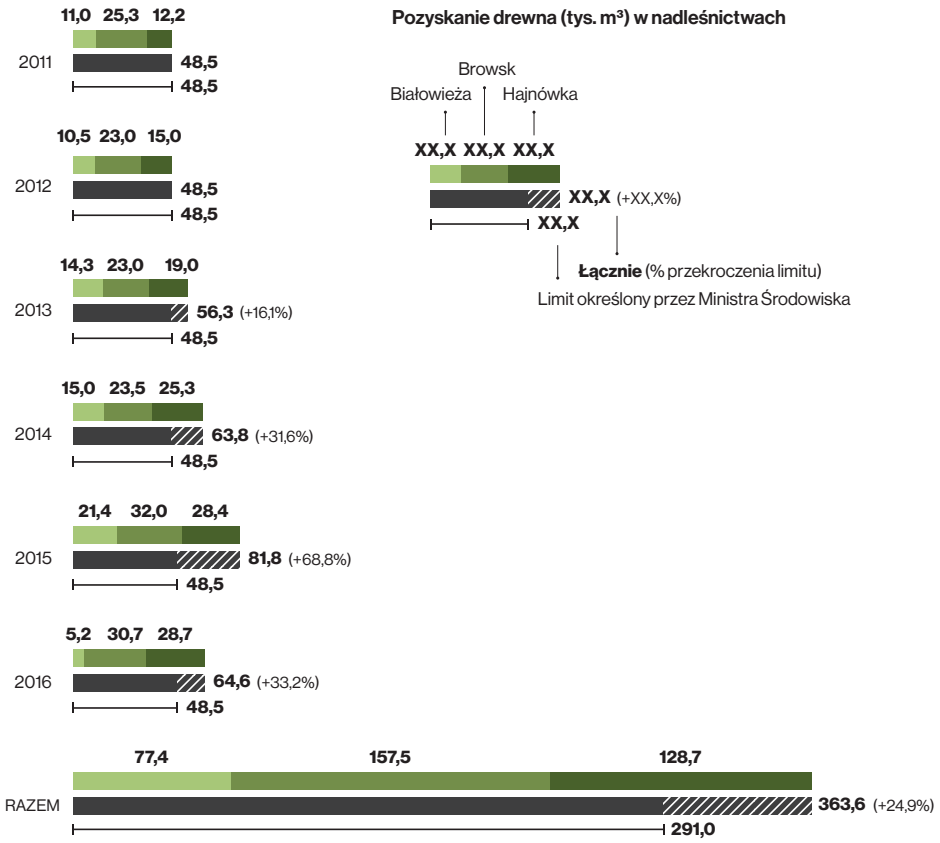
Źródło: Materiały własne NIK – oględziny w Nadleśnictwie Browsk.

Jak wspomniano we wcześniejszych rozdziałach, niniejszej *Informacji* od 2011 r. decyzją Ministra Środowiska wyznaczony został roczny limit pozyskania drewna w nadleśnictwach puszczańskich w łącznej wysokości 48,5 tys. m^3. Został on zniesiony w 2017 r. wydaniem przez Dyrektora Generalnego Decyzji nr 51.

Pozyskanie drewna w latach 2011–2016 w porównaniu z limitem wyznaczonym przez Ministra Środowiska

Wielkość pozyskania drewna w latach 2011–2016 w porównaniu do limitu określonego przez Ministra Środowiska przedstawiono poniżej.

Infografika nr 15
Wielkość pozyskania drewna w latach 2011–2016 w porównaniu do limitu określonego przez Ministra Środowiska



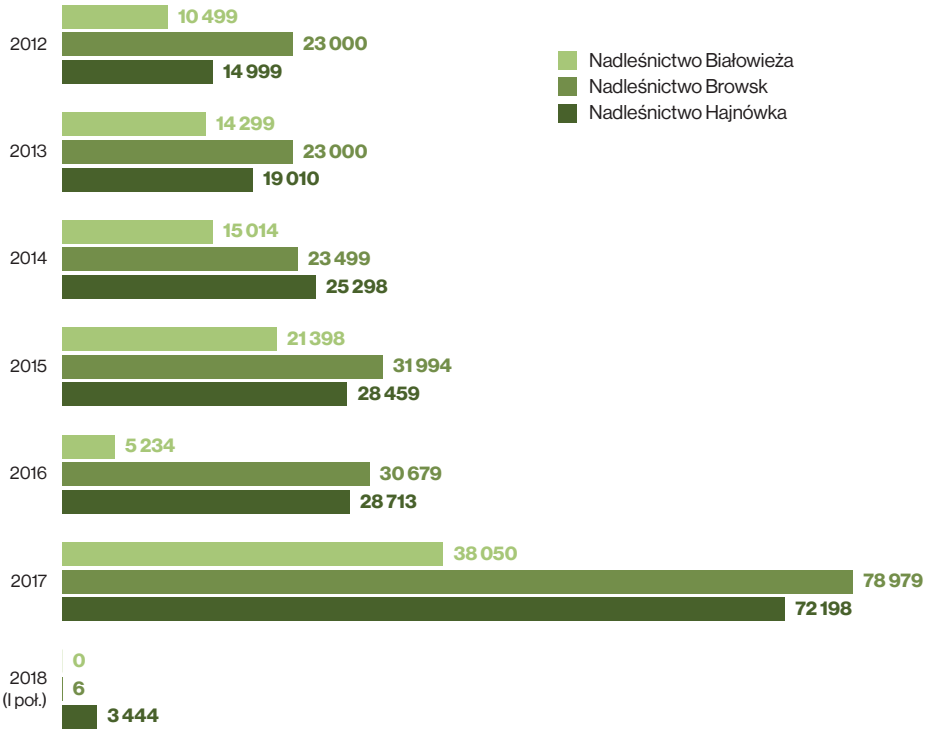
Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Wyznaczony limit przekraczany był corocznie od 2013 r. – w 2015 r. nawet o blisko 70%.

W 2017 r. we wszystkich nadleśnictwach pozyskanie drewna było znacznie wyższe niż w latach poprzednich, co przedstawiono poniżej.

Pozyskanie drewna w latach 2012–2018 (I półrocze)

Infografika nr 16
Pozyskanie drewna w latach 2012–2018 (I półrocze) (m³)



Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Pozyskanie drewna w 2017 r. w porównaniu z całym okresem

W I półroczu 2018 r. drewno pozyskiwano tylko w Nadleśnictwie Hajnówka – 3443,76 m³ z użytków przygodnych. W dwóch pozostałych nadleśnictwach pozyskania nie prowadzono.

We wszystkich nadleśnictwach pozyskanie drewna w 2017 r. stanowiło ponad 30% łącznego pozyskania w całym siedmioletnim okresie (2012–2018 I półrocze). I tak w 2017 r.:

- w Nadleśnictwie Białowieża pozyskano łącznie 38 049,80 m³, tj. 36,4% pozyskania w latach 2012–2018, w tym w ramach użytków rębnych 398,23 m³ (32,4%) i przedrębnych 37 651,57 m³ (36,5%);
- w Nadleśnictwie Browsk pozyskano łącznie 78 978,52 m³, tj. 37,4% pozyskania w latach 2012–2018, w tym w ramach użytków rębnych 16 645,93 m³ (68,4%) i przedrębnych 62 332,59 m³ (33,4%);
- w Nadleśnictwie Hajnówka pozyskano łącznie 72 198,26 m³, tj. 37,6% pozyskania w latach 2012–2018, w tym w ramach użytków rębnych 23 649,93 m³ (35,5%) i przedrębnych 48 548,33 m³ (38,7%).

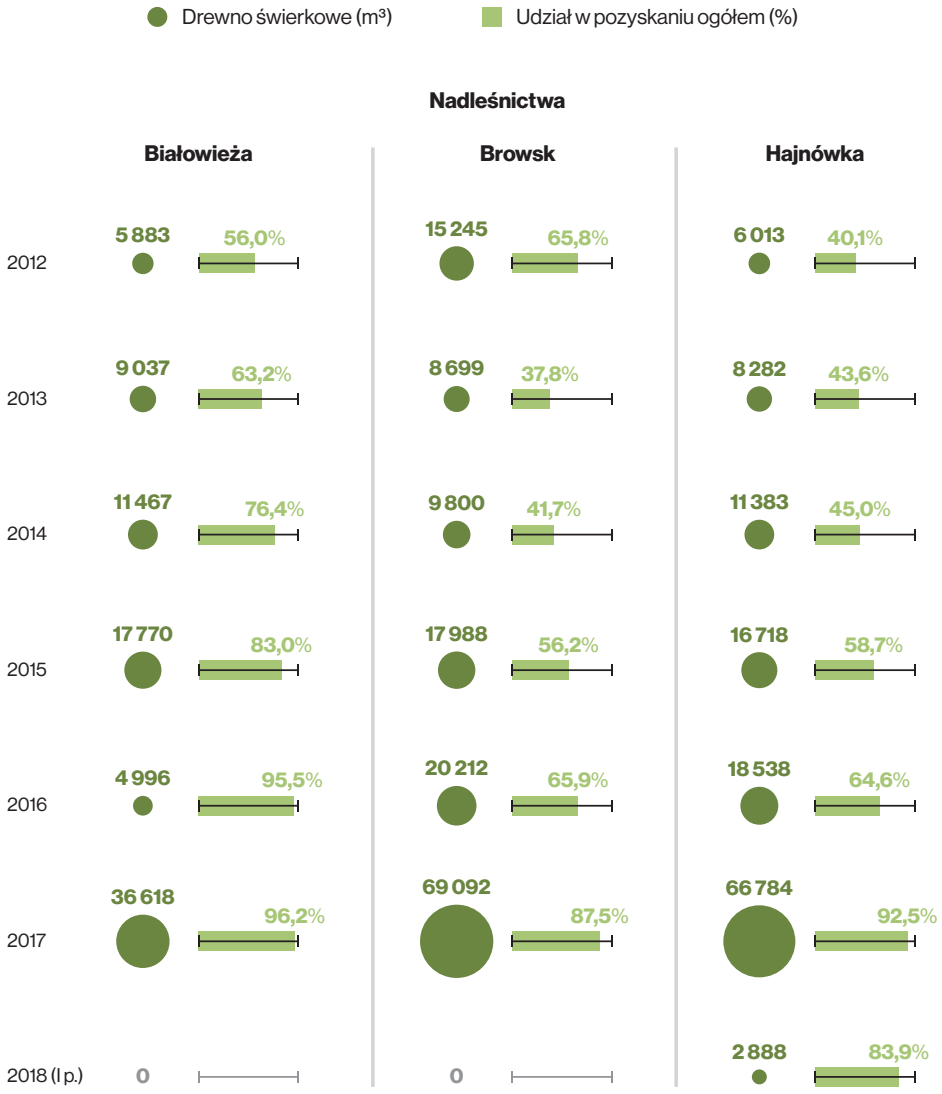
Brak właściwej organizacji i nadzoru przez RDLP nad pracami Zespołu doradczego do oceny zagrożenia bezpieczeństwa publicznego przez drzewa martwe i osłabione na terenie Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka. W rezultacie Zespół po fakcie wydawał opinie w sprawie wycinki drzew ze względów bezpieczeństwa, z których pierwszą wydał

18 września 2017 r., tj. 1,5 miesiąca po otrzymaniu przez RDLP pierwszego wniosku w tej sprawie. W konsekwencji w nadleśnictwach usuwano te drzewa przed wydaniem przedmiotowej opinii (w Nadleśnictwie Białowieża pozyskano 4,3 tys. m^3 drewna, w Nadleśnictwie Browsk – 4,9 tys. m^3 drewna, a w Nadleśnictwie Hajnówka – 0,8 tys. m^3 drewna).

Udział drewna świerkowego w pozyskaniu ogółem

W latach 2012–2018 (I półrocze) wzrastał udział drewna świerkowego w pozyskaniu ogółem: w Nadleśnictwie Białowieża z 56,0% w 2012 r. do 96,2% w 2017 r.; w Nadleśnictwie Browsk z 37,8% w 2013 r. do 87,5% w 2017 r.; w Nadleśnictwie Hajnówka z 40,1% w 2012 r. do 92,5% w 2017 r. Wzrost udziału drewna świerkowego w pozyskaniu ogółem wskazuje, że szczególnie w latach 2016–2017 pozyskiwano głównie drzewa zasiedlone przez kornika drukarza. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono poniżej.

Infografika nr 17
Udział drewna świerkowego w pozyskaniu ogółem w latach 2012–2018 (I półrocze)



Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie obowiązywania PUL 2012–2021 nie odnotowano przypadków składania przez Nadleśniczych (do Dyrektora RDLP) wniosków w sprawie zmiany rębni złożonej przyjętej w planie urządzenia lasu na rębnię zupełną (wniosków, o których mowa w § 26 pkt 7 *Zasad hodowli lasu*[86]).

Badania kontrolne cięć rębnych wykonanych w latach 2015–2017 i 45 pozycji cięć przedrębnych w kontrolowanych nadleśnictwach wykazała, że ich lokalizacja była zgodna z PUL na lata 2012–2021.

Pozyskanie drewna w drzewostanach ponadstuletnich i na siedliskach priorytetowych

W kontrolowanych nadleśnictwach pozyskiwano drewna z drzewostanów ponadstuletnich oraz na siedliskach priorytetowych. I tak:

– w Nadleśnictwie Białowieża w 2012 r. – 1 378,32 m^3 przed wejściem w życie zalecenia Ministra o wyłączeniu drzewostanów według definicji Wesołowskiego (17 maja 2012 r.), w 2017 r. – 26 508,42 m^3, w tym 4027 m^3 z siedlisk wilgotnych.

Zdjęcie nr 3
Nadleśnictwo Białowieża oddz. 249D-i pozyskano 221 m^3 drewna (powierzchnia wykonana harwesterem)

Źródło: Materiały własne NIK – oględziny w Nadleśnictwie Białowieża.

– w Nadleśnictwie Browsk w 2017 r. z drzewostanów ponadstuletnich pozyskano 30 029 m^3 drewna[87], w tym 29 491,9 m^3 (98,2%) świerka i 537,1 m^3 innych gatunków (brzoza, dąb, grab, jesion, olsza, osika, sosna); z siedlisk wilgotnych (BMw, Bw, LMw, Lw, OL, OLJ) pozyskano 8 072 m^3 drewna[88], w tym 7 991,2 m^3 (99%) świerka i 80,4 m^3 innych gatunków (w niektórych przypadkach adresy leśne drzewostanów ponadstuletnich i siedlisk wilgotnych pokrywały się i wielkości tych nie należy sumować).

[86] Stanowiących załącznik do zarządzenia nr 53 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r.

[87] W poszczególnych miesiącach od marca do grudnia 2017 roku pozyskano drewno w ilości (m^3): 2332, 2644, 3853, 3647, 2732, 4429, 2196, 5685, 2084, 429.

[88] W poszczególnych miesiącach od marca do grudnia 2017 roku pozyskano drewno w ilości (m^3): 321, 985, 600, 866, 1433, 852, 1109, 1176, 591, 139.

Zdjęcie nr 4
Nadleśnictwo Browsk oddz. 766B-g (siedlisko wilgotne LMw) w 2017 r. pozyskano 442,2 m^3 drewna za pomocą harwesterów

Źródło: Materiały własne NIK – oględziny w Nadleśnictwie Browsk.

– w Nadleśnictwie Hajnówka w 2017 r. z drzewostanów ponadstuletnich – 21 765 m^3, z siedlisk bagiennych 70 m^3 drewna, z tzw. siedlisk wrażliwych na ingerencję – 1 510 m^3.

Pozyskanie drewna na siedliskach priorytetowych oraz z drzewostanów ponadstuletnich stanowiło naruszenie zasad ochrony obszaru N2000 określonych w PZO.

Pozyskanie drewna po wydaniu przez TS UE postanowień zabezpieczających

Pozyskanie drewna w kontrolowanych nadleśnictwach prowadzono po wydaniu przez TS UE postanowień zabezpieczających zakazujących prowadzenia działań gospodarczych z wyjątkiem mających na celu zachowanie bezpieczeństwa publicznego. Po 27 lipca 2017 r. (postanowienie Wiceprezesa TS UE) w Nadleśnictwie Białowieża na siedlisku grądu subkontynentalnego (drzewostany ponadstuletnie) pozyskano 12 725,19 m^3, a w drzewostanach ponadstuletnich na całym obszarze N2000 – 18 061,32 m^3. Jako przyczynę pozyskania podano zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. W Nadleśnictwie Browsk na siedlisku łęgów wierzbowych, topolowych, olszowych i jesionowych pozyskano 269,85 m^3, na siedlisku grądu subkontynentalnego (drzewostany ponadstuletnie) pozyskano 11 411,55 m^3, w drzewostanach ponadstuletnich na całym obszarze N2000 – 13 422,68 m^3; natomiast nie określono przyczyn pozyskania drewna. W Nadleśnictwie Hajnówka na siedlisku grądu subkontynentalnego (drzewostany ponadstuletnie) pozyskano 10 619,07 m^3, w drzewostanach ponadstuletnich na całym obszarze N2000 – 5 089,6 m^3; natomiast nie określono przyczyn pozyskania drewna.
Po 20 listopada 2017 r. (postanowienie Wielkiej Izby TS UE) w Nadleśnictwach Białowieża i Browsk drewna nie pozyskiwano. W Nadleśnictwie Hajnówka na siedlisku grądu subkontynentalnego (drzewostany ponadstuletnie) pozyskano 3 796,84 m^3, przy czym nie określono przyczyn pozyskania drewna.

Zaznaczyć należy, że Dyrektor Generalny LP, wydając Decyzję nr 51, nie wprowadził obowiązku określania przyczyn pozyskania drewna. Obowiązujący SILP nie przewidywał pozyskania drewna z powodu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

Polecenie przygotowania aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Hajnówka

Pismem z dnia 27 lipca 2018 r. Minister Środowiska w odpowiedzi na wniosek Dyrektora Generalnego LP z dnia 11 czerwca 2018 r. o wydanie zgody na usunięcie suchych drzew i gałęzi z terenu jednostki wojskowej w Puszczy Białowieskiej oraz w pasie 100 metrów od jej granic (strefa buforowa), a następnie ich wywiezienie i sprzedaż, polecił niezwłoczne przygotowanie aneksu do PUL dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka. Przygotowanie projektu aneksu do PUL dla ostatniego z wymienionych nadleśnictw polecił potraktować priorytetowo.

Z korespondencji załączonej do wniosku Dyrektora Generalnego LP wynikało, że w okresie od maja 2017 r. do kwietnia 2018 r. Nadleśnictwo Hajnówka realizowało na terenie ww. jednostki wojskowej wycinkę martwych drzew zagrażających bezpieczeństwu osób i budynków, pozostawiając jednocześnie wycięte drzewa na terenie jednostki.

W okresie od stycznia 2008 do 30 czerwca 2018 pozyskano na terenie nadleśnictw puszczańskich ogółem 928 544,30 m^3 drewna.

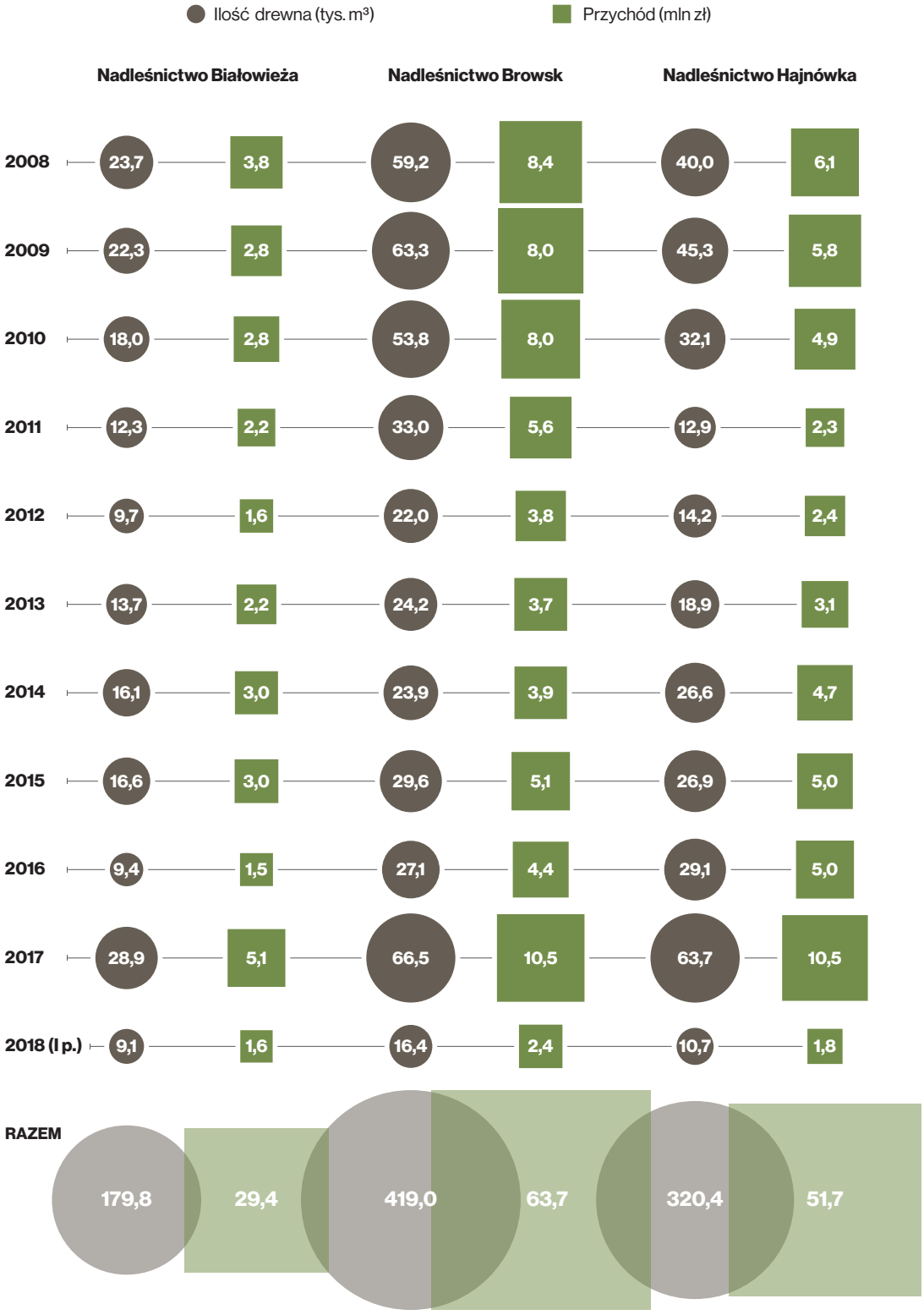
W przeliczeniu na 1 km^2 powierzchni nadleśnictw po odjęciu powierzchni rezerwatów przyrody (395,02 km^2) pozyskano 2350,63 m^3.

W tym samym czasie na terenie Białowieskiego PN w ramach zabiegów ochronnych pozyskano 8095,00 m^3, co w przeliczeniu na 1 km^2 powierzchni parku wyniosło 77,10 m^3 (tj. ponad 30 razy mniej niż w lasach użytkowanych gospodarczo).

Przychody nadleśnictw ze sprzedaży drewna w latach 2008–2018 (I półrocze)

Przychody kontrolowanych nadleśnictw ze sprzedaży drewna w latach 2008–2018 (I półrocze) wyniosły łącznie 144 788,9 tys. zł, w tym: Nadleśnictwo Białowieża – 29 387,8 tys. zł, Nadleśnictwo Browsk – 63 715,0 tys. zł, Nadleśnictwo Hajnówka – 51 686,1 tys. zł. Szczegółowe dane dotyczące przychodów ze sprzedaży drewna w poszczególnych latach przedstawiono poniżej.

Infografika nr 18
Przychody ze sprzedaży drewna w latach 208–2018 (I półrocze)



Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

5.3.2. Wykonywanie zabiegów z zakresu hodowli i ochrony lasu

Wykonanie zadań z zakresu hodowli i ochrony lasu w latach 2002–2011

W Nadleśnictwie **Białowieża** w latach 2002–2011 odnowiono 6,50 ha płazowin, halizn i zrębów, co stanowiło 68,9% orientacyjnych zadań ujętych w PUL. Pod osłoną drzewostanu odnowiono 24,68 ha (17,8%), dolesiono luki o łącznej powierzchni 131,26 ha (387,4%).

W zakresie ochrony lasu prowadzono corocznie próbne poszukiwania owadów: w ściółce – łącznie wykonano 166 prób oraz z drzew próbnych – 408 szt. Szkodniki wtórne zwalczano poprzez: wykładanie pułapek klasycznych (2 880 szt.), ustawianie pułapek feromonowych (4 898 szt.), wyznaczanie i usuwanie drzew trocinkowych (62 169 szt.), korowanie surowca drzewnego (1 963,39 m^3).

W Nadleśnictwie **Browsk** w latach 2002–2011 odnowiono 27,39 ha płazowin, halizn i zrębów, co stanowiło 118,1% orientacyjnych zadań ujętych w PUL. Zalesiono 57,91 ha gruntów nieleśnych (116,5%). Pod osłoną drzewostanu odnowiono 157,83 ha (42,6%), dolesiono luki o łącznej powierzchni 40,00 ha (389,5%).

W zakresie ochrony lasu prowadzono corocznie próbne poszukiwania owadów w ściółce – łącznie wykonano 863 prób. Szkodniki wtórne zwalczano poprzez: wykładanie pułapek klasycznych (1 223 szt.), ustawianie pułapek feromonowych (3 813 szt.), wyznaczanie i usuwanie drzew trocinkowych (46 938 szt.), korowanie surowca drzewnego (11 010,42 m^3).

W Nadleśnictwie **Hajnówka** w latach 2002–2011 odnowiono 4,83 ha płazowin, halizn i zrębów, co stanowiło 76,4% orientacyjnych zadań ujętych w PUL. Zalesiono 3,58 ha gruntów nieleśnych (23,4%). Pod osłoną drzewostanu odnowiono 212,86 ha (49,4%), dolesiono luki o łącznej powierzchni 69,90 ha (672,8%).

W zakresie ochrony lasu prowadzono corocznie próbne poszukiwania owadów w ściółce – łącznie wykonano 161 prób. Szkodniki wtórne zwalczano poprzez: wykładanie pułapek klasycznych (715 szt.), ustawianie pułapek feromonowych (4 302 szt.), wyznaczanie i usuwanie drzew trocinkowych (28 127 szt.), korowanie surowca drzewnego (10 194,96 m^3).

Wykonanie zadań z zakresu hodowli i ochrony lasu w latach 2012–2018 (I półrocze)

W Nadleśnictwie **Białowieża** w latach 2012–2018 (I półrocze) odnowiono 11,37 ha płazowin, halizn i zrębów, nie planowane w PUL i aneksie do PUL. Pod osłoną drzewostanu odnowiono 3,44 ha (104,6% orientacyjnych zadań ujętych w aneksie do PUL), dolesiono luki o łącznej powierzchni 3,50 ha (15,4% ujętych w aneksie do PUL).

W zakresie ochrony lasu prowadzono corocznie próbne poszukiwania owadów: w ściółce – łącznie wykonano 26 prób oraz z drzew próbnych – 210 szt. Szkodniki wtórne zwalczano poprzez: wykładanie pułapek klasycznych (83 szt.), ustawianie pułapek feromonowych (1 240 szt.), wyznaczanie i usuwanie drzew trocinkowych (546 836 szt.), korowanie surowca drzewnego (23,11 m^3).

Zdjęcie nr 5, 6
Nadleśnictwo Browsk, pułapki feromonowe z kornikiem drukarzem

Źródło: Materiały własne NIK – oględziny w Nadleśnictwie Browsk.

W Nadleśnictwie **Browsk** w latach 2012–2018 (I półrocze) odnowiono 28,04 ha płazowin, halizn i zrębów, co stanowiło 3 505,0% orientacyjnych zadań ujętych w PUL. Zalesiono 11,35 ha gruntów nieleśnych (zadnie nie ujęte w PUL). Pod osłoną drzewostanu odnowiono 4,81 ha (7,9%), dolesiono luki o łącznej powierzchni 6,43 ha (7,3%). W 2017 r. dokonano odnowienia na powierzchni 0,5 ha w oddziale 92B-c z drzewostanem ponad 100-letnim na siedlisku grądu subkontynentalnego, w sytuacji gdy nie było ono przewidziane w PUL 2012–2021, a w PZO – w zakresie działań związanych z ochroną czynną – zawarto zapis: *wyłączenie z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat na siedlisku grądu subkontynentalnego*. Odnowienie to objęło lukę pokornikową powstałą w wyniku przygodnych cięć przedrębnych, zrealizowanych w 2017 r. na podstawie Decyzji nr 51 (pozyskano 379 m^3 drewna).

W zakresie ochrony lasu prowadzono corocznie próbne poszukiwania owadów w ściółce – łącznie wykonano 180 prób. Szkodniki wtórne zwalczano poprzez: wykładanie pułapek klasycznych (72 szt.), ustawianie pułapek feromonowych (2 138 szt.), wyznaczanie i usuwanie drzew trocinkowych (125 397 szt.), korowanie surowca drzewnego (23,21 m^3).

W Nadleśnictwie **Hajnówka** w latach 2012–2018 (I półrocze) zalesiono 7,45 ha gruntów nieleśnych (zadanie nieujęte w PUL). Pod osłoną drzewostanu odnowiono 86,15 ha (38,4%), dolesiono luki o łącznej powierzchni 28,29 ha (738,6%). W 2017 r. niezgodnie z treścią załącznika Nr 5 do PZO, na powierzchni 0,27 ha w oddziale 666Ab, stanowiącym siedlisko 91 E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), wyłączone z działań gospodarczych, miejscowy leśniczy wykonał melioracje agrotechniczne oraz prace odnowieniowe (*sadzenie*). Wezwany przez Nadleśniczego do wyjaśnienia leśniczy wskazał, że wykonał te prace zgodnie z obowiązującym PUL 2012–2021, ale równocześnie nie sprawdził obostrzeń nałożonych PZO dla tej lokalizacji. W konsekwencji w kwietniu 2018 r. leśniczego ukarano finansowo.

W zakresie ochrony lasu prowadzono corocznie próbne poszukiwania owadów w ściółce – łącznie wykonano 86 prób. Szkodniki wtórne zwalczano poprzez: wykładanie pułapek klasycznych (6 szt.), ustawianie pułapek feromonowych (1 802 szt.), wyznaczanie i usuwanie drzew trocinkowych (77 786 szt.), korowanie surowca drzewnego (32,21 m^3).

Przeprowadzone w nadleśnictwach oględziny dziewięciu powierzchni odnowień wykonanych w latach 2005–2011 nie wykazały nieprawidłowości. Skład gatunkowy upraw był zgodny z siedliskiem.

Zdjecie nr 7
Nadleśnictwo Białowieża odnowienie w oddziale 498C-i na pow. 1,52 ha (360 szt. brzozy, 5320 szt. dębu, 710 szt. lipy i 2800 szt. świerka) oraz wykonanie 320 mb ogrodzenia

Źródło: Materiały własne NIK – oględziny w Nadleśnictwie Białowieża.

5.3.3. Nadzór nad prowadzeniem gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej

Nadzór Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych

Kontrole RDLP w nadleśnictwach puszczańskich

W latach 2008–2018 (do 27 sierpnia) RDLP nadzorowała działalność trzech nadleśnictw Puszczy Białowieskiej, poprzez kontrole bieżące i spotkania problemowe (np. kontrole przestrzegania kryteriów odstrzałów, kwater myśliwskich, prawidłowości przeprowadzania corocznie wykonywanej oceny liczebności zwierzyny), bieżącą analizę danych dostępnych w SILP, analizę wykonania rocznych planów pozyskania drewna. Ponadto wspólnie z Zespołem Ochrony Lasu z Olsztyna przeprowadzano kontrole stanu sanitarnego Puszczy Białowieskiej. W okresie objętym kontrolą RDLP przeprowadziła siedem kontroli funkcjonowania stanu sanitarnego drzewostanów. W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, a główne zalecenia dotyczyły m.in.:

- lustracji drzewostanów świerkowych i z udziałem świerka celem wyszukania wszystkich miejsc z występującymi drzewami zasiedlonymi przez korniki;
- uprzątania miejsc z występującym posuszem z drzew zasiedlonych i wywożenia z lasu pozyskanego drewna, najpóźniej do 31 marca;
- wykorzystywania wywrotów, złomów i drzew osłabionych na pułapki klasyczne;

– wystawiania do 15 kwietnia pojedynczych lub grupowych pułapek feromonowych w lukach;
– usunięcia do końca maja wyznaczonych drzew trocinkowych i zasiedlonych pułapek pierwszej generacji.

Dyrektor RDLP, w ramach nadzoru nad realizacją PUL na lata 2012–2021, nie wydawał zgód na zmianę rodzaju rębni dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka. Zgodnie z § 26 pkt 7 Zasad Hodowli Lasu (obowiązujących od 16 listopada 2015 r.), zmiany rębni złożonej przyjętej w planie urządzenia lasu na rębnię zupełną dokonuje nadleśniczy, po wcześniejszym poinformowaniu dyrektora RDLP o zamiarze zmiany rębni. Po wprowadzeniu tego przepisu nadleśniczowie analizowanych nadleśnictw nie informowali o zmianach rębni złożonej na rębnię zupełną.

RDLP na bieżąco nadzorowała pozyskiwanie drewna w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka, nie stwierdzając istotnych nieprawidłowości w tym zakresie. Terminowo przekazywała DGLP roczne sprawozdania finansowo-gospodarcze oraz analizowała dane wykazywane w sprawozdaniach składanych przez nadleśnictwa. Nie wyegzekwowała jednak od nadleśniczych Nadleśnictw Browsk i Hajnówka przestrzegania zalecenia, wynikającego z postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 27 lipca 2017 r. Powołany przez nią zespół doradczy po fakcie opiniował zaś wycinkę drzew ze względów bezpieczeństwa. Od nadleśniczych Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka egzekwowano natomiast realizację Decyzji nr 51, co skutkowało pozyskiwaniem drewna z drzewostanów ponadstuletnich i na siedliskach wilgotnych wyłączonych z działań gospodarczych, wbrew ustaleniom PZO i PUL 2012–2021 dla tych nadleśnictw.

Nadzór Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych

Brak bieżących analiz pozyskania drewna w nadleśnictwach puszczańskich

W DGLP nie prowadzono bieżących analiz pozyskania drewna w nadleśnictwach puszczańskich i nie dysponowano danymi dotyczącymi pozyskania drewna w drzewostanach ponadstuletnich. Dla Nadleśnictwa Białowieża za lata 2008–2011 w DGLP nie dysponowano danymi w zakresie pozyskania drewna w strefach ochrony okresowej.

W DGLP prezentowane było stanowisko, iż nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną na terenie nadleśnictwa, zgodnie z art. 35 u.o.l., Dyrektor Generalny LP nie ma obowiązku ani uprawnienia do nadzorowania nadleśniczych na okoliczność realizowania przez nich PUL. Wskazywano również, że DGLP nie przysługuje uprawnienie do nadzorowania nadleśnictw na okoliczność pozyskiwania drewna, prowadzonego w nadleśnictwach, w szczególności nie przysługiwało uprawnienie do nadzorowania pozyskiwania drewna w Puszczy Białowieskiej.

Zasada powyższa nie była konsekwentnie stosowana. W kontrolowanym okresie Dyrektor Generalny wydał trzy akty ogólnego zarządu odnoszące się do gospodarki leśnej w Nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka, tj. Decyzje nr 52 oraz 101 z 2016 r. i Decyzję nr 51 z 2017. Decyzje te wpływały bezpośrednio na prowadzenie przez nadleśniczych gospodarki leśnej. Pomimo tego w DGLP nie analizowano szczegółowych aspektów prowadzenia gospodarki leśnej w tych nadleśnictwach.

Wobec wydawania decyzji dotyczących bezpośrednio działań nadleśniczych z nadleśnictw puszczańskich, niewłaściwym było nieprzeprowadzenie w DGLP analiz realizacji tych decyzji i efektów prowadzonej gospodarki leśnej.
W obliczu szczególnej sytuacji nadleśnictw puszczańskich, która od kilku lat jest przedmiotem zainteresowania społeczności krajowej i międzynarodowej, nieprowadzenie w DGLP bieżących analiz pozyskania drewna w nadleśnictwach puszczańskich, jak również niezlecanie takich analiz RDLP, w kontekście znajdujących się tam obszarów i obiektów chronionych, było postępowaniem nierzetelnym.
Ponadto bez wystarczającej wiedzy i analiz działań gospodarczych w nadleśnictwach, nie jest możliwa właściwa realizacja zadania Dyrektora Generalnego LP dotyczącego inicjowania, organizacji oraz koordynacji przedsięwzięć na rzecz ochrony lasów, racjonalnej gospodarki leśnej i rozwoju leśnictwa, zgodnie z art. 33 ust. 3 pkt 3 u.o.l.

Zasady przeprowadzania kontroli okresowych (do 2012 r. określanych mianem kontroli kompleksowych) określały zarządzenia Dyrektora Generalnego LP[89], a ich zakres w tym, tematyka kontroli zatwierdzana była przez Dyrektora Generalnego LP. W kontrolowanym okresie, zatwierdzona każdorazowo, tematyka ww. kontroli obejmowała m.in. takie zagadnienia jak: ocena realizacji użytkowania etatu cięć użytków rębnych, analiza realizacji użytkowania głównego, powierzchniowe wykonanie trzebieży wczesnych (dalej: „TW"), powierzchniowe wykonanie trzebieży późnych (dalej: „TP") (od 2016 r. wyróżniano też wykonanie czyszczeń późnych z pozyskaniem drewna), analiza pilności cięć w użytkowaniu przedrębnym, użytkowanie przygodne przedrębne, prawidłowość kwalifikacji do zabiegu, zgodność opisu taksacyjnego w SILP ze stanem faktycznym na gruncie, zgodność PUL w SILP z planami zatwierdzonymi przez Ministra Środowiska, prawidłowość wykonania TW, prawidłowość wykonania TP, przestrzeganie przepisów o ochronie strefowej gatunków, prowadzenie prac w rezerwatach, prowadzenie w SILP ewidencji form ochrony przyrody i od 2013 r. monitorowanie form ochrony przyrody.

Kontrole Inspekcji Lasów Państwowych w nadleśnictwach puszczańskich

Inspekcja Lasów Państwowych w 2011 r. przeprowadziła kontrole kompleksowe obejmujące całokształt działań w latach 2002–2010, każdego z trzech nadleśnictw. W wyniku tych kontroli stwierdzono m.in., że:

– ze względu na złożoną ochronę obszarów nadleśnictw działania gospodarcze wymagają wielu bieżących uzgodnień z RDOŚ oraz codziennego nadzoru nad wykonywanymi pracami celem uniknięcia naruszenia obo-

[89] W kontrolowanym okresie obowiązywały następujące regulacje dotyczące kontroli instytucjonalnej: Zarządzenie nr 75 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 grudnia 2007 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, Zarządzenie nr 38 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, Zarządzenie nr 10 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 lutego 2012 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej i trybu postępowania kontrolnego w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, Zarządzenie nr 60 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, Zarządzenie nr 84 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, Zarządzenie nr 50 Zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe.

wiązujących przepisów oraz wskazywano, że poważnym problemem są uregulowania prawne sprawiające kłopoty z określeniem hierarchii celów wynikających z przepisów o ochronie przyrody i ustawy o lasach;

– od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2010 r., tj. w okresie 9 lat obowiązywania PUL w Nadleśnictwie Białowieża, w ramach cięć rębnych pozyskano ok. 51% zatwierdzonego etatu cięć, z tego prawie 2/3 stanowiły użytki przygodne; w Nadleśnictwie Browsk w ramach cięć rębnych pozyskano ok. 59% zatwierdzonego etatu cięć, z tego około 1/3 stanowiły użytki przygodne; w Nadleśnictwie Hajnówka wykonanie wyniosło 59,0% użytków rębnych;

– w zakresie ochrony przyrody ustalono, że w Nadleśnictwie Białowieża w strefach ochrony okresowej oraz w rezerwatach prace prowadzono z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie przepisów. W Nadleśnictwie Browsk stwierdzono, że w strefach ochronnych ptaków drapieżnych (strefy ochrony częściowej) w 2008 r. usuwano świerki zasiedlone przez kornika drukarza poza okresem ochronnym. Natomiast w 2009 r. w strefie ochrony częściowej bociana czarnego w trakcie okresu ochronnego na podstawie decyzji RDOŚ wycięto 14 świerków zasiedlonych. W rezerwatach, w latach 2008 i 2009, usuwano zasiedlone przez kornika drukarza świerki zgodnie z zadaniami ochronnymi. Nie stwierdzono nieprawidłowości i błędów. W Nadleśnictwie Hajnówka prace wykonywane w latach 2009 i 2010 w strefach ochronnych były zgodne z przepisami dotyczącymi ochrony gatunkowej zwierząt;

– tylko w dwóch z 13 rezerwatów (Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej i rezerwat Krajobrazowy Wł. Szafera) w okresie 2008–2010 wykonywane były czynności gospodarcze. Były one zgodne z zadaniami ochronnymi dla tych rezerwatów.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kompleksowej, nadleśnictwa puszczańskie, w zakresie gospodarki leśnej oraz ochrony przyrody ocenione zostały dobrze i bardzo dobrze.

Brak informacji o wielkości i przyczynach pozyskania drewna w drzewostanach ponadstuletnich

Dyrektor Generalny LP nie dysponował wiedzą o wielkości i przyczynach pozyskania drewna w drzewostanach ponadstuletnich znajdujących się w obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, w tym na siedliskach priorytetowych, tj. borów i lasów bagiennych (91D0); łęgów wierzbowych, topolowych, olszowych i jesionowych (91E0) oraz ponadstulenich na siedlisku grądu subkontynentalnego (9170) w okresie realizacji Decyzji nr 51. Nadleśniczowie Nadleśnictw Browsk i Hajnówka nie dysponowali pełną wiedzą o przyczynach pozyskania drewna na ww. obszarach – także w okresach obowiązywania postanowień zabezpieczających TS UE z dnia 27 lipca 2017 r. i 20 listopada 2017 r, nakazujących Rzeczypospolitej Polskiej zaprzestanie, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, aktywnych działań gospodarki leśnej m.in. na ww. siedliskach oraz usuwania ponadstuletnich, martwych świerków, a także wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu cięć na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004.

Nadzór Ministra Środowiska

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy *o lasach* minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa.

MŚ nie kontrolowało nadleśnictw puszczańskich w zakresie realizacji PUL

Pracownicy Ministerstwa Środowiska w badanym okresie nie kontrolowali Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka w zakresie wykonania PUL. Było to spowodowane niewielkimi zasobami kadrowymi Wydziału Gospodarki Leśnej w MŚ. Minister Środowiska otrzymywał informacje o kontroli wykonywania planów urządzenia lasu w każdym nadleśnictwie realizowanych przez właściwe służby PGL LP, m.in. w trakcie kontroli kompleksowych prowadzonych przez Inspekcję Lasów Państwowych lub jako interwencje na skargi dotyczące prowadzenia gospodarki leśnej.

W ocenie NIK ze względu na unikalne wartości przyrodnicze Puszczy Białowieskiej rzetelność realizacji zadań przez Nadleśniczych Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka wymaga jednak szczególnego nadzoru ze strony Ministra Środowiska, dlatego też już w 2014 r. NIK wnioskowała o przeprowadzanie takich kontroli. Wniosek ten nie został zrealizowany.

Niewystarczający nadzór Ministra Środowiska nad działaniami Dyrektora Generalnego LP

Dodatkowo należy tu zwrócić uwagę na niewystarczający nadzór Ministra Środowiska nad działaniami Dyrektora Generalnego LP.
Na podstawie udzielonej przez Ministra Środowiska zgody, Dyrektor Generalny LP wydał Decyzję nr 51, nie poddając jej strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, pomimo że zgodnie art. 33 ust. 3 u.o.o.p. projekty polityk, strategii, planów i programów oraz zmian do takich dokumentów, a także planowane przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub obszarów, o których mowa w ust. 2 ww. ustawy, lub nie wynikają z tej ochrony, wymagają przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania na zasadach określonych w ustawie u.o.o.ś. W myśl regulacji zawartej w art. 37 ww. ustawy, strategicznej ocenie oddziaływania na obszar Natura 2000 podlegać powinny wszystkie projekty dokumentów, na podstawie których podjęte mogą zostać działania mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.
Minister Środowiska nie podejmował działań nadzorczych (art. 4 ust. 4 u.o.l.) nad działalnością PGL LP, aby strategiczna ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 Decyzji nr 51 została przeprowadzona. Minister Środowiska, nie wykorzystał w tym celu środków określonych przez siebie w *Polityce nadzorczej Ministra Środowiska*[90] i dokumencie pn. *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe,* m.in. w formie wytycznych czy rekomendacji.

Brak działań Ministra Środowiska w celu zobowiązania jednostek PGL LP do wykonania postanowień TS UE

Minister Środowiska nie podejmował działań w celu zobowiązania jednostek organizacyjnych LP z terenu Puszczy Białowieskiej do wykonania postanowień TS UE o zastosowaniu środków tymczasowych, polegających na natychmiastowym zaprzestaniu przez Rzeczpospolitą Polską i do chwili ogłoszenia wyroku kończącego sprawę C-441/17 aktywnych działań gospodarki leśnej na określonych siedliskach, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, jak również, zaprzestania usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze PLC200004 Puszcza Białowieska, które to działania wynikały z decyzji Ministra Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 marca 2016 r. oraz § 1 pkt 2 i 3 Decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego LP.

[90] Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska.

Postanowieniem z dnia 27 lipca 2017 r. Wiceprezes TS UE, tymczasowo uwzględnił wniosek KE o zastosowaniu środków tymczasowych i nakazał, aby Rzeczpospolita Polska zaprzestała, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, aktywnych działań gospodarki leśnej, w tym w szczególności usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze Puszczy Białowieskiej do czasu ogłoszenia właściwego postanowienia.

Postanowieniem z dnia 20 listopada 2017 r., TS UE wnosząc o zastosowanie środków tymczasowych, nakazał aby Rzeczpospolita Polska zaprzestała natychmiast i do chwili ogłoszenia wyroku kończącego sprawę C-441/17 aktywnych działań gospodarki leśnej na określonych siedliskach[91], z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu[92], jak również aby zaprzestała usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze PLC200004 Puszcza Białowieska, które to działania wynikały z decyzji Ministra Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 marca 2016 r. oraz § 1 pkt 2 i 3 Decyzji nr 51.

Minister Środowiska przekazał Komisji Europejskiej, za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczpospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej, powiadomienie w sprawie realizacji postanowienia TS UE z dnia 20 listopada 2017 r. Powiadomienie to nie zawierało jednoznacznej informacji o zaprzestaniu działań wymienionych w sentencji postanowienia.

Komisja Europejska w dniu 4 stycznia 2018 r. poinformowała, iż powiadomienie to nie spełniało wymogów wyszczególnionych w postanowieniu z dnia 20 listopada 2017 r., wnosząc jednocześnie o wyjaśnienie, czy Polska z dniem wydania postanowienia zawiesiła stosowanie decyzji w sprawie przyjęcia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża oraz Decyzji nr 51, a także czy zaprzestała aktywnych działań na siedliskach wskazanych w postanowieniu oraz usuwania ponadstuletnich martwych świerków na obszarze PLC 200004.

Minister Środowiska w dniu 19 stycznia 2018 r. (w wyznaczonym terminie) przekazał odpowiedź, z której wynikało, że zalecenia i obowiązki wynikające z postanowienia TS UE były w pełni wykonywane. Pozyskanie drewna było prowadzone wyłącznie w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

W dniu 26 kwietnia 2018 r. KE wystąpiła o przekazanie informacji o wykonaniu wyroku i wyznaczyła termin odpowiedzi (dwa miesiące od daty wydania wyroku).

[91] Tj. na siedliskach 91D0 – bory i lasy bagienne i 91E0 – łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe oraz w drzewostanach ponadstuletnich na siedlisku grądu subkontynentalnego 9170, jak też na siedliskach dzięcioła białogrzbietego (Dendrocopos leucotos), dzięcioła trójpalczastego (Picoides tridactylus), sóweczki (Glaucidium passerinum), włochatki (Aegolius funereus), trzmielojada (Pernis apivorus), muchołówki małej (Ficedula parva), muchołówki białoszyjej (Ficedula albicollis) i gołębia siniaka (Colomba oenas) oraz na siedliskach chrząszczy saproksylicznych: zgniotka cynobrowego, ponurka Szneidera (Boros schneideri), konarka tajgowego, rozmiazga kolweńskiego (Pytho kolwensis), zagłębka bruzdkowanego (Rhysodes sulcatus) oraz bogatka wspaniałego (Buprestis splendens) – zgodnie z pkt 1 sentencji postanowienia.

[92] Zgodnie z pkt 2 sentencji postanowienia Rzeczpospolita Polska mogła w drodze wyjątku kontynuować działania wymienione w pkt 1 sentencji postanowienia, jeżeli były one bezwzględnie konieczne, i w zakresie, w jakim były proporcjonalne dla zapewnienia w sposób bezpośredni i natychmiastowy bezpieczeństwa publicznego osób, pod warunkiem że z obiektywnych przyczyn nie były możliwe inne mniej radykalne środki.

Przekazanie informacji o wykonaniu wyroku TS UE

W dniu 15 czerwca 2018 r. Polska udzieliła odpowiedzi dotyczącej wykonania wyroku TS UE, w której poinformowała, iż zadania wynikające z aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża w zakresie usuwania świerków zasiedlonych w ilości do 188 tys. m^3 nie będą realizowane; zostanie opracowany nowy aneks do PUL Nadleśnictwa Białowieża, który zostanie poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko i będzie uwzględniał dane pochodzące m.in. z prowadzonej od 2016 r. inwentaryzacji zasobów przyrodniczych Puszczy Białowieskiej. Poinformowano także, że Dyrektor Generalny LP, na polecenie Ministra Środowiska, decyzją nr 89 z dnia 18 maja 2018 r. uchylił w całości Decyzję nr 51 oraz, że Minister powołał zespół ekspertów ds. Puszczy Białowieskiej, którego celem jest wypracowanie rekomendacji do planu działań na terenie Puszczy. Przekazano *Harmonogram prac związanych z zatwierdzeniem aneksów planów urządzenia lasu na terenie obszaru PLC200004 Puszcza Białowieska.*

Polecenie realizacji działań związanych z zachowaniem bezpieczeństwa publicznego w nadleśnictwach puszczańskich

W dniu 29 czerwca 2018 r. Minister Środowiska polecił Dyrektorowi Generalnemu LP realizację działań związanych z zachowaniem bezpieczeństwa publicznego na terenie Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka i określił zakres oraz warunki, na jakich mogą być podejmowane te działania. Pozyskanie drewna w ww. przypadkach, jak również procesy z zakresu hodowli lasu mogły być realizowane maksymalnie w rozmiarze, jaki był wskazany w zatwierdzonych przez Ministra Środowiska w 2012 r. PUL dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz zgodnie z obowiązującym PZO.
W ww. piśmie Minister Środowiska poinformował również, że: *przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów innych niż wymienione w art. 46* u.o.o.ś.*, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko*.

W dniu 3 lipca 2018 r. Komisja Europejska (w związku z otrzymaną skargą) wystąpiła ponownie o uzupełnienie informacji dotyczącej planowanego pozyskania drewna, zakresu i lokalizacji planowanych zalesień, modernizacji *Drogi Narewkowskiej* oraz działań w celu zapewnienia pełnego wdrożenia przepisów Rozporządzenia nr 295/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 października 2010 r. *ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna*[93]. (dalej: „rozporządzenia w sprawie drewna").

Dodatkowa odpowiedź dotycząca wykonania wyroku TS UE

W dniu 17 lipca 2018 r. Polska udzieliła dodatkowej odpowiedzi odnośnie do wykonania wyroku informując, że pozyskanie drewna prowadzone było wyłącznie w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, zgodnie ze wskazaniami PZO i PUL oraz zgodnie z przepisami *rozporządzenia w sprawie drewna* (art. 2 lit f i art. 6). Poinformowano także o wstrzymaniu prac nad modernizacją *Drogi Narewkowskiej*, w związku ze stwierdzeniem przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze nieważności decyzji Wójta Gminy Białowieża.

[93] Dz. U. UE L 295 z 12 listopada 2010, s. 23–34.

Minister Środowiska wyjaśnił, iż *Lasy Państwowe postępowały zgodnie z postanowieniem TS UE z dnia 20 listopada 2017 r. Podstawowym celem działalności Lasów Państwowych był powrót i zapewnienie integralności obszaru Natura 2000 (...) Puszcza Białowieska co Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE stawiał na pierwszym planie. (...) to w tym celu dokonano pełnej inwentaryzacji przyrodniczej całego obszaru (...) Puszcza Białowieska w roku 2016 i wyznaczono strefę referencyjną. Porównanie wyników ze strefy referencyjnej z pozostałą częścią Puszczy wykaże gdzie naruszona integralność powróci szybciej. Czy w strefie referencyjnej czy też na pozostałej części obszaru (...) Puszcza Białowieska.*

Niepodjęcie działań w celu zastosowania się Lasów Państwowych do postanowienia TS UE było postępowaniem nierzetelnym.

5.4. Realizacja planowanych zadań z zakresu ochrony przyrody

Ustanowienie na terenie Puszczy Białowieskiej szeregu krajowych i międzynarodowych form ochrony przyrody, zobowiązuje Polskę do zagwarantowania pełnej ochrony toczących się tam naturalnych procesów oraz właściwego statusu ochronnego całego spectrum zespołów organizmów i gatunków składających się na unikalne zróżnicowanie tego ekosystemu.

Siedliska przyrodnicze ujęte w załączniku I dyrektywy siedliskowej

Na terenie kontrolowanych nadleśnictw występowały następujące siedliska przyrodnicze ujęte w załączniku I dyrektywy siedliskowej.

Tabela nr 1
Siedliska przyrodnicze ujęte w załączniku I dyrektywy siedliskowej na terenie kontrolowanych nadleśnictw

Nazwa siedliska – kod	Nadleśnictwa (powierzchnia ha)		
	Białowieża	Browsk	Hajnówka
Górskie i niżowe murawy bliźniczkowe (*Nardion* – płaty bogate florystycznie) 6230	0,32	2,10	41,58
Zmiennowilgotne łąki trzęślicowe (*Molinion*) 6410	0,00	0,00	0,28
Niżowe i górskie świeże łąki użytkowane ekstensywnie (*Arrhenatherion elatioris*) 6510	7,28	8,51	46,79
Torfowiska przejściowe i trzęsawiska (przeważnie z roślinnością *Scheuchzerio-Caricetea*) 7140	0,67	0,00	33,31
Górskie i nizinne torfowiska zasadowe o charakterze młak, turzycowisk i mechowisk 7230	0,24	6,39	0,00
Grąd subkontynentalny *Tilio-Carpinetum* 9170	7 257,61	9 033,05	10 129,19
Bory i lasy bagienne 91D0*	290,29	360,63	295,69
Łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe 91E0*	1 328,92	1 554,74	1 724,39
Ciepłolubne dąbrowy 91I0	3,99	0,00	0,00
Łęgowe lasy dębowo-wiązowo-jesionowe 91F0	0,00	13,69	0,00
Razem	**8 889,35**	**10 979,11**	**12 271,23**
w tym siedliska leśne	**8 880,84**	**10 962,11**	**12 149,27**

* siedliska priorytetowe

Źródło: Dane z kontroli nadleśnictw.

Siedliska ujęte w załączniku I dyrektywy siedliskowej w Nadleśnictwie Białowieża stanowiły 70,6% powierzchni ogółem (w tym siedliska leśne 70,5%), w pozostałych nadleśnictwach odpowiednio: Browsk – 53,8% (53,7%), Hajnówka – 62,4% (61,8%).

Zadania ujęte w programach ochrony przyrody na lata 2012–2021

W programach ochrony przyrody, zawartych w PUL na lata 2012–2021 kontrolowanych nadleśnictw, ujęto zadania dla poszczególnych form ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków objętych ochroną:

- w przypadku rezerwatów przyrody nadleśnictwa były zobowiązane m.in. do: współpracy z RDOŚ przy ustanawianiu brakujących planów ochrony przyrody lub zadań ochronnych, wykonywania postanowień w nich zawartych, czy monitorowania stanu środowiska przyrodniczego rezerwatów oraz zachodzących na ich terenie procesów ekologicznych, w celu jak najwcześniejszego wykrycia zagrożeń dla stanu przyrodniczego obiektów chronionych oraz informowanie RDOŚ o stwierdzonych zagrożeniach;
- wokół pomników przyrody na terenach leśnych należało zachować 20-metrową strefę ochronną, z której nie wolno było usuwać drzew i krzewów;
- w zakresie ochrony gatunkowej grzybów zalecano tworzenie stref ochronnych dla gatunków wymienionych w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie ochrony gatunkowej grzybów[94];
- w przypadku ochrony gatunkowej zwierząt Program odwoływał się do wytycznych określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt[95];
- w zakresie ochrony orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000 przewidziane działania polegały na oczyszczeniu terenów, które pozostawały niezagospodarowane przez ostatnie 10–30 lat i ponownym wprowadzeniu cyklicznych zabiegów agrotechnicznych, a w konsekwencji na powiększaniu terenów odpowiednich dla tego gatunku. W odniesieniu do miejsc rozrodu i regularnego przebywania tego gatunku wyznaczono ostoje z określeniem stref ochronnych, co wpisywało się w działania przewidziane dla ochrony gatunkowej zwierząt. Zasięg stref ochronnych całorocznych, a także obszar i terminy ochrony okresowej były zgodne z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt[96];

[94] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej grzybów (Dz. U. poz. 1408). Wcześniej obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących grzybów objętych ochroną (Dz. U. Nr 168, poz. 1765).

[95] Od 1 stycznia 2017 r. obowiązuje rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. poz. 2183). Niniejsze rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 6 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. poz. 1348), które traci moc z dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1936 i 2171).

[96] Strefy ochrony całorocznej wyznaczono w promieniu 100 m od gniazda, a w strefy ochrony okresowej w promieniu 500 m od gniazda w okresie od 1 marca do 31 sierpnia.

– działania dotyczące ochrony żubra polegały m.in. na: odtwarzaniu i koszeniu łąk, budowie brogów, kontraktacji siana od rolników z obrzeża Puszczy, czy czyszczenia miejsc zimowego dokarmiania;

– w związku z brakiem szczegółowej lokalizacji dla roślin i zwierząt wymienionych w załączniku Nr I do dyrektywy siedliskowej, a także w załączniku Nr II do dyrektywy ptasiej zalecano, aby podczas wykonywania zabiegów gospodarczych postępować tak, by ograniczyć prawdopodobieństwo zniszczenia stanowisk czy siedlisk tych gatunków. Wytyczne doprecyzowano m.in. w stosunku do:

  ▪ chrząszczy saproksylicznych (pachnica dębowa, bogatek wspaniały, zgniotek cynobrowy, ponurek Schneidera, średzinka, rozmiazg kolwieński, konarek tajgowy i zagłębek bruzdkowany) — zalecono m.in. pozostawienie podczas zabiegów gospodarczych wszystkich drzew w wieku 100 i więcej lat, drzew martwych i zamierających, a także żywych z widocznymi dziuplami i próchnowiskami;

  ▪ motyli dziennych (przeplatka maturna, przeplatka aurinia, czerwończyka nieparka, szlaczkońca szafrańca) — polecono m.in.: utrzymywanie otwartych śródleśnych powierzchni, utrzymanie i ewentualnie odtworzenie łąk w dolinach cieków wodnych, wspieranie odnowień naturalnych jesionu, a w stosunku do sasanki otwartej i leńca bezpodkwiatkowego – usunięcie warstwy krzewiastej i podrostów (od 80 do 100%) w promieniu do 30 metrów od zidentyfikowanego stanowiska;

  ▪ ptaków gnieżdżących się w dziuplach (dzięcioły, włochatka, sóweczka, siniak) rekomendowano pozostawianie wszystkich drzew dziuplastych;

– w celu ochrony różnorodności biologicznej, zachowania trwałości lasu i ciągłości jego funkcji zalecano działania, polegające m.in. na: pozostawianiu w lesie drzew dziuplastych do ich biologicznej śmierci i naturalnego rozkładu, ochranianiu drzew i drzewostanów ponadstuletnich, nieużytkowaniu drzewostanów na siedliskach bagiennych, wyłączeniu z użytkowania drzewostanów z gatunkiem 100-letnim w składzie (z udziałem gatunku ≥10% w wieku 100 i więcej lat) oraz drzewostanów pionierskich z dominacją brzozy i osiki powyżej 60 lat, pozostawieniu podczas zabiegów hodowlano-ochronnych pni zwalonych drzew w korytach cieków puszczańskich, a także do naturalnej śmierci i całkowitej mineralizacji części świerków zasiedlonych przez kornika drukarza. W celu poprawy stanu środowiska przyrodniczego zalecano pozostawić w lesie jak największą ilości biomasy, tj. stojących drzew martwych, połamanych, wykrotów, gałęzi, igliwia czy kory, o ile nie było to sprzeczne z zasadami ochrony lasu;

– zadania w zakresie ochrony siedlisk dotyczyły m.in.:

  ▪ utrzymania siedliska ciepłolubnych dąbrów (91I0) poprzez niezbędne cięcia ograniczające ocienienie dna lasu;

  ▪ wyłączenia z użytkowania drzewostanów na siedliskach: 91D0 – bory i lasy bagienne oraz 91E0 – łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe;

- grądu subkontynentalnego 9170 poprzez wyłączenie z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów powyżej 100 lat i drzewostanów na siedlisku lasów wilgotnych. Zalecano przebudowę drzewostanu z dominacją świerka oraz drzewostanu ze znacznym udziałem sosny, osiki czy brzozy brodawkowatej – w wieku poniżej 100 lat, a w przypadku osiki i brzozy poniżej 80 lat poprzez stopniową, rozłożoną w czasie przebudowę przy użyciu rębni i/lub zabiegów hodowlano-chronnych prowadzących do uzyskania składu gatunkowego, dostosowanego do charakteru siedliska przyrodniczego i jego identyfikatorów fitosocjologicznych. W czasie tych zabiegów należało eliminować gatunki obce geograficznie i inwazyjne.

Programy zalecały także prowadzenie katalogu gatunków zwierząt cennych rzadkich i chronionych z uwzględnieniem miejsca i sposobu występowania.

Plany ochrony i zadania ochronne dla rezerwatów

Dla dziewięciu[97] spośród 21 rezerwatów przyrody znajdujących się na terenie Puszczy Białowieskiej Wojewoda Podlaski[98] ustanowił plany ochrony. Pięć[99] z 21 rezerwatów miało od 2015 r. ustanowione zarządzeniami RDOŚ zadania ochronne. Treść i zakres tych zadań został uzgodniony z właściwymi nadleśnictwami. Do zakończenia kontroli NIK siedem[100] z 21 rezerwatów znajdujących się na terenie Puszczy Białowieskiej nie miało ustanowionych planów ochrony ani zadań ochronnych, w tym sześć z ww. rezerwatów nie miało ustanowionych planów ochrony, mimo że na zlecenie Dyrektora w 2015 roku opracowano ich projekty, których koszt opracowania wynosił 81,4 tys. zł[101] (projekty te nie zostały poddane procedurom konsultacji określonym w art. 19 ust. 1a i 2 u.o.o.p.). Zgodnie z art. 19 ust. 6 u.o.o.p. plany te powinny zostać ustanowione w terminie sześciu miesięcy od ich otrzymania, tj. do 11 marca 2016 r. Natomiast dla jednego rezerwatu[102] nie podjęto żadnych działań w celu ustanowienia planu ochrony lub zadań ochronnych.

Nieustanowienie planów ochrony sześciu rezerwatów, dla których opracowano ich projekty, RDOŚ wyjaśniał tym, że: *Ochrona przyrody, aby była efektywna, musi być prowadzona w sposób kompleksowy, uwzględniający istnienie wszelkich dostępnych materiałów, w szczególności inwentaryzacji i innych badań. Projekty planów ochrony RDOŚ w Białymstoku odebrał we wrześniu roku 2015. W roku 2016 PGL Lasy Państwowe rozpoczęły powszechną inwentaryzację na terenie Puszczy Białowieskiej. Szkieletem*

[97] W 2003 r. Wojewoda ustanowił plany ochrony dla rezerwatów: Siemianówka, Dolina Waliczówki, Gnilec, a w 2008 r. dla rezerwatów: Kozłowe Borki, Podcerkwa, Podolany, Olszanka Myśliszcze, Przewłoka, Berezowo.

[98] Zgodnie z obowiązującym do 14 listopada 2008 r. art. 19 ust. 6 u.o.o.p. organem właściwym do ustanowienia planów ochrony dla rezerwatu był Wojewoda. Od 15 listopada 2008 r. organem właściwym do ustanowienia planów ochrony dla rezerwatu jest RDOŚ.

[99] W 2015 roku RDOŚ ustanowił zadania ochronne dla rezerwatów: Lipiny w Puszczy Białowieskiej, Starzyna, Dębowy Grąd, Krajobrazowy Władysława Szafera, Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej.

[100] Planów ochrony ani zadań ochronnych nie miały ustanowione rezerwaty: Pogorzelce, Wysokie Bagno, Nieznanowo, Głęboki Kąt, Michnówka, Sitki, Szczekotowo.

[101] Projekty planów ochrony sporządzone zostały dla rezerwatów: Pogorzelce, Nieznanowo, Głęboki Kąt, Michnówka, Sitki, Szczekotowo.

[102] Działań mających na celu opracowania planu ochrony lub zadań ochronnych nie podjęto w przypadku rezerwatu Wysokie Bagno.

tych prac była sieć powierzchni badawczych, których to na terenie Puszczy wyznaczono ok. 1400 po 400 m² każda. Powierzchnie takie wyznaczono także w rezerwatach przyrody. Jednym z głównym celów inwentaryzacji było porównanie różnorodności biologicznej w lasach gospodarczych i lasach poddanych długoletniej ochronie biernej. Wyniki inwentaryzacji zostały przekazane do RDOŚ w sierpniu 2018 r. Dokumenty z roku 2015 zostaną poddane przez pracowników RDOŚ kolejnej analizie, tym razem z wykorzystaniem danych z inwentaryzacji prowadzonej przez PGL LP. Dalsze prace przy ustanawianiu aktów prawa miejscowego obejmą opiniowanie dokumentów przez Wojewodę Podlaskiego, Regionalną Radę Ochrony Przyrody oraz Rady Gmin.

Zdaniem NIK, oczekiwanie na wyniki ww. działań inwentaryzacyjnych, które dotyczą w głównej mierze obiektów N2000 Puszcza Białowieska nie powinno opóźniać wprowadzenia planów ochrony.

Cele ochrony i działania ochronne wynikające z PZO

W PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 określone zostały cele ochrony i działania ochronne dotyczące tego obszaru dla terenu nadleśnictw puszczańskich. Zgodnie z ww. dokumentem m.in.:

a) usuwanie zamierających drzew (w płatach siedliska w lasach gospodarczych z drzewostanem poniżej 100 lat) zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk 9170 (grąd subkontynentalny) i 91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe);

b) wycinka drzew w drzewostanach ponad 100-letnich na siedliskach grądowych i łęgowych została zidentyfikowana jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunku trzmielojada (*Pernis apivorus*);

c) wycinka lasu w drzewostanach powyżej 100 lat oraz usuwanie opanowanych świerków (zasiedlonych przez kornika drukarza) w wieku powyżej 100 lat zostały zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenia dla zachowania właściwego stanu gatunku sówczki (*Glaucidium passerinum*);

d) usuwanie sosen i opanowanych świerków (kornik drukarz) w wieku powyżej 100 lat zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunku włochatki (*Aegolius funereus*);

e) usuwanie zamierających drzew w drzewostanach ponad 100 letnich zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunku dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*);

f) usuwanie opanowanych świerków (kornik drukarz) w wieku powyżej 100 lat zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunku dzięcioła trójpalczastego (*Picoides triadactylus*);

g) usuwanie zamierających sosen zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunku bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*);

h) usuwanie zamierających drzew zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunków: zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*), ponurka Schneidera (*Boros schneideri*), średzinki (*Mesosa myopos*), rozmiazga kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*);

i) utrzymanie odpowiedniego udziału drzewostanów sosnowych w wieku powyżej 100 lat jest celem działań ochronnych dla ochrony gatunków: bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*) i ponurka Schneidera (*Boros schneideri*);

j) utrzymanie niepomniejszonej ilości drzewostanów w wieku powyżej 100 lat jest celem działań ochronnych dla ochrony gatunku zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*);

k) utrzymanie odpowiedniego udziału drzewostanów świerkowych w wieku powyżej 100 lat na siedliskach olsu typowego i olsu jesionowego jest celem działań ochronnych dla ochrony gatunku rozmiazga kolweńskiego (*Pytho kolwensis);*

l) zapewnienie stałej obecności w drzewostanach drzew martwych jest celem działań ochronnych dla ochrony gatunku zagłębka bruzdkowanego (*Rhysodes sulcatus*).

Obiekt Światowego Dziedzictwa podział na strefy, obowiązujące zasady ochrony

Plan Zarządzania dla Obiektu Światowego Dziedzictwa 'Puszcza Białowieska' – Mapa drogowa dla jego przygotowania i wdrożenia (stanowiący załącznik do wniosku renominacyjnego), w którym określono: części składowe Obiektu Światowego Dziedzictwa i jego strefy buforowej; dokumenty na podstawie, których zostanie opracowany plan zarządzania obiektem; kalendarium sporządzania tego dokumentu. Przedstawiono podział obiektu na strefy ochrony:

- ścisłej: obejmującej obszar Białowieskiego Parku Narodowego przed rozszerzeniem w 1996 r., w której jako zasadę przyjęto pozostawienie określonego obszaru całkowicie w mocy sił natury, bez bezpośredniej ingerencji ludzi;
- częściowej I: obejmującej pozostałą część Białowieskiego Parku Narodowego oraz wszystkie rezerwaty przyrody zarządzane przez administrację Lasów Państwowych; różnica pomiędzy ochroną ścisłą a ochroną częściową I polega na tym, że w tej ostatniej dozwolone jest zbieranie grzybów i jagód dla celów indywidualnych;
- częściowej II: obejmującej ekosystemy leśne zarządzane przez administrację Lasów Państwowych, które są wyłączone z działań leśnych. Są to: drzewostany ponad 100-letnie, drzewostany pionierskie z dominującą (stanowiącą ponad 50%) brzozą i osiką starszymi niż 60 lat, strefy ochrony gatunkowej (bocian czarny, orlik krzykliwy, włochatka, granicznik płucnik), w których nie pozyskuje się drewna, ale dozwolone jest polowanie;
- czynnej (aktywnej ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazu), w której dopuszczono ingerencję człowieka w formie działań w celu przywrócenia stanu ekosystemów i składników przyrody do warunków najbardziej zbliżonych do naturalnych lub w celu zachowania siedlisk i gatunków, w tym wycinkę sanitarną i przerzedzanie drzew;

- buforową: obejmującą wąski pas siedlisk, który graniczy z miastem Hajnówka. Uznano, że bliskość miasta stwarza pewne zagrożenia dla walorów przyrodniczych. Ponadto na tym obszarze znajduje się teren wykorzystywany wyłącznie przez wojska polskie. Zakres dopuszczalnych działań, z wyłączeniem terenu wojskowego jest taki sam jak w strefie ochrony czynnej.

Dodatkowo w niniejszym dokumencie zawarto potwierdzenie instytucji zarządzających jednostkami administracyjnymi proponowanego Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska" o woli realizacji planu zarządzania Obiektem zgodnie z uregulowaniami.

5.4.1. Realizacja zadań określonych PUL

Nieprawidłowe oznakowanie rezerwatów przyrody

Kontrolowane nadleśnictwa w następujący sposób realizowały zadania w zakresie ochrony przyrody ujęte w PUL:

– rezerwaty przyrody: wszystkie nadleśnictwa przekazywały RDOŚ informacje o występujących zagrożeniach, tj. liczbie drzew zagrażających bezpieczeństwu oraz o wyznaczonych drzewach trocinkowych (zasiedlonych przez korniki). Oględziny, przeprowadzone przez NIK, dziesięciu rezerwatów wykazały ich nieprawidłowe oznakowanie. Sześć rezerwatów oznakowano tablicami z nazwą formy ochrony bez nazwy własnej. Ponadto we wszystkich rezerwatach nie ustawiono tablic informujących o zakazach obowiązujących na tych obszarach, wymaganych art. 115 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 u.o.o.p. oraz załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów tablic[103]. Brak tablic dotyczących obowiązujących zakazów wyjaśniano ich znacznymi rozmiarami (w związku liczbą obowiązujących zakazów), które wpływałyby negatywnie na walory estetyczne Puszczy Białowieskiej;

Zdjęcie nr 8
Nadleśnictwo Browsk, Rezerwat Gnilec (oddział nr 55B) oznakowany tablicami z nazwą formy ochrony bez nazwy własnej, brak tablicy informującej o obowiązujących zakazach

Źródło: Materiały własne NIK – oględziny w Nadleśnictwie Browsk.

[103] Dz. U. Nr 268, poz. 2665.

– pomniki przyrody: przestrzegano zasady zachowania 20-metrowej strefy ochronnej, Nadleśnictwo Hajnówka wystąpiło z trzema wnioskami do gmin o zniesienie statusu pięciu pomników przyrody (wnioski umotywowano przede wszystkim obumieraniem drzew i związanym z tym zagrożeniem bezpieczeństwa powszechnego). Po zniesieniu tej formy ochrony cztery drzewa ścięto i pozostawiono do naturalnego rozkładu, a ostatnie całkowicie rozłożyło się na miejscu;

Pomniki przyrody

Zdjęcie nr 9
Nadleśnictwo Browsk, pomnik przyrody wchodzący w skład grupy drzew (nr 61)

Źródło: Materiały własne NIK – oględziny w Nadleśnictwie Browsk.

– ochrona gatunkowa grzybów: w nadleśnictwach wyznaczono 151 stref ochrony granicznika płucnika (prowadzono ich rejestr), w których nie prowadzono prac związanych z pozyskaniem drewna i odnowieniem lasu; oględziny pięciu stref (dwie w Nadleśnictwie Białowieża, trzy w Nadleśnictwie Hajnówka) wykazały, że ich granice nie zostały oznaczone tablicami *Ostoja grzybów. Osobom nieupoważnionym wstęp wzbroniony*, co było niezgodne z art. 60 ust. 4 u.o.o.p. Brak oznakowania stref wyjaśniano unikaniem penetrowania tych obszarów przez turystów;

Ochrona gatunkowa grzybów

Brak oznakowania stref ochrony

Zdjęcia nr 10 i 11
Nadleśnictwo Białowieża Strefa całorocznej ochrony sześciu stanowisk granicznika płucnika, nieoznaczona tablicą

Źródło: Materiały własne NIK – oględziny w Nadleśnictwie Białowieża.

Ochrona gatunkowa zwierząt

Brak oznakowania stref ochrony

– ochrona gatunkowa zwierząt: w nadleśnictwach wyznaczono 61 stref ochrony gatunkowej ptaków (44 orlika krzykliwego, jedną bielika, 10 sóweczki, dwie włochatki, cztery bociana czarnego), prowadzono rejestr stref, w Nadleśnictwach Białowieża i Browsk nie prowadzono prac związanych z pozyskaniem drewna i odnowieniem lasu, w Nadleśnictwie Hajnówka w czerwcu 2017 r., za zgodą RDOŚ, w strefie ochrony orlika krzykliwego (ok. 470–500 metrów od gniazda) pozyskano 40 świerków zasiedlonych przez kornika drukarza, a w czerwcu 2018 r. w strefie ochronnej sóweczki wykonano koszenie łąki; oględziny czterech stref (jedna w Nadleśnictwie Białowieża, trzy w nadleśnictwie Browsk) wykazały, że ich granice nie zostały oznaczone tablicami *Ostoja zwierząt. Osobom nieupoważnionym wstęp wzbroniony*, co było niezgodne z art. 60 ust. 4 u.o.o.p. Nieoznakowanie stref wyjaśniano, jak w przypadku ostoi grzybów;

Zdjęcie nr 12 i 13
Nadleśnictwo Browsk Strefa całorocznej ochrony orlika krzykliwego nieoznakowana tablicą, w trakcie oględzin zlokalizowano zasiedlone gniazdo

Źródło: Materiały własne NIK – oględziny w Nadleśnictwie Browsk.

– ochrona orlika krzykliwego: zdanie polegające na odtworzeniu wilgotnych łąk zrealizowano w latach 2010–2015 w ramach w ramach projektu Life+ *Ochrona orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000*;
– ochrona żubra była realizowana poprzez: koszenie łąk wraz ze zbiorem siana, dokarmianie zimowe, oczyszczanie miejsc dokarmiania, budowę brogów;
– ochrona bioróżnorodności biologicznej: wykonywana zgodnie z założeniami PUL do czasu wejścia w życie Decyzji nr 51.

5.4.2. Realizacja planów ochrony i zadań ochronnych w rezerwatach przyrody

Porozumienia RDOŚ z nadleśnictwami na realizację zadań w rezerwatach przyrody

W okresie objętym kontrolą RDOŚ zawarł sześć porozumień z nadleśnictwami z terenu Puszczy Białowieskiej na realizację planów ochrony i zadań ochronnych na terenie ośmiu rezerwatów przyrody. Z Nadleśnictwem Hajnówka zawarto trzy porozumienia dotyczące ośmiu rezerwatów położonych na terenie tego nadleśnictwa[104], które obowiązywały od 12 listopada do 20 grudnia 2012 r., od 1 sierpnia do 10 grudnia 2014 r. oraz od 24 marca do 10 grudnia 2015 r. Z Nadleśnictwem Białowieża zawarto dwa porozumienia w sprawie realizacji planu ochrony i zadań ochronnych w rezerwatach Podcerkwa i Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej, które obowiązywały od 14 listopada do 20 grudnia 2012 r. i od 1 października do 10 grudnia 2014 r. Z Nadleśnictwem Browsk zawarto porozumienie w sprawie realizacji planu ochrony i zadań ochronnych na terenie dwóch rezerwatów, tj. Dolina Waliczówki i Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej, które obowiązywało od 1 maja do 31 października 2013 r. Działania ochronne objęte tymi porozumieniami dotyczyły zabiegów polegających m.in. na oczyszczaniu dróg poprzez usuwanie uszkodzonych drzew utrudniających przejazd samochodów straży pożarnej i służb leśnych, odkrzewianiu luk i usuwaniu roślinności krzewiastej ze zbiorowisk łąkowych, oczyszczeniu linii podziału powierzchniowego z drzew i krzewów oraz udrożnianiu szlaków turystycznych. Pracownicy RDOŚ dokonali sprawdzenia wykonania działań ochronnych zrealizowanych w ramach ww. porozumień, nie wnosząc uwag.

Realizacja zadań w rezerwatach poza porozumieniami z RDOŚ

Nadleśnictwa poza realizacją zadań ujętych w porozumieniach z RDOŚ prowadziły m. in.: kontrole stanu sanitarnego (wyznaczano drzewa trocinkowe i zagrażające bezpieczeństwu publicznemu), patrolowanie terenów rezerwatów w okresie wzmożonego zagrożenia pożarowego, bieżące naprawy infrastruktury i oznakowań, usuwanie śmieci. W Nadleśnictwie Białowieża w latach 2012–2018 ścięto 6 928 szt. drzew zagrażających bezpieczeństwu (ścinano i pozostawiano na terenie rezerwatu do naturalnego rozkładu); w Nadleśnictwie Browsk (w latach 2008–2016) – 480 szt.; w Nadleśnictwie Hajnówka (w latach 2008–2018) – 6 231 szt. Dla każdego z rezerwatów w nadleśnictwach prowadzono kroniki obiektu chronionego, w których odnotowywano wyniki obserwacji stanu obiektu.

[104] Porozumienia dotyczące realizacji zadań ochronnych przez Nadleśnictwo Hajnówka dotyczyły rezerwatów: Starzyna, Olszanka Myśliszcze, Przewłoka, Berezowo, Krajobrazowy Wł. Szafera, Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej.

Brak kontroli RDOŚ zasadności wycinki drzew w rezerwatach

W okresie objętym kontrolą RDOŚ przeprowadził trzy kontrole rezerwatów (Olszanka Myśliszcze, Dolina Waliczówki, Przewłoka) w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie przyrody oraz wziął udział w pracach dwóch komisji weryfikujących zasadność wycinki drzew w rezerwatach. Po wydaniu Decyzji nr 51 nie prowadził kontroli zasadności wycinek drzew znajdujących się w 21 rezerwatach przyrody, ich zakresu oraz obowiązku pozostawienia usuniętych drzew do naturalnego rozkładu (na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 3 u.o.o.p.).

Rozmiar przeprowadzonej wycinki (w szczególności w latach 2014–2018) uzasadniał przeprowadzenie takich kontroli w rezerwatach, w których wycięto największą liczbę drzew. Jednocześnie NIK zauważa, że kontrola zakresu wycinki drzew i obowiązku pozostawienia usuniętych drzew nie ma wpływu na wydłużenie procesu zapobiegania niebezpieczeństwu.

Nierzetelny nadzór RDOŚ nad wykorzystaniem zezwoleń na odstępstwa od zakazów w rezerwatach

W latach 2008–2018 RDOŚ nierzetelnie sprawował nadzór nad korzystaniem przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk Hajnówka oraz RDLP z 94 zezwoleń na odstępstwa od zakazów obowiązujących w rezerwatach przyrody, w stosunku do objętych ochroną gatunków roślin, grzybów i zwierząt oraz w strefach ochrony ostoi. W okresie tym nie przeprowadzał kontroli korzystania z tych zezwoleń, a w 23 (z 86) przypadkach nie wyegzekwował od Nadleśnictw sprawozdań z wykorzystania zezwoleń, mimo upływu terminu na ich złożenie. Natomiast w ośmiu kolejnych przypadkach nie zobowiązał Nadleśnictw do złożenia sprawozdań z wykorzystania zezwoleń na odstępstwa od zakazów obwiązujących w strefach ochrony ostoi.

5.4.3. Realizacja działań określonych PZO dla obszaru N2000

Realizacja działań określonych w PZO przez kontrolowane nadleśnictwa

Zgodnie z PZO 35 działań ochronnych na obszarze N2000 Puszcza Białowieska powinny realizować Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka, w tym 27 działań samodzielnie, a osiem na podstawie porozumienia z RDOŚ. Do zakończenia kontroli NIK (19 października 2018 r.) RDOŚ zawarł jedno porozumienie w sprawie realizacji działań ochronnych przewidzianych PZO.

Działania ochronne Nadleśnictw w 15 (z 35) przypadkach polegały na wyłączeniu z działań gospodarczych określonych typów drzewostanów lub wyznaczonych siedlisk (w 13 przypadkach dotyczyło to drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat). W pięciu przypadkach polegały na pozostawieniu podczas zabiegów pielęgnacyjnych wszystkich drzew z widocznymi wykutymi dziuplami (z wyłączeniem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu), w trzech na pozostawieniu wszystkich ponadstuletnich drzew martwych do całkowitej mineralizacji. W pozostałych 12 polegały zaś m.in. na eliminacji gatunków inwazyjnych i konkurencyjnych, przeciwdziałaniu zarastaniu siedlisk i tworzeniu miejsc do bytowania, tworzeniu zbiorników wodnych i przeciwdziałaniu odpływowi wód, dostosowaniu drzewostanu do stanu zgodnego z siedliskiem przyrodniczym, renaturyzacji drzewostanu oraz dostosowaniu wielkości odstrzału do stanu zapewniającego utrzymanie bazy pokarmowej. W 34 (z 35) przypadkach działania ochronne miały być realizowane przez cały okres obowiązywania PZO, tj. od 27 listopada 2015 r., jedno działanie polegające na eliminacji gatunków inwazyjnych miało być zreali-

Brak nadzoru RDOŚ na realizacją działań ochronnych przez nadleśnictwa

zowane jednorazowo lub w razie potrzeby do czasu osiągniecia celu. Od wejścia w życie PZO, tj. od 27 listopada 2015 r. do dnia zakończenia kontroli NIK (19 października 2018 r.), RDOŚ nie wykonywał działań nadzorczych dotyczących realizacji przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka działań ochronnych przewidzianych PZO, co wynikało m.in. z nieprowadzenia monitoringu stanu przedmiotów ochrony przyrody. Na dzień zakończenia kontroli RDOŚ nie posiadał również informacji o efektach działań ochronnych przeprowadzonych przez Nadleśnictwa na obszarze N2000. Efekty tych działań możliwe będą do ustalenia dopiero po przeprowadzeniu monitoringu przewidzianego PZO, po analizie wyników inwentaryzacji przyrodniczej prowadzonej w obszarze N2000 Puszcza Białowieska przez Lasy Państwowe (wyniki tej inwentaryzacji RDOŚ otrzymał 3 sierpnia 2018 r.) oraz po zakończeniu obowiązywania obecnego PZO (na etapie opracowywania nowego dokumentu).

Naruszeniu zasad określonych PZO dla obszaru N2000 Puszcza Białowieska zostało już opisane we wcześniejszych rozdziałach *Informacji.*

Informacja BPN o potencjalnych zagrożeniach ujętych w Planie ochrony

Obszar Natura 2000 obejmuje również teren Białowieskiego Parku Narodowego. Zgodnie z uzyskanymi w trybie z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy *o NIK* informacjami, w Białowieskim PN zagrożenie powodowane gradacją kornika drukarza nie zostało ujęte w Planie ochrony Białowieskiego Parku Narodowego wśród potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków będących przedmiotem ochrony. Jak wyjaśnił dyrektor parku:
Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614) park narodowy jest tworzony w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów. W operacie dynamiki ekosystemów leśnych BPN, wykonanym przez zespół autorów z Katedry Hodowli Lasu SGGW w Warszawie (...) wszystkie siedliska będące przedmiotem ochrony w ramach Natura 2000 zostały ocenione jako znajdujące się we właściwym stanie ochrony (zarówno na obszarach które zostały przyłączone do parku w 1996 r., jak i na obszarach objętych ochroną ścisłą od prawie 100 lat). Tym samym w części tego operatu zawierającej wnioski i rekomendacje stwierdzono, że w przypadku ekosystemów leśnych Białowieskiego Parku Narodowego, w jego obecnych granicach celem strategicznym powinna być ochrona naturalnych procesów przyrodniczych. Warto także zwrócić uwagę, że znaczna część obszaru Białowieskiego Parku Narodowego jest objęta ochroną ścisłą, co zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody oznacza całkowite i trwałe zaniechanie ingerencji człowieka w stan ekosystemów, tworów i składników przyrody oraz w przebieg procesów przyrodniczych na obszarach objętych ochroną. W tej sytuacji gradacja komika drukarza nie stanowi zagrożenia dla ekosystemów leśnych oraz siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków będących przedmiotami ochrony.

Na terenie BPN (w części przyłączonej w 1996 r.) prowadzony jest monitoring wydzielania się drzew kornikowych, a na całym terenie Parku jest prowadzony monitoring stanu lasu za pomocą sieci stałych powierzchni kołowych.

Na terenie Białowieskiego Parku Narodowego nie jest prowadzone zwalczanie komika drukarza ponieważ stoi to w sprzeczności z zasadami postępowania przyjętymi w Planie Ochrony Parku.

5.4.4. Nadzór nad realizacją planowanych zadań z zakresu ochrony przyrody

Nadzór Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

Brak kontroli RDOŚ realizacji działań ochronnych wynikających z PZO

Pracownicy RDOŚ w okresie obowiązywania PZO, tj. od 27 listopada 2015 r., do zakończenia kontroli NIK (19 października 2018 r.) nie prowadzili kontroli mających na celu sprawdzenie realizacji ww. działań ochronnych. W okresie tym RDOŚ nie podjął również z własnej inicjatywy żadnych działań w związku z wydaniem Decyzji nr 51, która zezwalała w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka na pozyskiwanie drewna zasiedlonego przez kornika drukarza, bez ograniczeń ze względu na wiek, co było niezgodne z ustanowionym PZO.

Brak działań RDOŚ w związku z wydaniem Decyzji nr 51 przez Dyrektora Generalnego LP

RDOŚ nie wydał (na podstawie art. 37 ust. 1 i 2 u.o.o.p.) decyzji nakazującej wstrzymanie działań podjętych przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka w związku z wydaniem 17 lutego 2017 r. Decyzji nr 51, mimo że działania podjęte na jej podstawie były sprzeczne z postanowieniami PZO. Zezwalały bowiem na pozyskiwanie drewna zasiedlonego przez kornika drukarza bez ograniczeń ze względu na wiek. Ponadto 11 stycznia 2018 r. odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie natychmiastowego wstrzymania prac i podjęcia niezbędnych działań zapobiegawczych lub naprawczych przez Lasy Państwowe w związku z prowadzeniem wycinki i usuwaniem martwych drzew w drzewostanach z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat, wycinaniem i usuwaniem drzew z widocznymi próchnowiskami oraz usuwaniem martwych drzew ponad 100-letnich i niepozostawieniem ich do całkowitej mineralizacji w granicach obszaru N2000 Puszcza Białowieska, chociaż nie posiadał dowodów potwierdzających przyczyny wycinki.

RDOŚ w przedłożonych wyjaśnieniach nie wskazał przyczyn niewydania decyzji nakazujących wstrzymanie działań podejmowanych w obszarze N2000 Puszcza Białowieska, w związku z wydaniem Decyzji nr 51. Wyjaśniał natomiast, że postanowieniem z dnia 11 stycznia 2018 r. RDOŚ odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie natychmiastowego wstrzymania prac i podjęcia niezbędnych działań zapobiegawczych lub naprawczych przez Lasy Państwowe. Postanowienie to było przedmiotem zażalenia, które GDOŚ ze względu na wskazanie niewłaściwej podstawy prawnej 27 lutego 2018 r. uchylił w całości. Następnie 27 kwietnia 2018 r. RDOŚ wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie natychmiastowego wstrzymania prac i po analizie zebranej dokumentacji 30 lipca 2018 r. umorzył w całości postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie. W związku z uchyleniem Decyzji nr 51 oraz wstrzymaniem prac związanych z pozyskaniem drewna nie zachodziły bowiem przesłanki do wydania decyzji nakazującej natychmiastowe wstrzymanie prac, a mając na uwadze treść Wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17, nie zachodziła potrzeba wydania nakazu podjęcia niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań napraw-

czych. W efekcie postępowanie w całości należało uznać za bezprzedmiotowe. Natomiast w uzasadnieniu do postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie natychmiastowego wstrzymania prac i podjęcia niezbędnych działań zapobiegawczych lub naprawczych przez Lasy Państwowej z 11 stycznia 2018 r. RDOŚ wskazał m.in., że określone w załączniku nr 5 do PZO działania ochronne, polegające na wyłączeniu z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 lat i więcej, dotyczą wyłącznie prac polegających na pozyskiwaniu drewna w ramach użytków przedrębnych (czyszczenia i trzebieże) oraz rębnych. Samo PZO jest aktem prawa miejscowego i nie zawierało tzw. *słownika pojęć*, dlatego też definicja *działań gospodarczych* w przedmiotowym brzmieniu została zamieszczona w Szablonie Dokumentacji Planu sporządzonego dla obszaru N2000 Puszcza Białowieska. W związku z powyższym zakaz podejmowania jakichkolwiek czynności w drzewostanach ponad 100-letnich nie istniał, gdyż PZO dopuszczał możliwość prowadzenia cięć sanitarnych m.in. wywołanych masowym pojawieniem się kornika drukarza.

W ocenie NIK, RDOŚ zobowiązany był do niezwłocznego wydania decyzji nakazującej wstrzymanie działań realizowanych na podstawie Decyzji nr 51, bowiem akt ten zezwalał na podejmowanie działań wbrew środkom ochronnym przewidzianym w PZO. Z równolegle prowadzonych czynności kontrolnych w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka wynika, że na podstawie Decyzji nr 51 Nadleśnictwo Browsk w drzewostanach ponadstuletnich znajdujących się na siedliskach wilgotnych pozyskało 8 072 m^3 drewna, a w pozostałych drzewostanach ponadstuletnich – 30 029 m^3 drewna[105], Nadleśnictwo Hajnówka na całym obszarze N2000 Puszcza Białowieska w drzewostanach ponadstuletnich pozyskało 21 767,48 m^3 drewna, natomiast Nadleśnictwo Białowieża – 26 508,42 m^3 drewna.

Nierzetelny nadzór RDOŚ nad obszarem N2000 Puszcza Białowieska

RDOŚ, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 27a ust. 2 u.o.o.p., nierzetelnie sprawował nadzór nad obszarem N2000 Puszcza Białowieska. Od czasu wejścia w życie PZO (27 listopada 2015 r.) do zakończania kontroli NIK (19 października 2018 r.):

- nie zawarł porozumień w sprawie realizacji siedmiu (z ośmiu) działań ochronnych, które zgodnie z załącznikiem nr 5 do PZO powinny być realizowane przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka na podstawie porozumienia z RDOŚ;
- nie sprawdzał realizacji obowiązujących na obszarze N2000 Puszcza Białowieska działań ochronnych, polegających w szczególności na wyłączeniu z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 i więcej lat, zakazu wycinania podczas zabiegów gospodarczych wszystkich drzew z widocznymi wykutymi dziuplami (z wyłączeniem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu) oraz usuwania z drzewostanów lasów gospodarczych wszystkich ponad 100-letnich (z wyłączeniem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu).

[105] W niektórych przypadkach adresy leśne drzewostanów ponad 100-letnich i siedlisk wilgotnych pokrywały się, stąd też masy drewna pozyskane z obu tych obszarów nie podlegały sumowaniu.

RDOŚ wyjaśnił, że: *jest na etapie uzgadniania zakresu porozumienia z Nadleśnictwem Hajnówka dotyczącego realizacji działań ochronny czynnej wynikającego z PZO dla orlika krzykliwego, kropiatki i traszki grzebieniastej*. Poinformował również, że porozumienia są zawierane w sytuacji pozyskania lub posiadania środków na ten cel. W kwestii realizacji na obszarze N2000 Puszcza Białowieska działań ochronnych wyjaśnił: *art. 32 ust 4 uoop wskazuje, że na terenie zarządzanym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, na którym znajduje się obszar Natura 2000, zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami planu urządzenia lasu. Kontrola realizacji działania pn. 'ochrona drzew dziuplastych' jest nierealna do wykonania, ponieważ ani RDOŚ w Białymstoku, ani Nadleśnictwa nie dysponują danymi na temat rozmieszczenia drzew dziuplastych w Puszczy Białowieskiej. Informacje na temat występowania drzew dziuplastych są pozyskiwane na bieżąco podczas prac gospodarczych i ochronnych prowadzonych w terenie. Ponadto RDOŚ jako organ koordynujący funkcjonowanie obszarów natura 2000 nie został wskazany w ustawie jako organ kontrolujący. Ustawodawca wskazał rdoś jako organ kontrolny jedynie w zakresie, o którym mowa w art. 56 ust 7a, 56a ust 5. Dodatkowo kontrola obszarów Natura 2000 pokrywających ponad 30% województwa wymagałaby zatrudnienia co najmniej 5 osób. RDOŚ nie posiada środków na ten cel.*

W ocenie NIK, RDOŚ jako organ sprawujący nadzór nad obszarami N2000, zobowiązany do nadzorowania realizowanych przez Nadleśnictwa na obszarze N2000 Puszcza Białowieska działań ochronnych, w tym prowadzenia kontroli na podstawie art. 123 ust. 1 u.o.o.p., nie wywiązał się z tego obowiązku.

Nadzór Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych

W RDLP dokonywano analiz w zakresie realizacji działań ochronnych, np.:

Analizy RDLP w zakresie realizacji działań ochronnych, informacje przekazywane RDOŚ

a) W 2010 r. przeprowadzono analizę działań ochronnych w rezerwatach przyrody i strefach ochrony pod kątem przestrzegania przepisów prawnych w tym zakresie. Stwierdzono uchybienia w działaniach większości nadleśnictw (m.in. dotyczące wykonywania prac związanych z wycinką drzew w strefach ochronnych bez zezwolenia RDOŚ). Zalecono podjęcie działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

b) W 2011 r. wspólnie z RDOŚ dokonano analizy potrzeb realizacji działań ochronnych w rezerwatach przyrody oraz na obszarze Natura 2000 z uwzględnieniem przepisów prawnych wynikających z ustawy o ochronie przyrody i ustawy o lasach[106]. W efekcie wypracowano wzór porozumienia, na podstawie którego nadleśnictwa mogą realizować działania ochronne w rezerwatach przyrody, a RDOŚ je refinansuje.

[106] Zgodnie z wytycznymi Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, *w związku z brakiem możliwości uzyskania dofinansowania na zadania zlecone przez administrację rządową, działania z zakresu ochrony przyrody mogą być finansowane: [1] jako wkład własny w projektach z zewnętrznych środków finansowych, [2] prace z zakresu czynnej ochrony gatunków i siedlisk w przypadku, gdy niewykonanie tych prac mogłoby spowodować pogorszenie stanu lub nieodwracalne, niekorzystne zmiany, [3] realizację prac w rezerwatach przyrody zapisanych w planach ochrony lub zadań ochronnych, jeśli koszt wykonania tych działań zostanie zrównoważony przez osiągnięte przychody (np. trzebieże).*

c) Na prośbę RDOŚ (według jej wytycznych), RDLP przygotowywała informacje (wspólnie z nadleśnictwami) na temat realizacji działań ochronnych mających na celu ochronę siedlisk i gatunków będących przedmiotem ochrony Natura 2000 oraz kosztów ich realizacji[107]. Z informacji przekazanej w 2018 r. wynika, że w latach 2013–2018 działania te polegały m.in. na: odtwarzaniu łąk, koszeniu łąk (w ramach utrzymywania dotychczasowego sposobu użytkowania rolniczego oraz poprawy warunków żerowania wewnątrz kompleksu leśnego), zimowym dokarmianiu żubrów, dostosowaniu składu drzewostanu do składu zgodnego z siedliskiem, restrukturyzacji drzewostanów, zabiegach hodowlano-ochronnych polegających na odsłanianiu i pielęgnowaniu nalotów i podrostów gatunków liściastych, tworzeniu stref ochronnych wokół gniazd chronionych ptaków.

d) W 2016 r. wykonano analizę potrzeb w zakresie realizacji działań ochronnych w rezerwatach przyrody wynikających z planów ochrony i zadań ochronnych oraz potrzeb w zakresie bezpieczeństwa publicznego w celu ubiegania się o ich sfinansowanie z funduszu leśnego. Analiza ta odbywała się na etapie budowy prowizorium planu finansowo-gospodarczego, a następnie planu zasadniczego, przy uwzględnieniu wytycznych DGP w tym zakresie. Dokonano też analizy działań wynikających z PZO pod kątem możliwości ich sfinansowania w ramach krajowego *Kompleksowego projektu ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych na obszarach zarządzanych przez PGL Lasy Państwowe.* Udział w projekcie zadeklarowały dwa nadleśnictwa z terenu Puszczy Białowieskiej: Browsk i Hajnówka.

e) W 2018 roku poddano analizie wydzierżawianie gruntów (powierzchni siedlisk przyrodniczych ujętych w Załączniku nr 1 *Dyrektywy siedliskowej*) pod katem przestrzegania zapisów PZO na obszarach Natura 2000 (w 2018 roku)[108]. Z analizy wynikało, że Nadleśnictwo Hajnówka nie dzierżawi podmiotom zewnętrznym takich gruntów, Nadleśnictwo Białowieża dzierżawi 0,69 ha w Puszczy Białowieskiej (dwie umowy), a Nadleśnictwo Browsk – 14,93 ha w Dolinie Górnej Narwi (trzy umowy). W związku z występującymi brakami niezbędnych zapisów z PZO lub z *Poradnika ochrony siedlisk i gatunków Natura 2000* w umowach dzierżawy/udostępnienia gruntów, zawieranych przez Nadleśnictwa, zalecono ich uzupełnienie do 31 sierpnia 2018 r.

Kontrole RDLP dotyczące realizacji działań z zakresu ochrony przyrody

RDLP w latach 2008–2018 pozyskiwała informacje na temat wykonywanych przez Nadleśnictwa Browsk, Hajnówka i Białowieża działań z zakresu ochrony przyrody na podstawie m.in. wyników kontroli i lustracji:

[107] Były to: w 2013 r. informacja dotycząca działań ochronnych na potrzeby raportu wynikającego z art. 17 Dyrektywy siedliskowej za okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2012 r. (bez kosztów), w 2014 r. informacja na temat zrealizowanych działań ochronnych i ich kosztów w 2013 r., w 2015 r. informacja na temat działań ochronnych i ich kosztów zrealizowanych w nadleśnictwach w 2014 r. oraz w 2018 r. na temat działań ochronnych w latach 2013–2018 (bez wskazania kosztów).

[108] Analiza dotyczyła wszystkich nadleśnictw z terenu właściwości RDLP.

a) w 2010 r. RDLP przeprowadziła kontrole czynności ochronnych wykonywanych w rezerwatach przyrody oraz w strefach ochrony. Oceniono, że w Nadleśnictwie Hajnówka działania realizowane były w sposób prawidłowy (zalecono ich kontynuowanie), Nadleśnictwach Browsk i Białowieża – poprawny (zalecono m.in. wyeliminowanie różnic dotyczących powierzchni rezerwatów przyrody oraz zapewnienie stałej kontroli przestrzegania przepisów prawnych w rezerwatach przyrody oraz strefach ochrony).

b) w 2013 r. przeprowadzono kontrolę realizacji działań w ramach projektu pt. Ochrona orlika krzykliwego na wybranych powierzchniach Natura 2000 w Nadleśnictwie Browsk, w tym przestrzegania przepisów z zakresu ochrony przyrody podczas realizacji zadania C.3a – Odtwarzanie warunków łowieckich poprzez usunięcie zarośli i odtworzenie opuszczonych łąk. Realizację zadań oceniono pozytywnie. W 2014 roku dokonano też lustracji przeprowadzonych w ramach tego projektu prac polegających na odtworzeniu powierzchni otwartych.

c) w 2015 r. przeprowadzono kontrolę przestrzegania przepisów prawnych z zakresu ochrony przyrody w Nadleśnictwie Hajnówka – oceniono pozytywnie.

Nadzór Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych

Nieuwzględnienie w tematyce kontroli okresowych zasad i celów ochrony obowiązujących na terenie obszarów Natura 2000

W okresie objętym kontrolą w tematyce kontroli okresowych (kompleksowych) nie uwzględniano kwestii respektowania zasad i celów ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków obszaru Natura 2000, pomimo że na terenie LP zlokalizowanych jest wiele obszarów Natura 2000.

Dyrektor Generalny w udzielonych na powyższy temat wyjaśnieniach nie przedstawił przyczyn odnotowanego stanu faktycznego.

W ocenie NIK nieuwzględnienie w ramach tematyki kontroli okresowej, kwestii respektowania zasad i celów ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków Natura 2000, było postępowaniem nierzetelnym. Zdaniem NIK, kontrole okresowe obejmujące całokształt działania nadleśnictw puszczańskich winny dostarczać również wiedzy czy postępowanie nadleśniczych zgodne było z zasadami ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. Działania nadleśniczych winne być sprawdzane w tym zakresie szczególnie ze względu na fakt, iż Lasy Państwowe realizują projekty dotyczące ochrony przyrody na ww. obszarze Natura 2000.

Prezentowana w DGLP zasada nieingerowania w działania nadleśnictw, a nawet wskazanie na brak ku temu uprawnień, gdyż nadleśniczy samodzielnie prowadzi gospodarkę leśną i odpowiada za stan lasu, nie była konsekwentnie stosowana. W kontrolowanym okresie Dyrektor Generalny wydał trzy akty ogólnego zarządu odnoszące się do gospodarki leśnej stricte w Nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka, tj. Decyzję nr 51, decyzje 52 oraz 101[109] z 2016 r. Decyzje te wpływały bezpośrednio na prowadzenie przez nadleśniczych gospodarki leśnej. Pomimo tego w Dyrekcji Generalnej nie analizowano szczegółowych aspektów prowadzenia gospo-

[109] Decyzja nr 101 Dyrektora Generalnego LP z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie zmiany decyzji nr 52 Dyrektora Generalnego LP z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad gospodarki leśnej w zasięgu terytorialnym nadleśnictw Białowieża i Browsk.

darki leśnej w tych Nadleśnictwach i wielokrotnie w wyjaśnieniach podkreślano, że nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną na terenie nadleśnictwa, a zgodnie z art. 35 u.o.l., Dyrektor Generalny nie ma obowiązku ani uprawnienia do nadzorowania nadleśniczych na okoliczność realizowania przez nich PUL. Wskazano również, że DGLP nie przysługuje uprawnienie do nadzorowania nadleśnictw na okoliczność pozyskiwania drewna prowadzonego w nadleśnictwach, w szczególności nie przysługiwało uprawnienie do nadzorowania pozyskiwania drewna w Puszczy Białowieskiej.

Wobec wydawania decyzji dotyczących bezpośrednio działań nadleśniczych z nadleśnictw puszczańskich, niewłaściwym było zdaniem NIK, nieprzeprowadzenie w DGLP analiz realizacji tych decyzji i efektów prowadzonej gospodarki leśnej.

W obliczu szczególnej sytuacji nadleśnictw puszczańskich, która od kilku lat jest przedmiotem zainteresowania społeczności krajowej i międzynarodowej, nieprowadzenie w DGLP analiz pozyskania drewna w nadleśnictwach puszczańskich, jak również niezlecanie takich analiz RDLP, w kontekście znajdujących się tam obszarów i obiektów chronionych, było postępowaniem nierzetelnym.

Ponadto bez wystarczającej wiedzy i analiz działań gospodarczych w nadleśnictwach, nie jest możliwa właściwa realizacja zadania Dyrektora Generalnego LP dotyczącego inicjowania, organizacji oraz koordynacji przedsięwzięć na rzecz ochrony lasów, racjonalnej gospodarki leśnej i rozwoju leśnictwa, zgodnie z art. 33 ust. 3 pkt 3 u.o.l.

Niewystarczający nadzór Dyrektora Generalnego LP nad pozyskaniem drewna w nadleśnictwach puszczańskich

W ocenie NIK niewystarczający był nadzór Dyrektora Generalnego LP nad pozyskaniem drewna w nadleśnictwach puszczańskich w okresie obowiązywania Decyzji nr 51, a także w okresie obowiązywania ograniczeń w wycince i pozyskaniu drewna w lasach gospodarczych Puszczy Białowieskiej, wynikających z postanowień zabezpieczających TS UE. W efekcie braku działań koordynacyjnych i zarządczych Dyrektor Generalny LP nie zapewnił konieczności ewidencjonowania przyczyn pozyskania drewna na terenie nadleśnictw puszczańskich (tj. m.in. z powodu walki z gradacją kornika drukarza, zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego), przez co nie był w stanie monitorować skutków i sposobu wykonania Decyzji nr 51. Również nie zapewnił właściwego respektowania w Lasach Państwowych wymogów zawartych w postanowieniach TS UE o tymczasowym wstrzymaniu wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej.

Działania i nadzór Ministra Środowiska

Białowieski Program Rozwoju

W dniu 19 czerwca 2009 r. Minister Środowiska na konferencji prasowej przedstawił pilotażowy projekt ochrony Puszczy Białowieskiej na lata 2008–2013 pt. *Białowieski Program Rozwoju*[110], który zakładał trzykrotne powiększenie Białowieskiego Parku Narodowego oraz przekazanie ponad 100 mln zł dotacji na realizację projektów służących rozwojowi społeczno-gospodarczemu gmin puszczańskich. Program nie został jednak wdrożony z uwagi na brak zgody rad gmin na poszerzenie granic Białowieskiego Parku Narodowego, co było warunkiem jego realizacji.

[110] Program został opracowany na zamówienie Ministerstwa Środowiska i sfinansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Wniosek o rozszerzenie polskiej części Transgranicznego Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska

Pismem z dnia 27 stycznia 2012 r. Minister Środowiska w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, w porozumieniu z Republiką Białorusi, przekazał wniosek dotyczący m.in. rozszerzenia polskiej części Transgranicznego Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska[111]. Po trzykrotnym uzupełnieniu wniosku, ponowne wpisanie Obiektu na listę Światowego Dziedzictwa (w rozszerzonych granicach, pod nową nazwą i na podstawie zmodyfikowanych kryteriów) nastąpiło na podstawie decyzji Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO w 2014 r. (38 sesja 15–25 czerwca 2014 r.).

Minister Środowiska w dniu 7 listopada 2014 r. ustanowił plan ochrony dla Białowieskiego Parku Narodowego[112].

Konferencja naukowa *Stan ekosystemów leśnych Puszczy Białowieskiej*

Dnia 28 października 2015 r. odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa, zorganizowana przez Ministerstwo Środowiska i DGLP nt. *Stan ekosystemów leśnych Puszczy Białowieskiej*. Zaprezentowano na niej różne, często przeciwstawne opinie dotyczące metod i celów ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej.

Z jednej strony wyrażano poglądy, iż cykliczne wahania liczebności kornika drukarza pod wpływem różnych czynników środowiskowych są nieodłącznym elementem naturalnego cyklu życiowego lasów świerkowych, zaś naturalne czynniki hamują wzrost liczebności tych chrząszczy; podkreślano niezwykle istotną rolę kornika w biocenozie Puszczy Białowieskiej i opowiadano się za wprowadzeniem ochrony biernej na większości obszaru Puszczy Białowieskiej[113]; przekonywano o istotnym znaczeniu martwych drzew dla ekosystemów leśnych Puszczy, w tym dla unikatowych gatunków związanych z martwym drewnem, podważano też zasadność i skuteczność przeciwdziałania gradacjom kornika oraz przytaczano przykłady z innych krajów na potwierdzenie skuteczności biernej ochrony[114].

Z drugiej strony wskazywano na negatywne aspekty ochrony ścisłej, skutkującej w dłuższej perspektywie zubożeniem różnorodności biologicznej ekosystemów i potrzebę zastosowania zasad półnaturalnej hodowli lasu oraz aktywnego kształtowania zróżnicowanych drzewostanów[115], krytykowano ograniczenie pozyskania drewna do 47 tys. m^3 rocznie w całym LKP „Puszcza Białowieska" i wyłączenie z działań hodowlano-ochronnych znacznej części puszczańskich drzewostanów, które to działania miały prowadzić do pogorszenia stanu wszystkich ekosystemów Puszczy Białowieskiej związanych ze świerkiem i oraz gatunków zależnych od świerka[116].

[111] W 1979 r. na Listę Obiektów Światowego Dziedzictwa UNESCO został wpisany obszar Białowieskiego Parku Narodowego, obszar obiektu poszerzono w 1992 r. o białoruską część puszczy, w 2014 r. ponownie poszerzono obszar obiektu, który obecnie obejmuje cały teren Puszczy Białowieskiej zarówno po polskiej jak i białoruskiej stronie.

[112] Dz. U. poz. 1735.

[113] Prof. Jerzy M. Gutowski – Zakład Lasów Naturalnych IBL, prof. Bogdan Jaroszewicz – Białowieska Stacja Geobotaniczna Wydziału Biologii Uniwersytetu Warszawskiego.

[114] Paweł Pawlaczyk – Klub Przyrodników.

[115] Prof. Bogdan Brzezicki – Katedra Hodowli Lasu Wydziału Leśnego SGGW.

[116] Marek Ksepko, Janusz Dawidziuk – Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej.

Ekspertyza IBL dot. zagrożenia pożarowego w Puszczy Białowieskiej

W 2015 r. Instytut Badawczy Leśnictwa wykonał na zamówienie Ministerstwa Środowiska ekspertyzę pt. *Wpływ ilości martwego drewna w Puszczy Białowieskiej na zagrożenie pożarowe oraz zagrożenie dla ludzi.* Wydatek na ten cel w kwocie 10 tys. zł został sfinansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Ekspertyza wskazywała na wzrost zagrożenia pożarowego w związku z masowym pojawieniem się kornika drukarza, prowadzącym do zamierania drzewostanów i ich rozpadu, a w konsekwencji do pojawienia się znacznego nagromadzenia materiału palnego, potęgującego ryzyko powstania pożarów o zwiększonej dynamice rozprzestrzeniania się. Ponadto stwierdzono występowanie zagrożenia życia i zdrowia ludzi, związanego z możliwością przewrócenia się martwego drzewa (występowanie takich drzew stwierdzono przy wszystkich szlakach komunikacyjnych Puszczy Białowieskiej). Wśród zalecanych działań organizacyjno-technicznych, mających na celu zmniejszenie zagrożenia pożarowego wskazano *ograniczenie narastającego obciążenia ogniowego wskutek gradacji kornika drukarza i wielkości powierzchni objętej rozpadem drzewostanów świerkowych*, zaś jako jeden ze sposobów ograniczenia zagrożenia dla ruchu turystycznego wskazano *usunięcie martwych drzew w części lasów gospodarczych, zgodnie z ustawą o lasach.* Konkluzje zawarte w ekspertyzie zostały wykorzystane we wniosku Dyrektora RDLP w Białymstoku z dnia 12 lutego 2016 r. o zatwierdzenie aneksu do PUL Nadleśnictwa Białowieża.

Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego UNESCO oraz obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska

W dniu 25 marca 2016 r. Minister Środowiska i Dyrektor Generalny LP zatwierdzili *Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego UNESCO oraz obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska (*dalej: „Program dla Puszczy*"*). W dokumencie tym przewidziano m.in. realizację programu badawczo-monitoringowego, finansowanego przez Lasy Państwowe. Jednym z jego założeń było wyznaczenie 1/3 terenu puszczańskich nadleśnictw, które będą pozostawione bez jakiejkolwiek ingerencji człowieka.

Załącznikiem do *Programu dla Puszczy* było sprawozdanie z przebiegu Konferencji naukowej nt. *Puszcza Białowieska – mity, fakty i przyszłość* (12–13 marca 2016 r.)[117]. We wnioskach z Konferencji stwierdzono m.in., że: wizja terenowa wykazała dramatyczne pogorszenie stanu niektórych siedlisk przyrodniczych na terenie Puszczy; przyczyną pogorszenia stanu tych siedlisk był rozpad drzewostanów na skutek gradacji szkodników drzew; sytuacja ta była skutkiem decyzji o obniżeniu pozyskania drewna. Jedenastu naukowców biorących udział w konferencji złożyło jednak swoje *votum separatum* do wniosków opublikowanych na stronie internetowej MŚ.

[117] Sesja referatowa odbyła się w dniu 12 marca 2016 r. w gmachu Senatu RP, zaś sesja terenowa – w dniu 13 marca 2016 r. – w gospodarczej części Puszczy Białowieskiej. Konferencja została zorganizowana przez Ministerstwo Środowiska, Parlamentarny Klub Prawa i Sprawiedliwości, Wyższą Szkołę Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu, we współpracy z Parlamentarnym Zespołem ds. Zrównoważonego Rozwoju Europy, Stowarzyszeniem na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju Polski oraz Samodzielną Pracownią Oceny i Wyceny Zasobów Przyrodniczych SGGW w Warszawie.

Misja Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody

Z uwagi na kontrowersje wywołane decyzją zatwierdzającą aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, Minister Środowiska zaprosił misję Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (dalej: „IUCN")[118], będącej ciałem doradczym UNESCO, do odwiedzenia Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska (dalej: „Obiekt ŚD") w celu omówienia bieżących zasad ochrony polskiej jego części. Wizyta ekspertów IUCN odbyła się w dniach 4–8 czerwca 2016 r. Podczas wizyty eksperci przeprowadzili wizję terenową po polskiej stronie Obiektu ŚD. Z ww. wizyty, sporządzony został raport[119], zgodnie z którym przeprowadzona Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko aneksu PUL dla Nadleśnictwa Białowieża nie odnosi się do ewentualnych skutków planowanych zmian dla wyjątkowej uniwersalnej wartości (OUV[120]) Obiektu ŚD (tj. ich oddziaływania na starodrzewy obejmujące duże, nietknięte obszary, na których zachodzą procesy naturalne, których rezultatem jest bogactwo martwych drzew zarówno stojących, jak i leżących, co z kolei przedkłada się na dużą różnorodność gatunków grzybów i bezkręgowców saproksylicznych na terenie Obiektu ŚD) ani też jego integralności, lecz całkowicie pomija tę kwestię.

W ww. raporcie zwrócono m.in. uwagę, że cięcia sanitarne były wykonywane w *strefie ochrony częściowej II,* w której nie są dozwolone, zgodnie ze strefowaniem przedstawionym w dokumentacji wniosku nominacyjnego. W efekcie misji rekomendowano Rzeczpospolitej Polskiej, aby m.in. w najbliższej przyszłości zainicjowano proces opracowania planu zarządzania dobrem, wprowadzono zmienione rozwiązania zarządzania polską częścią dobra w celu zapewnienia udziału wszystkich kluczowych interesariuszy i zawieszono wykonanie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża.

Decyzją 40 COM 7B.92 Komitetu Światowego Dziedzictwa z 40 sesji UNESCO (Stambuł, Turcja, lipiec 2016 r.), Państwo–Strona Polska została zobligowana do przedłożenia Komitetowi oceny potencjalnego oddziaływania aneksu PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na OUV Obiektu ŚD, uwzględniającej wszystkie zlokalizowane na terenie Obiektu formy ochrony przyrody oraz stanowiska i opinie różnych grup interesariuszy, w kontekście zrównoważonego rozwoju całej Puszczy Białowieskiej. Ponadto Komitet zwrócił się do Państwa–Strony Polski o podjęcie wszelkich niezbędnych środków w celu zachowania ciągłości i integralności starodrzewów w Puszczy Białowieskiej oraz zapewnienie, że żadne komercyjne pozyskanie drewna nie będzie dozwolone w całej polskiej części Obiektu, gdyż zgodnie ze stanowiskiem Komitetu takie pozyskanie drewna stanowiłoby potencjalne zagrożenie dla Obiektu, zgodnie z § 180 wytycznych operacyjnych, a także ponownie zwrócił się do Państw Stron: Białorusi i Polski o priorytetowe przygotowanie transgranicznego planu zarządzania Obiektem Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska".

[118] Ang. *International Union for Conservation of Nature* – Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody, ciało doradcze UNESCO.

[119] Misja Doradcza IUCN w Obiekcie Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska" Białowieża, 4–8 czerwca, 2016 r.; Raport z misji (Hevre Lethier i Oliver Avramoski, czerwiec 2016 r.).

[120] Ang. *Outstanding Universal Value* – wyjątkowa uniwersalna wartość.

Powołanie Zespołu do spraw Puszczy Białowieskiej

Zarządzeniem z dnia 7 października 2016 r.[121] Minister Środowiska powołał Zespół do spraw Puszczy Białowieskiej, którego zadaniem było m.in. opracowanie projektów pism oraz stanowisk dla UNESCO dotyczących Puszczy Białowieskiej, a także udział w spotkaniach Polsko-Białoruskiej Grupy Roboczej ds. Transgranicznego Obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO „Bialowieza Forest".

Raport o stanie ochrony OŚD Puszcza Białowieska oraz założenia do Zintegrowanego Planu Zarządzania

W dniu 19 stycznia 2017 r. Podsekretarz Stanu w MŚ oraz zastępca Ministra Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska Białorusi podpisali anglojęzyczne wersje dokumentów: *Raport o stanie ochrony Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska* oraz *Założenia do Zintegrowanego Planu Zarządzania Transgranicznym Obiektem Światowego Dziedzictwa 'Puszcza Białowieska'.* Pismem z dnia 25 stycznia 2017 r. Podsekretarz Stanu w MŚ, Pełnomocnik ds. Puszczy Białowieskiej przekazał Ambasadorowi Stałego Przedstawicielstwa RP przy UNESCO anglojęzyczne wersje ww. dokumentów oraz ocenę potencjalnego oddziaływania na OUV Obiektu, a także strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko aneksu do PUL wraz z raportem z konsultacji społecznych i komentarze oraz uzupełnienia różnych grup interesariuszy do raportu z misji doradczej IUCN z 2016 r.

Powołanie Zespołu Ekspertów do spraw Puszczy Białowieskiej

Zarządzeniem z dnia 24 maja 2018 r.[122] Minister Środowiska powołał Zespół Ekspertów do spraw Puszczy Białowieskiej, do zadań którego należy m.in.: opracowanie rekomendacji do planu działań na terenie Puszczy Białowieskiej mających na celu ochronę zasobów przyrodniczych tego obszaru, z uwzględnieniem przepisów prawa krajowego z zakresu ochrony przyrody i leśnictwa oraz mających zastosowanie przepisów prawa międzynarodowego oraz wykonywanie innych zadań związanych z problematyką Puszczy Białowieskiej zleconych przez Ministra Środowiska, a także łączna analiza dokumentów przekazywanych do UNESCO począwszy od roku 2012. Zespół ma ulec rozwiązaniu z dniem następującym po dniu przekazania sprawozdania końcowego, tj. w terminie tygodnia od dnia zakończenia 43 sesji Komitetu Światowego Dziedzictwa w 2019 r.

Misja wspólna Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO i Reaktywnego Monitoringu IUCN

Wizytacja Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska przez misję wspólną Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO i Reaktywnego Monitoringu IUCN miała miejsce w dniach od 24 września do 2 października 2018 r. Ze sporządzonego raportu[123] wynika, cyt.: (...) *Misja stwierdza, że od 2016 r. po polskiej stronie obiektu prowadzone są szeroko zakrojone działania związane z wyrębem drewna, w tym usuwaniem martwego drewna (ważna cecha WUW), szeroko rozpowszechnione wycinki zabezpieczające wykonane w pasach o długości 150 metrów po obu stronach mniejszych ścieżek u dróg, wielkoskalowe wycinki sanitarne oraz aktywne działania związane z odnową lasów. Ponadto zebrane drewno zostało skomercjalizowane. Misja uważa, że działania te są wyraźnie sprzeczne ze zobowiązaniami podjętymi przez państwo-stronę w nominacji z 2014 r. do rozszerzenia obiektu,*

[121] Dz. Urz. MŚ, poz.68.

[122] Dz. Urz. MŚ, poz.31.

[123] *Raport ze wspólnej misji Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO i Reaktywnego Monitoringu IUCN w Puszczy Białowieskiej (Białoruś i Polska) w dniach od 24 września do 2 października (2018) Guy Debonnet (Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO), Carlo Ossola (Ekspert IUCN), grudzień 2018.*

która wyraźnie podkreślała, że 'niezakłócona dzika przyroda jest podstawową zasadą zarządzania'. W ramach tej misji stwierdzono ponadto, że działania te nie były zgodne z celami ochrony WUW, lecz przeciwnie, miały negatywny wpływ na WUW obiektu.

W rozdziale wnioski i zalecenia stwierdzono, cyt.: *Misja uznaje jednak, że państwo-strona polska zawiesiło działania związane z wyrębem drewna na początku 2018 r. i dlatego na tym etapie misja nie zaleca wpisywania obiektu na Listę Światowego Dziedzictwa w Zagrożeniu. Misja uważa ponadto, że w przypadku nieprzestrzegania przez państwo-stronę polską ustaleń dotyczących gospodarki leśnej przewidzianych w nominacji z 2014 r., tj. ponownego podjęcia wszelkich działań w zakresie czynnej gospodarki leśnej w strefie ścisłej ochrony, jak również w strefie ochrony częściowej I i II, w tym wszelkiego wyrębu, wycinki sanitarnej, wycinki zabezpieczającej poza pasem 50 m wzdłuż głównych dróg publicznych, usuwania drewna martwego lub wspomnianej odnowy lasu, Komitet Światowego Dziedzictwa powinien rozważy możliwość wpisania obiektu na Listę Światowego Dziedzictwa w Zagrożeniu.* Sformułowano następujące zalecenia priorytetowe, cyt.:

1) *Zapewnienie zgodności wszystkich działań leśnych w obiekcie z poniższymi ustaleniami w zakresie gospodarowania zgodnie z nominacją z 2014 r.:*
   - *W strefie ścisłej ochrony, jak również w strefie ochrony częściowej I i II, należy zapewnić, aby nie podejmowano żadnych interwencji w zakresie gospodarki leśnej, w tym usuwania drewna martwego, wycinek sanitarnych lub jakichkolwiek aktywnych działań regeneracyjnych (w tym przygotowania gleby i sadzenia drzew),*
   - *W strefie aktywnej ochrony należy ograniczyć działania w zakresie gospodarki leśnej wyłącznie do interwencji mających na celu przyspieszenie procesu zastępowania drzewostanów bardziej naturalnymi lasami dębowo-grabowymi lub zachowaniem niektórych związanych z nimi siedlisk nieleśnych, w tym podmokłych łąk, dolin rzecznych i innych terenów podmokłych oraz siedlisk zagrożonych roślin zwierząt i grzybów. Niezbędne środki aktywnej ochrony powinny być wyszczególnione w zintegrowanym planie zarządzania,*
   - *W całej nieruchomości należy ograniczyć wycinki ochronne do obszarów położonych wzdłuż określonych dróg i ścieżek (w odległości 50 m od każdej strony) na podstawie jasnego planu oceny ryzyka,*
   - *Dla całej nieruchomości należy opracować i wdrożyć kompleksowy plan zapobiegania i zwalczania pożarów lasów oparty na szczegółowej i realistycznej ocenie ryzyka, który zostanie włączony do zintegrowanego planu zarządzania lasem i uwzględni uwagi zawarte w niniejszym raporcie.*
2) *Odwołanie nowelizacji planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża i zapewnienie, aby nowy PUL dla obszarów znajdujących się w obiekcie opierał się na nowym ogólnym planie urządzenia lasu dla polskiej części obiektu. Istniejące PUL nie powinny być zmieniane lub powinny być zmieniane w bardzo restrykcyjny sposób, aby umożliwić zastosowanie*

ściśle niezbędnych środków bezpieczeństwa na podstawie jasnego planu ryzyka, jak określono powyżej. Przed zatwierdzeniem wszelkie zmiany w istniejącym PUL powinny być przesłane do Centrum Światowego Dziedzictwa wraz z jasnym uzasadnieniem do rozpatrzenia przez IUCN.

3) *Przyspieszenie przygotowania transgranicznego planu urządzenia lasu, zdefiniowanie całościowej wizji zarządzania w celu zachowania Wyjątkowej Uniwersalnej Wartości, zdefiniowanej w przyjętym oświadczeniu o Wyjątkowej Uniwersalnej Wartości, zdefiniowania transgranicznego systemu zarządzania oraz określenia wspólnych obszarów współpracy, w tym przywrócenie reżimu hydrologicznego obiektu, jego łączności, zarządzania populacją żubrów itd.*

4) *W trybie pilnym należy opracować ogólny plan gospodarowania polską częścią obiektu, uwzględniający poniższe zalecenia:*

   - *Zaangażowanie wszystkich stron i interesariuszy (Park Narodowy, PSL[124], naukowcy z powiązanych dyscyplin, organizacji pozarządowych),*
   - *Ustanowienie ochrony WUW (zgodnie z definicją zawartą w decyzji 38 COM 8B.12) jako głównego celu urządzenia lasu,*
   - *Określenia działań w zakresie urządzenia lasu w oparciu o mapowanie cech definiujących WUW. Bogactwo dostępnych danych naukowych ułatwi takie mapowanie,*
   - *Zdefiniowanie możliwego dostosowania podziału na strefy w celu uproszczenia obecnej sytuacji, bez zmniejszania obszaru wyłączonego z czynnej gospodarki leśnej (strefa ochrony ścisłej oraz ochrony częściowej I i II),*
   - *Dostosowanie wszystkich innych planów urządzenia lasu na podstawie ogólnego planu urządzenia lasu,*
   - *Zdefiniowanie jasnego wspólnego zarządzania między Białowieskim Parkiem Narodowym, Państwową Służbą Leśną i Ministerstwem Środowiska,*
   - *Przed ostatecznym zatwierdzeniem planu należy przedłożyć Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO projekt ogólnego planu urządzenia lasu.*

5) *Wstrzymanie prac modernizacyjnych przy drodze Narewkowskiej do czasu przygotowania i przedłożenia szczegółowej Oceny Oddziaływania na Środowisko (OOŚ), w której oceniane jest oddziaływanie poprawy stanu nawierzchni drogi na WUW, zgodnie z ustępem 172 wytycznych operacyjnych. (...).*

Główny Konserwator Przyrody wyjaśnił, że termin zakończenia prac nad „*planem zarządzania dla Transgranicznego Obiektu Światowego Dziedzictwa Białowieża Forest*" przewidziany jest na 2022 rok oraz że na etapie opracowania ww. planu możliwe będzie ewentualne dokonanie korekty stref względem stref wskazanych we wniosku renominacyjnym.

[124] Państwowa Służba Leśna.

Korespondencja w sprawie realizacji wyroku TS UE

Minister Środowiska prowadził korespondencję z KE w sprawie realizacji wyroku TS UE C-441/17. W piśmie z dnia 17 kwietnia 2018 r. poinformował o przyjętych metodach odnowień, a w piśmie z dnia 13 lipca 2018 r. o sytuacji pożarowej na terenie obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

Publikacja *Puszcza Białowieska – Raport z dewastacji*

W kwietniu 2018 r. Ministerstwo Środowiska otrzymało publikację pt. *Puszcza Białowieska – Raport z dewastacji. Wyniki społecznej kontroli działalności Lasów Państwowych w Puszczy Białowieskiej w 2017 r.* Autorzy raportu – członkowie trzech organizacji pozarządowych: Fundacji Dzika Polska, Fundacji Greenpeace Polska i Obozu dla Puszczy – zarzucili Lasom Państwowym naruszenie przepisów prawa krajowego i unijnego oraz standardów UNESCO poprzez działania prowadzone na terenie Puszczy w 2017 r., w tym przede wszystkim przez pozyskanie drewna w drzewostanach ponadstuletnich i na siedliskach grądu subkontynentalnego oraz usuwanie ponad stuletnich martwych świerków.

Na polecenie Ministerstwa Środowiska[125] DGLP przedstawiła analizę ww. raportu, w której zaprzeczyła stwierdzeniom dotyczącym złamania zapisów PUL, naruszenia przepisów PZO czy złamania postanowień TS UE, nie podważając przy tym faktu prowadzenia przez Lasy Państwowe wycinki w drzewostanach stuletnich czy usuwania martwych ponadstuletnich drzew. Powyższe działania uzasadniano zamiarem ograniczenia gradacji kornika (przy czym zapisy PUL i PZO niedopuszczające tych działań uznali za błędne) i koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

Rzetelne opracowanie planu zarządzania na terenie Puszczy Białowieskiej wymaga podstaw w postaci aktualnych danych przyrodniczych.

Przekazanie UNESCO niepełnej oceny potencjalnego oddziaływania na środowisko aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża

Przekazanie do UNESCO niepełnej oceny potencjalnego oddziaływania aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na wyjątkową uniwersalną wartość (OUV) obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska, do czego Państwo-Strona Polska było zobowiązane Decyzją 40 COM 7B.92 przyjętą podczas 40 Sesji Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO w 2016 r., co w ocenie NIK było postępowaniem nierzetelnym. W Decyzji 41 COM 7B.1 przyjętej podczas 41 Sesji Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO w 2017 r. stwierdzono, że przedłożona ocena potencjalnego oddziaływania na OUV Obiektu nie stanowi wystarczającej oceny potencjalnych oddziaływań na OUV Obiektu. Konsekwencją powyższego było zobowiązanie Państw-Stron do przekazania Centrum Światowego Dziedzictwa do dnia 1 grudnia 2018 r. zaktualizowanego raportu o stanie ochrony Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska, w celu oceny czy Obiekt spełnia kryteria wpisu na listę światowego dziedzictwa w zagrożeniu.

Kwestia ewentualnego wpisania Obiektu na listę Światowego Dziedzictwa w zagrożeniu zostanie omówiona na 43. Sesji UNESCO w 2019 r.[126]

[125] Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Leśnictwa MŚ z dnia 26 kwietnia 2018 r. do Dyrektora Generalnego LP.

[126] Puszcza Białowieska nie została wpisana na listę obiektów światowego dziedzictwa w zagrożeniu – wg zapisów na stronie internetowej MŚ z dnia 10 lipca 2019 r.

Brak wiedzy o realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody przez nadleśnictwa puszczańskie

Kontrola wykazała brak wiedzy w Ministerstwie Środowiska o realizacji planowanych zadań z zakresu ochrony przyrody na terenie Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, w tym wynikających z PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska oraz niepodejmowano działań w celu skoordynowania zakresu monitoringu prowadzonego przez jednostki podległe i nadzorowane na terenie Puszczy Białowieskiej.

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody wyjaśnił, m.in., że zgodnie z art. 32 ust. 1 u.o.o.p. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000, prowadząc ewidencję danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony. Nadzór ten polega na wydawaniu zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, określaniu zakresu i żądaniu informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, kontroli realizacji ustaleń planów ochrony i planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000. Dodatkowo regionalny dyrektor ochrony środowiska koordynuje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania (art. 32 ust. 3 u.o.o.p.), natomiast na terenie zarządzanym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, na którym znajduje się obszar Natura 2000, zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami planu urządzenia lasu (art. 32 ust. 4 u.o.o.p.). Tym samym Minister Środowiska nie jest organem właściwym w zakresie wydawania zaleceń w celu wzmocnienia ochrony obszarów Natura 2000, w tym obszaru Natura 2000 „Puszcza Białowieska". Departament Ochrony Przyrody nie posiada dokumentów odnoszących się do wydawania przez Ministra Środowiska zaleceń w zakresie wzmocnienia ochrony obszaru Natura 2000. GDOŚ jest także organem właściwym w kwestii danych dotyczących realizacji zadań z zakresu ochrony obszarów Natura 2000 określonych w planach ochrony bądź w planach zadań ochronnych dla tych obszarów. Zgodnie z art. 31 u.o.o.p. sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 sporządza i przekazuje Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, co 6 lat w odniesieniu do specjalnego obszaru ochrony siedlisk oraz co 3 lata w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków, ocenę realizacji ochrony tego obszaru, zawierającą informacje dotyczące podejmowanych działań ochronnych oraz wpływu tych działań na stan ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, a także wyniki monitorowania i nadzoru tych działań.

NIK nie podziela ww. stanowiska, że wydawanie wytycznych i zaleceń w celu wzmocnienia ochrony obszarów Natura 2000, w tym obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, nie należy do właściwości Ministra Środowiska. Przeczą temu stwierdzeniu zarówno zapisy *Działań nadzorczych nad GDOŚ*, jak też fakt, że takie wytyczne i zalecenia wydawane były przez Kierownictwo MŚ np.: w dniu: 1 marca 2010 r., 21 października 2010 r., 17 maja 2012 r. czy 26 marca 2013 r.

Ponadto zdaniem NIK, aktualna rzetelna wiedza o stanie przyrody i realizacji zadań z tego zakresu na terenie Puszczy Białowieskiej stanowić powinna podstawę decyzji podejmowanych w Ministerstwie Środowiska dotyczących zarówno gospodarki leśnej jak i ochrony przyrody na tym obszarze. Dostarczyć takiej wiedzy powinny również badania monitoringowe.

Brak realizacji wniosków NIK zamieszczonych w informacji *Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej*

Nie zrealizowano wniosków NIK, zamieszczonych w Informacji o wynikach kontroli NIK *Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej,* dotyczących:

a) opracowania, w porozumieniu z leśnikami, środowiskiem naukowym i organizacjami ekologicznymi, strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, uwzględniającej potrzeby ochrony w ramach sieci Natura 2000 najcenniejszych drzewostanów oraz rzadkich i zagrożonych gatunków roślin i zwierząt,

b) zmiany PUL 2012–2021 w celu zapewnienia ochrony wszystkim cennym przyrodniczo drzewostanom w Puszczy Białowieskiej oraz doprecyzowania zasad prowadzenia cięć przygodnych w drzewostanach ponadstuletnich.

c) prawidłowego wykonywania nadzoru nad realizacją planów urządzenia lasu w Puszczy Białowieskiej, w tym m.in. poprzez kontrole zgodności wykonywanych zabiegów gospodarczych z postanowieniami PUL 2012–2021.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy gospodarka leśna na terenie Puszczy Białowieskiej prowadzona jest zgodnie z prawem w tym wymogami ochrony przyrody?

Cele szczegółowe

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy obowiązujące zasady prowadzenia gospodarki leśnej i ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej są spójne?
2. Czy decyzje dotyczące prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej uwzględniały zasady ochrony przyrody?
3. Czy poziom, sposób i miejsca pozyskania drewna w kolejnych latach był zgodny z obowiązującymi dokumentami i zasadami prowadzenia gospodarki leśnej?
4. Czy monitoring gatunków i siedlisk, dla których wyznaczono obszar Natura 2000, miał wpływ na prowadzenie gospodarki leśnej?
5. Czy realizowano planowane zadania z zakresu ochrony przyrody?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto siedem jednostek w tym: Ministerstwo Środowiska, Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych, Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych w Białymstoku, Regionalną Dyrekcję Ochrony Środowiska w Białymstoku, Nadleśnictwa: Białowieża, Browsk i Hajnówka.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 listopada 2018 r. Czynności kontrolne prowadzono od dnia 18 lipca 2018 r. do dnia 18 stycznia 2019 r.

Działania na podstawie art. 29 ustawy *o NIK*

W związku z przeprowadzaną kontrolą, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy *o NIK* zasięgnięto informacji w:

GIOŚ – o zakresie monitoringu przyrody prowadzonego w lasach Puszczy Białowieskiej w ramach wszystkich jego komponentów; uzyskanych wyników i zmian dotyczących siedlisk i gatunków będących przedmiotem ochrony na terenie Puszczy;

BPN – o wielkość pozyskania drewna w latach 2008–2018; występowanie gradacji kornika drukarza, stosowanych metodach jej zwalczania, strat w drzewostanach spowodowanych gradacją;

NFOŚiGW – o wysokości wydatkowanych kwot na przedsięwzięcia związane z ochroną Puszczy Białowieskiej.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawiono w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych. Do siedmiu wystąpień wniesiono łącznie 92 zastrzeżenia.

ZAŁĄCZNIKI

Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 18/2019 z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zgłoszonych przez Ministra Środowiska do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 11 stycznia 2018 r., uwzględniono w części trzy zastrzeżenia, pozostałe (13) oddalono.

Uchwałami z dnia 22 i 26 marca, 31 maja, 7 i 13 czerwca 2019 r. (dwie uchwały) Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygających w NIK, w odniesieniu do 76 zastrzeżeń zgłoszonych przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku, Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, Dyrektora RDLP w Białymstoku, Nadleśniczych Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, uwzględniono w całości siedem zastrzeżeń, uwzględniono w części 12 zastrzeżeń, pozostałe (57) oddalono.

W siedmiu wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 33 wnioski pokontrolne. Wnioski pokontrolne skierowano do:

- **Ministra Środowiska o**: opracowanie strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, uwzględniającej zasady ochrony przyrody; gromadzenia w Ministerstwie Środowiska danych o stanie przyrody i realizacji zadań z zakresu jej ochrony na terenie Puszczy Białowieskiej; skoordynowanie działań monitoringowych prowadzonych na terenie Puszczy Białowieskiej; ustalanie poziomu pozyskania drewna dla nadleśnictw puszczańskich na podstawie zaprojektowanych w PUL działań w zakresie ochrony przyrody; realizację wniosków skierowanych do MŚ zawartych w wystąpieniu pokontrolnym oraz Informacji o wynikach kontroli *Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej.*
- **Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o**: uwzględnianie w decyzjach dotyczących gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej wszystkich zasad ochrony przyrody; zapewnienie przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku projektów dokumentów mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska; podjęcie działań w celu doprowadzenia treści zarządzenia DGLP Nr 29 z dnia 14 czerwca 2016 r. do zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami i postanowieniami statutu PGL LP; dokonywanie analizy stanu realizacji w nadleśnictwach puszczańskich decyzji wydanych przez Dyrektora Generalnego w zakresie gospodarki leśnej; uwzględnienie w tematyce kontroli okresowych zagadnień dotyczących respektowania przez nadleśniczych zasad i celów ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków będących przedmiotami ochrony obszaru Natura 2000.
- **Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku o**: egzekwowanie od nadleśniczych Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka prowadzenia gospodarki leśnej z uwzględnieniem zasad ochrony przyrody, wynikających PZO i PUL; zapewnienie rzetelnego opracowania projektów PUL i aneksów do PUL oraz sporządzania dla tych projektów dokumentacji (prognoz lub ocen), opartej na aktualnych danych; terminowe przedstawianie GDOŚ i RDOŚ informacji oraz sprawozdań zawierających wyniki badań objętych zezwoleniami na działania w rezerwatach przyrody i w stosunku do gatunków chronionych.

- **Nadleśniczych Nadleśnictw Białowieża, Browsk, Hajnówka o**: prowadzenie gospodarki leśnej z uwzględnieniem zasad ochrony przyrody, wynikających z PZO oraz z programu ochrony przyrody PUL 2012–2021.
- **Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku o**: prowadzenie i analizowanie wyników monitoringu przedmiotów ochrony na obszarze N2000 Puszcza Białowieska w zakresie wymaganym PZO; egzekwowanie obowiązku przestrzegania PZO przez Lasy Państwowe; realizowanie w pełnym zakresie nadzoru nad obszarem N2000 Puszcza Białowieska oraz rezerwatami przyrody i strefami ochrony; ustanowienie planów ochrony dla wszystkich rezerwatów przyrody z terenu Puszczy Białowieskiej i prawidłowe ich oznakowanie; kontrole przestrzegania warunków zawartych w zezwoleniach na odstąpienie od czynności podlegających zakazom oraz egzekwowanie terminowego sporządzania informacji o wykorzystaniu zezwoleń.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że według stanu z dnia 30 października 2019 r. zrealizowano 10 wniosków (30,3%) oraz podjęto działania w celu realizacji 12 wniosków (36,4%), natomiast 11 wniosków nie zostało zrealizowanych (33,3%).

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Środowiska	Ministerstwo Środowiska	Henryk Kowalczyk
2.		Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	Andrzej Konieczny
3.	Delegatura w Białymstoku	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku	Andrzej Józef Nowak
4.		Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku	Beata Bezubik
5.		Nadleśnictwo Białowieża	Dariusz Skirko
6.		Nadleśnictwo Browsk	Robert Miszczak
7.		Nadleśnictwo Hajnówka	Mariusz Agiejczyk

Wykaz Ocen Kontrolowanych Jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Środowiska	w formie opisowej	Próby objęcia ochroną całej Puszczy Białowieskiej w formie parku narodowego	Obowiązujące zasady prowadzenia gospodarki leśnej i ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej nie były spójne. Działania Ministrów Środowiska, zarówno na etapie wprowadzania ograniczeń w pozyskaniu drewna jak i znacznego jego zwiększenia, były nierzetelne. Podjęte w celu wzmocnienia ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej decyzje o zmniejszeniu pozyskania drewna oraz wyłączeniu z zabiegów gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich oparte były na zapotrzebowaniu na drewno na rynku lokalnym, nie zaś wynikach monitoringu przyrodniczego oraz zapisach planów urządzenia lasu. Decyzje spowodowały, nie tyle brak możliwości ograniczenia skutków gradacji kornika drukarza, co brak możliwości przebudowy drzewostanów o niewłaściwym składzie gatunkowym na siedliskach lasu i lasu mieszanego. Ponadto zastosowana procedura zatwierdzania PUL spowodowała, że nadleśnictwa puszczańskie w okresie pierwszych trzech kwartałów 2012 r. nie posiadały planów, które stanowią podstawę prowadzenia gospodarki leśnej. Decyzje Ministra Środowiska, podejmowane w latach 2016 i 2017 r. dotyczące zatwierdzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża oraz wydania zgody na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki we wszystkich klasach wieku w Nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka, nie uwzględniały zasad ochrony przyrody określonych PZO, PUL oraz wynikających z faktu uznania całej Puszczy Białowieskiej za obiekt Światowego Dziedzictwa
2.	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	w formie opisowej	Podejmowane w latach 2008–2015 przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych działania w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej, uwzględniały zasady ochrony przyrody na tym terenie, wynikające z: przepisów krajowych, ustaleń zawartych w planach urządzenia lasu (dalej: „PUL") dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka (dalej: „nadleśnictwa puszczańskie") oraz dyspozycji kierowanych przez Ministra Środowiska. Dyrektor Generalny wielokrotnie w tym okresie podejmował działania w celu spowodowania powstrzymania, metodami cięć sanitarnych, narastającej od 2010 r. na terenie Puszczy Białowieskiej gradacji kornika drukarza. NIK pozytywnie ocenia podjęcie i realizację przez Dyrektora Generalnego zobowiązania w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych w Puszczy Białowieskiej.	Dokumentacja aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża była niepełna i wewnętrznie sprzeczna, co świadczy o niewystraczającym nadzorze Dyrektora Generalnego nad działalnością Dyrektora RDLP w Białymstoku. Z kolei w 2017 r. Dyrektor Generalny, przy akceptacji Ministra Środowiska, wydał Decyzję nr 51 (obowiązującą w okresie od 17 lutego 2017 r. do 17 maja 2018 r.), naruszającą zasady ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej, wynikające z przyjętych zobowiązań międzynarodowych, a także ustalone w PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska i obowiązujących PUL dla nadleśnictw puszczańskich. Swojej decyzji, niezgodnie z prawem, Dyrektor Generalny nie poddał strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, pomimo że jej realizacja mogła wywierać negatywny wpływ na stan siedlisk i gatunków objętych ochroną w ramach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. W okresie realizacji postanowień Decyzji, Dyrektor Generalny nie zapewnił konieczności ewidencjonowania przyczyn pozyskanego na jej podstawie drewna, przez co nie był w stanie monitorować skutków jej realizacji, jak również nie zapewnił właściwego respektowania w Lasach Państwowych wymogów zawartych w postanowieniach tymczasowym TS UE o wstrzymaniu wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku	w formie opisowej	W decyzjach dotyczących gospodarki leśnej uwzględniano zasady ochrony przyrody, wykonywano obowiązki z zakresu monitorowania gatunków i siedlisk przyrodniczych dla których wyznaczono obszar Natura 2000. Prowadzono monitoring realizacji PUL.	Niewystarczające były jednak działania nadzorcze RDLP nad działalnością nadleśniczych od marca 2017 roku do kwietnia 2018 roku. Egzekwowano bowiem od nich realizację Decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego LP, mimo że przewidywała ona pozyskiwanie drewna w drzewostanach ponadstuletnich i na siedliskach wilgotnych wyłączonych z działań gospodarczych na mocy ustaleń PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska i PUL na lata 2012–2021. Sporządzony na zlecenie RDLP projekt aneksu do PUL 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża został opracowany nierzetelnie. Prognoza oddziaływania na środowisko do tego aneksu była niezgodna z PZO, nie zawierała aktualnej oceny wpływu zaplanowanych działań na integralność obszaru objętego projektowanym działaniem oraz nie była dostosowana do wnioskowanego poziomu pozyskania drewna.
4.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku	w formie opisowej	Analizowano badania monitoringowe otrzymane z GIOŚ i Polskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków oraz uwzględniono ich wyniki w PZO wprowadzonego zarządzeniem RDOŚ z dnia 6 listopada 2015 r.	Działania RDOŚ nie zapewniły respektowania wymogów ochrony przyrody w toku prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej. RDOŚ pozytywnie zaopiniował prognozę oddziaływania na środowisko do aneksu PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, chociaż była ona niezgodna z PZO obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska. Prowadzony przez RDOŚ monitoring gatunków i siedlisk na tym obszarze nie miał jednak istotnego wpływu na prowadzenie gospodarki leśnej. Zrealizowano bowiem tylko dwa z 57 zadań monitoringowych wymaganych w PZO. Nie podejmowano też czynności mających na celu wstrzymanie działań sprzecznych z PZO, realizowanych przez Nadleśnictwa w 2017 r. na podstawie decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Nie wywiązano się również z obowiązku ustanowienia dla siedmiu (z 21) rezerwatów przyrody znajdujących się na terenie nadleśnictw puszczańskich planów ochrony lub zadań ochronnych, mimo że od 11 września 2015 r. dla sześciu z nich opracowano projekty takich planów. Nie zrealizowano też obowiązku prawidłowego oznakowania sześciu rezerwatów.
5.	Nadleśnictwo Białowieża	w formie opisowej	Nadleśnictwo realizowało przewidziane PUL zadania dotyczące hodowli i ochrony lasu. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami prowadzony był monitoring przyrodniczy, obejmujący wszystkie formy ochrony przyrody ustanowione na jego obszarze. Zapewniono także aktualne dane do prowadzenia przez RDLP monitoringu skutków realizacji postanowień PUL. Nadleśnictwo właściwie realizowało również zadania z zakresu ochrony przyrody.	Realizacja Decyzji nr 51 doprowadziła jednak do pozyskiwania w 2017 r. drewna w drzewostanach ponadstuletnich i na siedliskach wilgotnych, co było niezgodne z zasadami działań ochronnych ustalonymi w Planie Zadań Ochronnych dla Obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska oraz zasadami prowadzenia gospodarki leśnej przewidzianymi w PUL. Niezgodnej z tymi dokumentami wycinki zaprzestano dopiero po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej postanowienia z dnia 27 lipca 2017 r. o zastosowaniu środka tymczasowego, ograniczając ją do sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Nadleśnictwo Browsk	w formie opisowej	Nadleśnictwo realizowało przewidziane PUL zadania dotyczące hodowli i ochrony lasu. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami prowadzony był monitoring przyrodniczy, obejmujący wszystkie formy ochrony przyrody ustanowione na jego obszarze. Zapewniono także aktualne dane do prowadzenia przez RDLP monitoringu skutków realizacji postanowień PUL. Nadleśnictwo właściwie realizowało również zadania z zakresu ochrony przyrody.	Realizacja Decyzji nr 51 doprowadziła jednak do pozyskiwania w 2017 roku drewna w drzewostanach ponadstuletnich i na siedliskach wilgotnych, co było niezgodne z zasadami działań ochronnych ustalonymi w Planie Zadań Ochronnych dla Obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska oraz zasadami prowadzenia gospodarki leśnej przewidzianymi w PUL. Nie przestrzegano też postanowień Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 27 lipca 2017 r. o zastosowaniu środka tymczasowego, zobowiązującego m.in. do natychmiastowego zaprzestania wycinki z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu. Na terenie Nadleśnictwa – zgodnie z wyjaśnieniami Nadleśniczego – pozyskanie drewna istotnie ograniczono dopiero od 20 listopada 2017 r., tj. po kolejnym postanowieniu Trybunału. Przy czym Nadleśnictwo nie dysponowało danymi umożliwiającymi jednoznaczne ustalenie powodów wycinki (względy sanitarne, czy wyłącznie względy bezpieczeństwa powszechnego).
7.	Nadleśnictwo Hajnówka	w formie opisowej	Nadleśnictwo realizowało przewidziane PUL zadania dotyczące hodowli i ochrony lasu. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami prowadzony był monitoring przyrodniczy, obejmujący wszystkie formy ochrony przyrody ustanowione na jego obszarze. Zapewniono także aktualne dane do prowadzenia przez RDLP monitoringu skutków realizacji postanowień PUL. Nadleśnictwo właściwie realizowało również zadania z zakresu ochrony przyrody.	Realizacja Decyzji nr 51 doprowadziła jednak do pozyskiwania w 2017 r. drewna w drzewostanach ponadstuletnich i na siedliskach wilgotnych, co było niezgodne z zasadami działań ochronnych ustalonymi w Planie Zadań Ochronnych dla Obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska oraz zasadami prowadzenia gospodarki leśnej przewidzianymi w PUL. Nie przestrzegano też postanowień Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 27 lipca 2017 r. o zastosowaniu środka tymczasowego, zobowiązującego do natychmiastowego zaprzestania aktywnych działań gospodarki leśnej w określonych siedliskach i drzewostanach ponadstuletnich, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, a pozyskanie drewna istotnie ograniczono dopiero od 20 listopada 2017 r., tj. po kolejnym postanowieniu Trybunału. Nadleśnictwo nie dysponowało danymi umożliwiającymi jednoznaczne ustalenie powodów wycinki (względy sanitarne, czy wyłącznie względy bezpieczeństwa powszechnego).

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Puszcza Białowieska to obszar o zróżnicowanej strukturze, z punktu widzenia instytucji prawnych, w oparciu o które realizowane jest zarządzanie jej obszarem. W obrębie Puszczy znajdują się obszary leśne, których właścicielem jest Skarb Państwa. Lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządzają Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe[127] na podstawie art. 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach[128] z wyjątkiem lasów będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych; wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa czy będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów.

Białowieski Park Narodowy został utworzony na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1947 r.[129]. Z dniem 16 sierpnia 1996 r. rozporządzenie to utraciło moc, z wyjątkiem § 1 w części dotyczącej utworzenia tego parku, na podstawie § 6 rozporządzenia z dnia 16 sierpnia 1996 r. w sprawie Białowieskiego Parku Narodowego[130].

W świetle art. 4 ust. 3 ustawy o lasach w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość. Nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Jednocześnie należy wskazać, że lasy państwowe, zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju[131], zalicza się do strategicznych zasobów naturalnych kraju. W związku z tym gospodarowanie takimi zasobami naturalnymi musi być prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego – art. 3 tej ustawy. Dla osiągnięcia tego celu właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty zarządzające tymi zasobami są zobowiązane m.in. do utrzymania, powiększania i doskonalenia zasobów odnawialnych (art. 4 pkt. 1 ww. ustawy).

Pojęcia gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna mają swe definicje ustawowe zawarte w art. 6 ust. 1 pkt 1 i 1a ustawy o lasach. Zgodnie z tymi definicjami przez gospodarkę leśną rozumie się działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produk-

[127] Zwane dalej „Lasami Państwowymi". Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. W skład Lasów Państwowych wchodzą następujące jednostki organizacyjne: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych; regionalne dyrekcje Lasów Państwowych; nadleśnictwa oraz inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – art. 32 ustawy o lasach.

[128] Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.

[129] Dz. U. Nr 74 poz. 469, ze zm.

[130] Dz. U. Nr 93 poz. 424; rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Białowieskiego Parku Narodowego – Dz. U. z 2014 r. poz. 1735.

[131] Dz. U. Nr 97, poz.1051, ze zm.

tów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Nadzór nad gospodarką leśną sprawuje minister właściwy do spraw środowiska – w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa a starosta – w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa – art. 5 ust. 1 ustawy o lasach.

Pod pojęciem trwale zrównoważona gospodarka leśna należy rozumieć działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produkcyjności 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 – art. 6 ust. 1 pkt 1a ww. ustawy.

Trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się (art. 7 ustawy o lasach) według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, z uwzględnieniem m.in. 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 ze względu na zachowanie różnorodności przyrodniczej, zachowanie leśnych zasobów genetycznych, produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu. Gospodarka leśna w lasach stanowiących rezerwaty przyrody oraz wchodzących w skład parków narodowych uwzględnia zasady określone w przepisach o ochronie przyrody.

Gospodarkę leśną prowadzi się według zasad: powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów; ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz powiększania zasobów leśnych – art. 8 ustawy o lasach.

Należy tu wskazać, co to są plany urządzenia lasu. Plan urządzenia lasu jest to podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej (art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach), zgodnie z art. 18 ustawy o lasach – sporządza się go na okres 10 lat, z uwzględnieniem: przyrodniczych i ekonomicznych warunków gospodarki leśnej; celów i zasad gospodarki leśnej oraz sposobów ich realizacji, określonych dla każdego drzewostanu i urządzanego obiektu, z uwzględnieniem lasów ochronnych. W przypadkach uzasadnionych stanem lasów, a w szczególności wystąpieniem szkód lub klęsk żywiołowych, plan urządzenia lasu może być opracowany na okresy krótsze niż 10 lat. Elementy, które powinien zawierać taki plan zostały określone w art. 18 ust. 4 ww. ustawy. Zgodnie z art. 19 plany urządzenia lasu sporządza się dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Minister Środowiska w dniu 12 listopada 2012 r. wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu[132].

[132] Dz. U. z 2012 r. poz. 1302.

Natomiast w dniu 18 grudnia 2017 r. Minister Środowiska wydał rozporządzenie w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej[133]. Wyżej wymienione rozporządzenie w § 1 określa m.in. następujące wymagania dobrej praktyki: aby przed przystąpieniem do prac z zakresu gospodarki leśnej przeprowadzać wizję terenową w wydzieleniu leśnym albo na działce ewidencyjnej, na terenie których planowane są te prace, w celu sprawdzenia występowania gatunków chronionych lub potencjalnych miejsc ich występowania; przed przystąpieniem do prac z zakresu gospodarki leśnej tymczasowo oznakować stanowiska, na których gatunki chronione występują, miejsca istotne dla gatunków chronionych, które należy zachować, lub w inny sposób zapewnić znajomość tych stanowisk i miejsc przez wykonawcę prac; drzewa dziuplaste pozostawić do ich naturalnego rozpadu; enklawy śródleśne, w tym polany i łąki, na których stwierdzono stanowiska gatunków chronionych związanych z terenami otwartymi, utrzymywać w niepogorszonym stanie poprzez usuwanie, w razie potrzeby, drzew i krzewów oraz koszenie z usuwaniem biomasy.

Na właścicieli lasów ustawodawca w art. 9 ustawy o lasach nałożył określone obowiązki w celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów. I tak zobowiązani są do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, a w szczególności do:

- wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów;
- zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych;
- ochrony gleby i wód leśnych.

W razie wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów to nadleśniczy, wykonuje zabiegi zwalczające i ochronne; – starosta, z urzędu lub na wniosek nadleśniczego, zarządza wykonanie zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych, niestanowiących własności Skarbu Państwa, na koszt właściwych nadleśnictw.

W razie konieczności wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych na obszarze dwóch lub więcej nadleśnictw – wykonanie ww. zabiegów, zarządza dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (art. 10 ustawy o lasach).

Celem stwierdzenia czy mamy do czynienia ze stanem klęski żywiołowej wystarczy przywołać definicje zawarte w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*[134]. Zgodnie z treścią tego przepisu klęską żywiołową jest m.in. katastrofa naturalna pod której pojęciem rozumie się zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu.

[133] Dz. U. z 2017 r. poz. 2408.

[134] Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.

W odniesieniu do lasów objętych formami ochrony przyrody, tj. lasów objętych formą parków narodowych i rezerwatów przyrody należy traktować normy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[135] (dalej: u.o.o.p.) jako normy wyznaczające szczególny sposób postępowania z lasami objętymi ww. formami ochrony przyrody.

Jeśli chodzi o formy ochrony przyrody, przewidziane przepisami ustawy o ochronie przyrody występują m.in. park narodowy, rezerwat przyrody, pomniki przyrody, obszary Natura 2000 czy ochrona gatunkowa.

Definicje tych pojęć znajdują się w wyżej wspomnianej ustawie.

Park narodowy nie jest objęty niniejszą kontrolą, gdyż z założenia nie jest tam prowadzona gospodarka leśna.

Rezerwat przyrody, zgodnie z art. 13 u.o.o.p. – obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi.

Uznanie za rezerwat przyrody obszarów, następuje w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, które określa jego nazwę, położenie lub przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, cele ochrony oraz rodzaj, typ i podtyp rezerwatu przyrody, a także sprawującego nadzór nad rezerwatem. Regionalny dyrektor ochrony środowiska, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, po zasięgnięciu opinii regionalnej rady ochrony przyrody, może zwiększyć obszar rezerwatu przyrody, zmienić cele ochrony, a w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, dla których rezerwat został powołany – zmniejszyć obszar rezerwatu przyrody albo zlikwidować rezerwat przyrody – art. 13 ust. 3 u.o.o.p.

Z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska należy uzgodnić projekty planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu i zadania z zakresu gospodarki leśnej, w części dotyczącej otuliny rezerwatu przyrody w zakresie ustaleń tych planów lub zadań, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody rezerwatu przyrody (art. 13 ust. 3b u.o.o.p.).

W parkach narodowych i rezerwatach przyrody ustawodawca ustanowił liczne zakazy (art. 15 u.o.o.p.) m.in. zabrania się:

- budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody;
- chwytania lub zabijania dziko występujących zwierząt, zbierania lub niszczenia jaj, postaci młodocianych i form rozwojowych zwierząt, umyślnego płoszenia zwierząt kręgowych, zbierania poroży, niszczenia nor, gniazd, legowisk i innych schronień zwierząt oraz ich miejsc rozrodu;

[135] Dz. U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.

– polowania, z wyjątkiem obszarów wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych ustanowionych dla rezerwatu przyrody;
– pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkadzania roślin oraz grzybów;
– użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkadzania, zanieczyszczania i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody;
– stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów.

Jednocześnie przepisy prawa dopuszczają wyjątki i odstępstwa od funkcjonowania tychże zakazów. W sposób jednoznaczny pozwala na takie stwierdzenie treść art. 15 ust. 2, 3 i 4 u.o.o.p. W ustępie 2 powołanego artykułu określone zostało, że wskazywane zakazy nie dotyczą m.in. wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych. W ust. 3 tego przepisu ustawodawca przyznał stosowne kompetencje Ministrowi Środowiska w odniesieniu do parku narodowego i w ust. 4, Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w zakresie odstępstw od zakazów w rezerwacie przyrody.

Na podstawie art. 18 u.o.o.p. dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych sporządza się i realizuje plan ochrony. Projekt takiego planu dla parku narodowego sporządza dyrektor parku, dla rezerwatu przyrody regionalny dyrektor ochrony środowiska lub po uzgodnieniu z tym organem, zarządzający rezerwatem albo sprawujący nadzór nad nim – art. 19 u.o.o.p. Plan ochrony ustanawia się w terminie 5 lat od dnia utworzenia parku narodowego albo uznania obszaru za rezerwat przyrody. Zgodnie z art. 19 ust. 1a sporządzający projekt plany ochrony, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych *w ustawie 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*[136], w tym postepowaniu.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, plan ochrony dla rezerwatu przyrody w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu. Plan ochrony także może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony przyrody (art.19 ust. 6 u.o.o.p.). Wyżej opisane plany sporządza się na okres 20 lat. Jakie niezbędne elementy powinny być uwzględnione oraz co powinien zawierać plan ochrony określa art. 20 ust. 1 i ust. 3 u.o.o.p. Zgodnie z art. 22 u.o.o.p. dla parku narodowego lub rezerwatu przyrody, do czasu ustanowienia planu ochrony, sprawujący nadzór sporządza projekt zadań ochronnych. Zadania ochronne ustanawia w drodze zarządzenia dla parku narodowego minister właściwy do spraw środowiska, a dla rezerwatu przyrody regionalny dyrektor ochrony środowiska. Zadania ochronne uwzględniają: identyfikację i ocenę istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz sposoby eliminacji lub ograniczania tych zagrożeń i ich skutków; opis sposobów ochrony czynnej ekosystemów, z podaniem

[136] Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

rodzaju, rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań, opis sposobów czynnej ochrony gatunków roślin, zwierząt lub grzybów; - wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową. Zadania te mogą być ustanawiane na rok lub równocześnie na kolejne lata, nie dłużej jednak niż na 5 lat.

Obszar Natura 2000 może obejmować część lub całość obszarów i obiektów objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–4 i 6–9 u.o.o.p. Sieć obszarów Natura 2000 obejmuje: obszary specjalnej ochrony ptaków; – specjalne obszary ochrony siedlisk; obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (art. 25 u.o.o.p.). Do Ministra właściwego do spraw środowiska należy określenie, w drodze rozporządzenia, typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, w tym siedliska przyrodnicze i gatunki o znaczeniu priorytetowym, oraz wymagające ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000, a także kryteria wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania za obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia jako specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszarów kwalifikujących się do wyznaczenia jako obszary specjalnej ochrony ptaków, mając na uwadze zachowanie poszczególnych cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej, na podstawie których jest wyznaczana sieć obszarów Natura 2000[137]. Na podstawie art. 27 ust. 1 u.o.o.p. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska opracowuje projekt listy obszarów Natura 2000, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej. Projekt ten wymaga zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo rad gmin.

Następnie minister właściwy do spraw środowiska, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów, przekazuje Komisji Europejskiej listę proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty; szacunek dotyczący współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym oraz listę obszarów specjalnej ochrony ptaków.

Nadzór nad obszarem Natura 2000 lub proponowanym obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty, znajdującym się na liście, sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska – art. 27a ust. 2 u.o.o.p. Także dla obszaru Natura 2000 sprawujący nadzór nad obszarem sporządza projekt planu zadań ochronnych na okres 10 lat; pierwszy projekt sporządza się w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków. Regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000.

[137] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. *w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1713).

Planu tego nie sporządza się w przypadkach określonych w art. 28 ust 11 u.o.o.p. m.in. wówczas gdy ustanowiono dla tego obszaru plan ochrony. Przepis u.o.o.p. art. 29 określa procedurę ustanowienia takiego planu.

Na podstawie art. 31 u.o.o.p. sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 sporządza i przekazuje Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska (który nadzoruje funkcjonowanie obszaru Natura 2000, w zakresie określonym w art. 32 u.o.o.p.), co 6 lat w odniesieniu do specjalnego obszaru ochrony siedlisk oraz co 3 lata w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków, ocenę realizacji ochrony tego obszaru, zawierającą informacje dotyczące podejmowanych działań ochronnych oraz wpływu tych działań na stan ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, a także wyniki monitorowania i nadzoru tych działań.

Na obszarach Natura 2000 zabrania się, zgodnie z art. 33 u.o.o.p., podejmowania działań mogących osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami. Projekty polityk, strategii, planów i programów oraz zmian do takich dokumentów a także planowane przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony, wymagają przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania na zasadach określonych w ustawie 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. Wyjątki od powyższej zasady zostały określone w art. 34 u.o.o.p. wówczas właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje zezwolenie, w porozumieniu z zarządcą terenu, stosownie do skali i rodzaju negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000, ustala zakres, miejsce, termin i sposób wykonania kompensacji przyrodniczej, zobowiązując do jej wykonania nie później niż w terminie rozpoczęcia działań powodujących negatywne oddziaływanie. W przypadku działań przewidzianych do realizacji w ramach planowanych przedsięwzięć zezwolenie, zastępuje się decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach lub uzgodnieniem z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, w rozumieniu ustawy 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. Do decyzji stosuje się odpowiednio przepisy art. 34 i 35. Na podstawie art. 36 u.o.o.p. na obszarach Natura 2000, nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000. Prowadzenie ww. działalności, na obszarach Natura 2000 wchodzących w skład parków naro-

dowych i rezerwatów przyrody, jest dozwolone wyłącznie w zakresie, w jakim nie narusza to zakazów obowiązujących na tych obszarach – art. 36 u.o.o.p. W przypadku gdy zostały podjęte działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 bez zezwolenia lub uzgodnienia decyzji, regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje decyzję, w której nakazuje, w zależności od potrzeb, ich natychmiastowe wstrzymanie lub podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych.

Ochrona gatunkowa obejmuje okazy gatunków oraz siedliska i ostoje roślin, zwierząt i grzybów i ma ona na celu zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących na terenie kraju lub innych państw członkowskich Unii Europejskiej rzadkich, endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną na podstawie przepisów umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, gatunków roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk i ostoi, a także zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej. W celu ochrony ostoi i stanowisk roślin lub grzybów objętych ochroną gatunkową lub ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną gatunkową mogą być ustalane strefy ochrony – art. 46 u.o.o.p. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumienie z ministrem do spraw rolnictwa w drodze rozporządzeń określa gatunki zwierząt, grzybów i roślin objętych ochroną – art.48 do art. 50 u.o.o.p. Wobec tych gatunków mogą być wprowadzone zakazy w rozumieniu przepisów u.o.o.p. od art. 50 do art. 52a. Regionalny dyrektor ochrony środowiska , na podstawie art. 53 u.o.o.p. może wprowadzić na terenie województwa, na czas określony, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, ochronę gatunków roślin, zwierząt lub grzybów, nieobjętych ochroną określoną w przepisach, a także właściwe dla nich zakazy wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 51 ust. 1 i 1a oraz art. 52 ust. 1 i 1a, a także odstępstwa od zakazów wybrane spośród odstępstw, o których mowa w art. 51 ust. 2 oraz art. 52 ust. 2 u.o.o.p.

W art. 56 u.o.o.p. ustawodawca przyznał kompetencje m.in. Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska do wydawania zezwoleń na odstępstwa od zakazów w stosunku do gatunków chronionych. Organy właściwe do wydawania zezwoleń – określone w art. 56 – są zobowiązane do przeprowadzenia kontroli spełnienia warunków określonych w wydanych przez siebie zezwoleniach.

Art. 60 u.o.o.p. zobowiązuje organy ochrony przyrody[138] do podejmowania działań w celu ratowania zagrożonych wyginięciem gatunków roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową, polegające na przenoszeniu tych gatunków do innych miejsc, eliminowaniu przyczyn ich zagrożenia, podejmowaniu ochrony ex situ oraz tworzeniu warunków do ich rozmnażania. Jeżeli stwierdzone lub przewidywane zmiany w środowisku zagrażają lub mogą zagrażać roślinom, zwierzętom lub grzybom objętym

[138] Są to: minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wojewoda, regionalny dyrektor ochrony środowiska, marszałek województwa, dyrektor parku narodowego, starosta, wójt, burmistrz albo prezydent miasta – art. 91 u.o.o.p.

ochroną gatunkową, regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, jest obowiązany, po zasięgnięciu opinii właściwej regionalnej rady ochrony przyrody oraz zarządcy lub właściciela terenu, podjąć działania w celu zapewnienia trwałego zachowania gatunku, jego siedliska lub ostoi, eliminowania przyczyn powstawania zagrożeń oraz poprawy stanu ochrony jego siedliska lub ostoi.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska może ustalać i likwidować, w drodze decyzji administracyjnej:

- strefy ochrony ostoi oraz stanowisk roślin objętych ochroną gatunkową, o których mowa w art. 48 pkt 1 lit. d u.o.o.p.;
- strefy ochrony ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną gatunkową, o których mowa w art. 49 pkt 1 lit. e u.o.o.p.;
- strefy ochrony ostoi oraz stanowisk grzybów objętych ochroną gatunkową, o których mowa w art. 50 pkt 1 lit. d u.o.o.p.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska prowadzi rejestr stref ochrony, w których bez zezwolenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska zabrania się m.in: wycinania drzew lub krzewów; dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli nie jest to związane z potrzebą ochrony poszczególnych gatunków oraz wznoszenia obiektów, urządzeń i instalacji.

Zgodnie z art. 60 a u.o.o.p. jeżeli stwierdzone lub przewidywane zmiany w środowisku zagrażają lub mogą zagrażać siedliskom przyrodniczym będącym przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, regionalny dyrektor ochrony środowiska, jest obowiązany, po zasięgnięciu opinii właściwej regionalnej rady ochrony przyrody oraz zarządcy lub właściciela terenu, podjąć działania w celu zapewnienia trwałego zachowania tych siedlisk, eliminowania przyczyn powstawania zagrożeń oraz poprawy ich stanu ochrony.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa – Dz. U. L 20 z 26.01.2010, str. 7, ze zm.
2. Dyrektywa 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory – Dz. U. UE L 206 z 22.07.1992 r., str. 7, ze zm.
3. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2019 r. poz. 489.
4. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. – Dz. U. z 2018 r. poz. 1235.
5. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.
6. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach – Dz. U. z 2018 r. poz. 2129, ze zm.
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.;
8. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz w ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.
9. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej – Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzenia planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu – Dz. U. z 2012 r. poz.1302.
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej. – Dz. U. z 2017 r. poz. 2408.

6.4. Wykaz 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. Minister Środowiska
8. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny
9. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
10. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
13. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
14. Senacka Komisja Środowiska
15. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
18. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 03-12-2019 r.

MINISTER KLIMATU

DL-I.0910.2.2018.PK

Pan
Marian Banaś

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 listopada 2019 r. (znak: KSI.430.03.2018) przekazujące Informację o wynikach kontroli dotyczącej ochrony przyrody i gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej poniżej przedstawiam stanowisko w sprawie.

Należy wskazać, że podstawą różnorodności w lasach jest ich trwałość, żywotność i ciągłość oraz obecność grup drzew w różnych fazach rozwojowych w ujęciu krajobrazowym wraz z ciągiem korytarzy ułatwiających wymianę puli genowej i osobniczej. Zachowanie trwałości lasu wymaga zabiegów zwalczających i ochronnych albo jego przebudowy. Obowiązek zareagowania w sytuacji, kiedy trwałość lasu jest zagrożona wynika wprost z art. 10 ust. 1 ustawy o lasach. Z powyższego wywodzi się stanowisko wielu naukowców oraz przedstawicieli innych związanych z Puszczą Białowieską grup społecznych, zgodnie z którym zbyt silne ograniczenie możliwości ingerencji człowieka w ekosystem Puszczy Białowieskiej nie sprzyja zachowaniu siedlisk i gatunków chronionych na tym obszarze. Nieprawdziwe i krzywdzące jest więc stwierdzenie Najwyższej Izby Kontroli (dalej NIK), że są to „poglądy sprzyjające prowadzeniu intensywnej gospodarki leśnej".

Z informacji NIK wynika, że początkiem problemu utrzymania trwałości, ciągłości i żywotności lasów świerkowych w nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka, a tym samym w dalszej perspektywie negatywnego wpływu na środowisko były działania podjęte w 2010, 2011 i 2012 roku. Wtedy to, bez przeprowadzenia właściwych analiz w okresie wówczas obowiązujących planów urządzenia lasu (dalej PUL) podjęto arbitralną decyzję o ograniczeniu działań m.in. z zakresu ochrony lasu. Już wtedy zakazano realizacji działań, które były zaplanowane w 2002 roku i były prawnie obowiązujące. W latach 2011-2012, wprowadzono ograniczenia, które nie zostały poprzedzone analizą danych i były niezgodne z obowiązującymi zasadami Instrukcji Urządzania Lasu. W latach 2011-2015 ówczesny Główny Konserwator Przyrody w odpowiedzi na wnioski nadleśniczych nie wyrażał zgody na wykonanie działań z zakresu ochrony lasu w tym usuwanie drzew trocinkowych (zasiedlonych przez kornika)[1]. Po czym ówczesne kierownictwo Ministerstwa Środowiska stwierdziło,

[1] drzewa stojące lub leżące, z których wysypują się trocinki z chodników macierzystych lub larwalnych wygryzanych przez niektóre szkodniki wtórne. Usuwanie drzew trocinkowych jest jednym z pierwszych etapów walki z szkodnikami wtórnymi.

że zgodnie z art. 35 ustawy o lasach to nadleśniczy odpowiada m.in. za stan lasu. Działania te NIK uznaje za nierzetelne, z czym należy się zgodzić, ponieważ to właśnie te decyzje przyczyniły się do zachwiania trwałości, żywotności i ciągłości lasów świerkowych, a negatywne skutki tych decyzji możemy obserwować do dziś. W tym kontekście należy również oceniać złożony w 2012 roku wniosek renominacyjny w sprawie rozszerzenia obszaru Obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO Białowieża Forest. Określone w tym dokumencie założenia dotyczące zarządzania Obiektem Światowego Dziedzictwa są w pewnym zakresie niezgodne z wymogami prawa krajowego – ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

W związku z powyższym za niezrozumiałe należy uznać, że w toku kontroli całkowicie pominięto kwestie strat przyrodniczych i gospodarczych, jakie zaistniały w związku z decyzjami podjętymi w 2012 roku przez Ministra Środowiska i Głównego Konserwatora Przyrody[2, 3, 4], gdyż są to kluczowe decyzje, które spowodowały katastrofalną gradację kornika drukarza o skali nigdy wcześniej na terenie Puszczy Białowieskiej nienotowanej. Tym samym NIK odeszła od oczekiwań sformułowanych przez Sejm RP (Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), gdyż przedmiotowa kontrola została zaplanowana przez NIK z inicjatywy Sejmu RP. Zgodnie z ustaleniami ww. Komisji, miała to być kontrola pt. *„Stan formalno-prawny Puszczy Białowieskiej od momentu ustanowienia sieci obszarów Natura 2000, ze szczególnym uwzględnieniem strat powstałych po 2008 r."*[5, 6]. Jednakże tytuł kontroli został zmieniony na *„Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej"*.

NIK, słusznie zauważył, że dalsze stosowanie obowiązującej w pzo definicji drzewostanów ponadstuletnich na obszarze Puszczy Białowieskiej jest wysoce wątpliwe. Warto wskazać, że zarówno obecny, jak i poprzedni Minister Środowiska oraz leśnicy informowali wielokrotnie o braku zasadności jej wprowadzenia.

Ustalenia kontroli oraz sama treść przedmiotowego dokumentu wskazują, że do oceny działalności Lasów Państwowych wykorzystano przede wszystkim: zapisy planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, dokumentację związaną z poszerzeniem obiektu światowego dziedzictwa UNESCO w 2014 roku oraz Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE. Natomiast na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że w toku całej kontroli NIK praktycznie całkowicie pominięto przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, podstawowego aktu prawnego ustalającego zasady prowadzenia gospodarki leśnej w Polsce.

Zgodnie z art. 14b. 1. ww. Ustawy Nadleśniczowie „realizują cele i zasady gospodarki leśnej wskazane w ustawie, w szczególności wypełniają obowiązki, o których mowa w art. 9 ust. 1,

---

[2] 17 maja 2012r. Minister Środowiska poleca wyłączyć z zabiegów gospodarczych tzw. drzewostany ponadstuletnie, (def. Prof. Wesołowskiego) tzn. takie których udział drzew w wieku 100 lat i więcej zajmuje powyżej 10% powierzchni.

[3] 25 lipca 2012 r. Główny Konserwator Przyrody (wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 9 Ustawy o Lasach nakazującemu m.in. przeciwdziałanie szkodliwym gradacjom owadów [sic]) nie wyraził zgody na usunięcie ponadstuletnich złomów i wywrotów świerkowych oraz drzew trocinkowych zasiedlonych przez kornika drukarza.

[4] 9 października 2012 Główny Konserwator Przyrody zatwierdza plany urządzenia lasu nadleśnictw z terenu Puszczy Białowieskiej na lata 2012-2021 – z łącznym rocznym etatem pozyskania nieprzekraczającym 48,5 tys. m^3

[5] KANCELARIA SEJMU Biuro Komisji Sejmowych – pełny zapis przebiegu spotkania Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 75) z dnia 7 czerwca 2017 r. strona 5. Źródło: http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/2EC08D95548D8186C1258144002ED487/%24File/0195508.pdf

[6] http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skrnr=KOP-52

art. 13 ust. 1 i art. 14 ust. 4, w sposób przez siebie określony, chyba że sposób wypełniania danego obowiązku został ustalony przez przepisy prawa.

Możliwość reagowania na zastaną sytuację zachwianej równowagi trwałości i żywotności lasów świerkowych, przywrócił aneks do planu urządzenia lasu dla nadleśnictwa Białowieża oraz zgoda na realizację przez nadleśniczych nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka działań, do których są ustawowo zobligowani tj. powszechnej ochrony lasów i trwałości ich utrzymania.

Należy zaznaczyć że zgoda jak i decyzja na działania z zakresu utrzymania trwałości lasu, które wymagają zabiegów zwalczających i ochronnych były podejmowane w stanie wyższej konieczności oraz w sytuacji katastrofalnej zagrażającej trwałości coraz to większych płatów drzewostanów świerkowych. Należy wskazać, że ekosystemy leśne odtwarzają się przez wiele dekad, dlatego tak ważne było, aby gradacja objęła jak najmniejszą powierzchnię obszarów leśnych. W związku z powyższym od 2016 r., działając w stanie wyższej konieczności rozpoczęto działania z zakresu ochrony lasu. Miało to na celu niedopuszczenie do rozpadu lasu na kolejnych obszarach oraz zapewnienie bezpieczeństwa publicznego rozumianego jako klauzula generalna. Podejmowane działania miały również na celu obniżenie skutków negatywnego oddziaływania gradacji na drzewostany świerkowe. Postępująca gradacja zagrażała całkowitym zanikiem świerków powyżej 40 lat, a co za tym idzie, długotrwałego ubytku gatunków biologicznie związanych z obecnością starych żywych drzew tego gatunku. Ponadto zgodnie z Podręcznikiem metodycznym dotyczącym Monitoringu siedlisk przyrodniczych, jednym z parametrów oceny stanu ochrony siedliska 91D0 bory i lasy bagienne jest wiek drzewostanów. W tym przypadku działanie w stanie wyższej konieczności polegało m.in. na ścięciu i wywiezieniu części drzew świerkowych zaatakowanych przez kornika, tak aby możliwe było zachowanie żywych starych świerków na innych płatach siedliska 91D0.

Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z konstytucyjną zasadą hierarchicznej struktury systemu źródeł prawa, akty prawa miejscowego muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi, a zatem m.in. z zasadami określonymi w ustawie o lasach.

Działanie w stanie wyższej konieczności było obarczone ryzykiem krótkotrwałego negatywnego oddziaływania na osobniki gatunków chronionych, jednak w długoterminowej perspektywie, jaką jest osiągnięcie właściwego stanu ochrony (jako celu), podjęte działania, polegające na ograniczeniu czasowym i przestrzennym zaburzeń wywołanych gradacją, miały przynieść pozytywny skutek dla właściwego stanu ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej, ponieważ poprzez ich ograniczenie, jeżeli nawet nie wyeliminuje całkowicie, to znacząco spowolni objęcie kolejnych fragmentów obszaru, przez co las niedotknięty zaburzeniem, w pierwszej kolejności nie będzie miał obniżonego stanu ochrony, a po drugie stanie się rezerwuarem zasobów przyrodniczych potrzebnym do odtworzenia fragmentów siedlisk, na których to zaburzenie zaistniało. Podsumowując, zarówno zgoda jak i decyzja na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki we wszystkich klasach wieku w Nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka była działaniem podejmowanym w stanie wyższej konieczności. Była również zgodna z obowiązującym prawem krajowym.

W sytuacji, kiedy większość drzewostanów świerkowych zamarła, za zasadne należy uznać przeprowadzenie analizy obowiązującego planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 z uwzględnieniem aktualnego stanu ekosystemów leśnych.

Należy zauważyć, że wbrew treści wskazanej w Informacji, zarówno Rezerwaty Biosfery UNESCO, Obiekty Światowego Dziedzictwa UNESCO, a w szczególności obszary IBA (Important Bird Area) nie są prawnie określone jako międzynarodowe formy ochrony przyrody.

Jednocześnie informuję, że decyzja nr 23 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 8 listopada 1994 r. w sprawie ochrony i zagospodarowania Puszczy Białowieskiej, o której NIK wspomina na stronie 18 Informacji, jako akt kierownictwa wewnętrznego, utraciła moc wraz z utratą mocy obowiązującej przepisu prawa, na podstawie którego została wydana, tj. art. 3ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Przepis na podstawie którego została wydana decyzja 23 utracił swoją moc obowiązującą w dniu 10 listopada 1999 r. i także z tą datą utraciła moc decyzja nr 23.

Należy wskazać, że zgodnie z ustawą o lasach, Leśne Kompleksy Promocyjne powstały w celu promocji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ochrony zasobów przyrody, co nie oznacza, że powinny być nastawione na zachowanie lub odtwarzanie naturalnych walorów lasu (jak wskazuje NIK), lecz do ukształtowania właściwej struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produkcyjności 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.

Należy również zauważyć, że na mocy ustaw, szereg kompetencji związanych z ochroną przyrody jest przekazana innym jednostkom lub organom ochrony przyrody. NIK sugeruje, że Minister Środowiska w ramach swoich kompetencji (nadzoru) powinien w sposób centralny zarządzać nadleśnictwami PGL Lasy Państwowe. Minister sprawuje nadzór nad Lasami Państwowymi poprzez działania kierowane za pośrednictwem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. W powiązaniu z określoną w ustawie o lasach trzypoziomową hierarchią Lasów Państwowych jest to sprawdzony i generalnie skuteczny model zarządzania olbrzymim majątkiem, tj. ponad 7 mln ha lasów.

Minister Środowiska zatwierdzając w dniu 25 marca 2016 r. aneks do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012 – 2021, działając w stanie wyższej konieczności, podjął autonomiczną decyzję. Wobec tego projekt decyzji zatwierdzającej aneks do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012 – 2021 został Ministrowi Środowiska przekazany do podpisu, bez wymaganych Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska paraf kierownictwa Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody oraz Głównego Konserwatora Przyrody. Wewnętrzny regulamin organizacyjny nie może być ograniczeniem ustawowego prerogatywu Ministra Środowiska.

W tym kontekście niezrozumiały i nieuprawniony jest wniosek pokontrolny NIK w którym wskazano, że funkcjonująca w Ministerstwie Środowiska procedura oceny, przedkładanych do zatwierdzenia, projektów planów urządzenia lasu i aneksów do tych dokumentów nie funkcjonowała prawidłowo. NIK ocenił funkcjonowanie tej procedury w oparciu o jeden szczególny przypadek, w którym jak wskazano powyżej odstąpiono od jej zastosowania.

Odnosząc się w szczególności do informacji zawartych na stronach 89 i 90 informacji o wynikach kontroli nt. „Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej"

(nr ewid: 21/2019/P/18/048/KSI), korespondencja między RP a KE w zakresie postępowania o naruszenie prawa UE, w tym w zakresie wykonania wyroku TSUE, w opinii Ministra Klimatu, nie powinna zostać udostępniona publicznie przez zawarcie w ogólnodostępnej informacji NIK o wynikach kontroli. Organy administracji publicznej będące w posiadaniu tej korespondencji nie mogą bowiem jej udostępnić z uwagi na możliwe naruszenie przebiegu toczącego się postępowania sądowego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co wynika z przepisu art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy 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 2017 r. poz. 1405, z późn. zm.), w związku z art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie oraz art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. UE L 145 z 31.5.2001, str. 43, z późn. zm.).

Należy zauważyć, że Komisja Europejska nadal nie zamknęła prowadzonego postępowania naruszeniowego nr 2016/2072. Wynika to z faktu, że Komisja, zgodnie z art. 260 ust. 2 TFUE, obecnie ocenia sposób wykonania wyroku Trybunału przez Rzeczpospolitą Polską oraz ma możliwość złożenia skargi do Trybunału w przypadku niepodjęcia przez RP środków zapewniających wykonanie tego wyroku. Wówczas sprawa będzie podlegała ponownemu rozpatrzeniu przez Trybunał, a zatem nie można na obecnym etapie stwierdzić, że prowadzone postępowanie sądowe zostało już zakończone.

Ujawnienie korespondencji między KE a RP mogłoby naruszyć przebieg postępowania sądowego prowadzonego na podstawie art. 258 i 260 TFUE, ponieważ jedynymi stronami tego postępowania są, zgodnie z TFUE, Komisja Europejska i państwo członkowskie, między którymi toczy się dialog mający na celu usunięcie naruszenia prawa Unii Europejskiej, w szczególności po wydaniu wyroku przez Trybunał na podstawie art. 260 ust. 1 TFUE. Dostęp podmiotów trzecich do dokumentów w ramach tego postępowania utrudniłby ten dialog. Mógłby zostać podważone ugodowe rozstrzygnięcie sporu oraz dodatkowo niekorzystnie wpłynąć na postępowanie stron, tym bardziej, że sprawa gospodarki leśnej na obszarze Puszczy Białowieskiej znajduje się w centrum zainteresowania mediów zarówno polskich, jak i zagranicznych. Udostępnienie pism wymienianych w ramach tego postępowania przez jedną ze stron (odwołujących się bezpośrednio do treści pism drugiej strony) byłoby sprzeczne z zasadą lojalnej współpracy, zawartej w art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej. Podobne rozumowanie zaprezentował Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 14 listopada 2013 r. (sprawa C-514/11 P i C-605/11): „postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest traktowane jako rodzaj postępowania, które jako takie posiada cechy sprzeciwiające się temu, by istniała w tej dziedzinie pełna przejrzystość". Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości potwierdzające brak zasadności udostępniania dokumentów w sprawach dotyczących naruszeń prawa UE jest utrwalone i dotyczy nie tylko spraw środowiskowych, jak chociażby wyrok w sprawie T-191/99.

Na obecnym etapie postępowania Komisja Europejska może podjąć decyzję o uznaniu wyroku w sprawie C-441/17 za wykonany i zamknięciu postępowania albo o odrzuceniu wyjaśnień i przekazaniu Rządowi RP zarzutów formalnych. Jeżeli w wyniku tego postępowania Komisja uzna, że państwo członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wskazując wysokość ryczałtu

lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez państwo członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Wobec tego udostępnienie treści korespondencji między RP a KE mogłoby przykładowo wywołać naciski opinii publicznej na Komisję Europejską w celu podjęcia określonej decyzji.

Należy nadmienić, że Resort prezentował już takie samo stanowisko, odmawiając kilkukrotnie dostępu do informacji o środowisko w przypadkach, gdy wpływały wnioski o udostępnienie pism wymienionych między KE a RP właśnie w ramach postępowania o naruszenie prawa UE na obszarze Puszczy Białowieskiej. W jednym przypadku strona niezadowolona z odmowy zaskarżyła decyzję MŚ do sądu administracyjnego, który potwierdził prawidłowość odmowy MŚ – patrz wyrok WSA w Warszawie, sygn. akt IV SA/Wa 1018/ (szczegółowy opis spraw i argumentacja stron oraz sądu znajdują się w uzasadnieniu wyroku - http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2E6FA7A12C). Powyższe oznacza, że przynajmniej do czasu zakończenia prowadzonego przez KE postępowania o naruszenie prawa UE nr 2016/2072 polskie organy władzy publicznej nie powinny udostępniać treści korespondencji wymienianej w ramach tego postępowania, w szczególności bez wiedzy i zgody Komisji Europejskiej.

Wyjaśnić przy tym należy, że powyższe stanowisko nie dotyczy informacji, które są tożsame z treścią komunikatów prasowych wydawanych przez Ministerstwo Środowiska lub Komisję Europejską w ramach tego sporu, o ile powtarzają jedynie informacje znajdujące się już w przestrzeni publicznej.

Z poważaniem

Małgorzata Golińska
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu
/ – podpisany cyfrowo/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KSI.430.003.00.2018
P/18/048

Warszawa, dnia 07 stycznia 2020 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Klimatu z dnia 3 grudnia 2019 r. odnośnie do *Informacji o wynikach kontroli „Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej"*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*[1], przedstawiam opinię do niniejszego stanowiska.

Na wstępie informuję, że tytuł kontroli *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej* został zatwierdzony w rocznym planie pracy przez Kolegium NIK, zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 6 ustawy o NIK.

Odnosząc się do argumentu Pana Ministra, dotyczącego jakoby nieprawdziwe i krzywdzące było stwierdzenie zawarte we *Wprowadzeniu* do *Informacji* o treści *„Istnieją jednak również poglądy sprzyjające prowadzeniu intensywnej gospodarki leśnej na tych terenach."*, uprzejmie informuję, że nie jest to ustalenie NIK. W *Informacji* NIK przedstawiła opinie i poglądy uczestników konferencji naukowej zorganizowanej w dniu 15 października 2015 r., dotyczące metod i celów ochrony Puszczy Białowieskiej (str. 106 informacji). Stąd we *Wprowadzeniu* do *Informacji* NIK przywołano poglądy zarówno zwolenników ochrony biernej, związanej z ograniczeniem działalności w Puszczy Białowieskiej, jak również prowadzenia intensywnej gospodarki leśnej na tych terenach.

Wbrew stanowisku Pana Ministra, oceny działalności Lasów Państwowych dokonano nie tylko na podstawie wskazanych dokumentów, ale także na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach* oraz ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*. Świadczą o tym m. in. zapisy na str. 28, 30, 36, 46 i 48 *Informacji* w rozdziale *Ważniejsze ustalenia kontroli.*

W *Informacji* wykazano sprzeczność pomiędzy wydaną w dniu 2 lutego 2017 r. zgodą Ministra Środowiska na usuwanie drzew zasiedlonych we wszystkich klasach wieku a zapisami *Planu zadań ochronnych obszaru Natura 2000* i *Programami ochrony przyrody*, stanowiącymi integralną część *Planów Urządzenia Lasu*. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r. orzekł, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektyw ptasiej i siedliskowej. Przepisy ww. dyrektyw zobowiązują państwa członkowskie UE do ich stosowania.

Odnosząc się do sformułowania w Informacji dotyczącego międzynarodowych form ochrony przyrody pragnę zauważyć, że znaczenie Puszczy Białowieskiej jako cennego obiektu przyrodniczego w skali światowej podkreśla fakt objęcia tego terenu szeregiem międzynarodowych form ochrony przyrody. Należy podkreślić, że Puszcza Białowieska to jeden z 10 ustanowionych w Polsce Rezerwatów Biosfery UNESCO, które chronią unikatową przyrodę oraz wartości kulturowe obszaru. W 2008 r. cała polska część Puszczy Białowieskiej została objęta ochroną w formie obszaru Natura 2000 PLC200004. W czerwcu 2014 r. teren

[1] Dz.U. z 2019 r., poz.489 ze zm., dalej „ustawa o NIK".

całej Puszczy Białowieskiej uznany został za Obiekt Światowego Dziedzictwa UNESCO[2], co niniejszym zobowiązuje Polskę do zagwarantowania pełnej ochrony toczących się tam naturalnych procesów oraz właściwego statusu ochronnego całego spectrum zespołów organizmów i gatunków składających się na unikalne zróżnicowanie tego ekosystemu. Puszcza Białowieska stanowi też międzynarodową ostoję ptaków Important Bird Area (IBA PL046).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że teren Leśnego Kompleksu Promocyjnego „Puszcza Białowieska" jest również objęty ochroną w formie obszaru Natura 2000 PLC 200004.

W kwestii Decyzji nr 23 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 8 listopada 1994 r. stwierdzam, że została ona wymieniona w *Informacji*, ponieważ w dokumencie przygotowanym przez Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych w Białymstoku pn. *Program Gospodarczo-Ochronny Leśnego Kompleksu Promocyjnego „Puszcza Białowieska"* na lata 2012-2021 była wskazana w pkt 2 *Szczególne regulacje znaczące do funkcjonowania LKP Puszcza Białowieska* (str. 5).

W kontekście sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw środowiska nad Lasami Państwowymi informuję, że kwestia ta została expressis verbis uregulowana w art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach*[3]. Nie można zgodzić się z argumentem Pana Ministra, że minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad lasami poprzez działania kierowane za pośrednictwem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, ponieważ Minister w ramach sprawowanego nadzoru wydawał również decyzje bezpośrednio dotyczące nadleśnictw puszczańskich, tj. Białowieży, Browska i Hajnówki, co zostało opisane w Informacji m. in. na str. 19-21, 34, 42.

NIK zwraca uwagę, że w *Informacji* o wynikach kontroli nie został sformułowany wniosek dotyczący procedury oceny, przedkładanych do zatwierdzenia projektów planów urządzenia lasu i aneksów do tych dokumentów. Wniosek tej treści został sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 11 stycznia 2019 r. (Nr KSI.410.003.01.2018) skierowanym w związku z kontrolą przeprowadzoną w Ministerstwie Środowiska. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska z upoważnienia Ministra Środowiska w dniu 4 lutego 2019 r. zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego w tym zakresie. Uchwałą Nr 18/2019 z dnia 24 kwietnia 2019 r. Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie dotyczące powyższego wniosku pokontrolnego.

Odnośnie do zapisów na str. 89 i 90 *Informacji* w zakresie korespondencji pomiędzy RP a KE dotyczącej wykonania wyroku TS UE należy zwrócić uwagę, że dokumenty przekazane w trakcie kontroli nie zawierały oznaczeń w zakresie ograniczenia ich udostępniania. Natomiast przywołany przez Pana Ministra art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy 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* stanowi, że władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie w zakresie przebiegu toczącego się postępowania sądowego, dyscyplinarnego lub karnego, ale jest to działanie fakultatywne a nie obligatoryjne.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że prowadzenie cięć w drzewostanach zagrożonych gradacją kornika drukarza jest metodą ograniczającą rozprzestrzenianie się tego szkodnika. NIK wskazał, że prowadzenie takich zabiegów powinno być poprzedzone wnikliwą oceną wpływu planowanych prac na występujące w Puszczy Białowieskiej siedliska i gatunki chronione.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

[2] W 1979 roku na Listę Obiektów Światowego Dziedzictwa UNESCO został wpisany obszar Białowieskiego Parku Narodowego. Obszar obiektu poszerzono w 1992 r. o białoruską część puszczy. W 2014 r. ponownie poszerzono obszar obiektu, który obecnie obejmuje cały teren Puszczy Białowieskiej zarówno po polskiej, jak i białoruskiej stronie.

[3] Dz. U. z 2018 r. poz. 2129, ze zm.