



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

Tekst jednolity*

KSI.410.003.01.2018

Minister
Henryk Kowalczyk
Ministerstwo Środowiska
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/18/048 *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej*

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 kwietnia 2019 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.; Maciej Grabowski, Minister Środowiska od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r.; Marcin Korolec, Minister Środowiska od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.; Andrzej Kazimierz Kraszewski, Minister Środowiska od 2 lutego 2010 r. do 18 listopada 2011 r.; Maciej Nowicki, Minister Środowiska od 16 listopada 2007 r. do 1 lutego 2010 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1150)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i prowadzenie gospodarki leśnej oraz działań w zakresie ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2008 r. – 30 listopada 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Władysława Siekierska-Szarejko gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/31/2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r.2. Monika Skrzypiec gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr /KSI/32/2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r.3. Bartosz Bernacki specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/33/2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r.4. Marlena Ziomacka specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/38/2018 z dnia 3 sierpnia 2018 r.5. Mirosław Nowakowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/48/2018 z dnia 18 września 2018 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4, 2500)</p>

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli (dalej „NIK”), 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 międzynarodowym³. Minister Środowiska, jako organ ochrony przyrody nadzorujący jednocześnie gospodarkę leśną⁴, nie zapewnił opracowania i wdrożenia strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, o co NIK wniosowała w 2014 r.

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.

W latach 2008–2015 (do 16 listopada) Kierownictwo Ministerstwa Środowiska (dalej: „MŚ”) opowiadało się za wzmocnieniem ochrony przyrody poprzez ograniczenie ingerencji w naturalne procesy zachodzące w lasach Puszczy Białowieskiej przede wszystkim poprzez próby objęcia całej Puszczy parkiem narodowym, a następnie decyzje o zmniejszeniu etatu cięć w nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka (dalej: „nadleśnictwa puszczańskie”) oraz wyłączenie z działań gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich. Wystąpiły nieprawidłowości w procesie zatwierdzania planów urządzenia lasu (dalej: „PUL”) na lata 2012–2021 dla ww. nadleśnictw, a Minister Środowiska decydując o zakresie ograniczenia pozyskania drewna w nadleśnictwach puszczańskich, kierował się zapotrzebowaniem na drewno na rynku lokalnym, nie zaś przesłankami merytorycznymi.

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, 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 Planem zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska⁵ (dalej: „PZO”), a także Programami ochrony przyrody, stanowiącymi integralną część PUL.

Minister Środowiska wydał decyzję zatwierdzającą 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.

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

³ 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.

⁴ 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 wg 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.

⁵ 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).

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 Lasów Państwowych (dalej: „Dyrektor Generalny 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 programie ochrony przyrody będącym częścią PUL, takich jak np. wyłączenie z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z ponad 10% udziałem drzew ponad stuletnich.

Minister Środowiska nie zapewnił przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Środowiska właściwymi w sprawach ochrony przyrody i leśnictwa, w tym funkcjonowania procedur oceny projektów PUL i aneksów do nich, przedkładanych do zatwierdzenia.

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, planów ochrony lub zadań ochronnych rezerwatów przyrody, zaś nadzór Ministra Środowiska nad gospodarką leśną w zakresie wykonywania programów ochrony przyrody był niewystarczający.

Minister Środowiska nie zobowiązał jednostek Lasów Państwowych do zastosowania się do postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”), z dnia 27 lipca 2017 r oraz postanowienia TSUE 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 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 (dalej: *decyzja nr 51*).

Dopiero po wyroku TSUE 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* Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektyw: ptasiej⁶ i siedliskowej⁷, Minister Środowiska pismem z dnia 14 maja 2018 r. polecił Dyrektorowi Generalnemu 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.

Kontrola zarządcza nie była w pełni skuteczna, efektywna i adekwatna. Nie funkcjonowały bowiem jej poszczególne elementy, jak np. mechanizmy kontroli realizacji zadań dotyczących ochrony przyrody i gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej; kontroli efektywności i skuteczności przepływu informacji; zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; zarządzania ryzykiem.

Minister Środowiska nie zrealizował trzech wniosków NIK zawartych w Informacji o wynikach kontroli *Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej*⁸, tj.:

- 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;

⁶ 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 stycznia 2010, str. 7, ze zm.

⁷ 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 lipca 1992 r., str. 7, ze zm.

⁸ P/13/135, Nr ewid. 21/2014/P13135/LBI

- 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1

Decyzje Ministra Środowiska określające kierunki i zasady prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej

Opis stanu faktycznego

W sierpniu 2009 r. Minister Środowiska otrzymał, opracowany przez pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego, projekt 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 rezerwach (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, niewykonywanie zabiegów gospodarczych w okresie lęgów ptaków (od 1 kwietnia do 30 lipca), ograniczenie pozyskania drewna na terenie Nadleśnictw Puszczy Białowieskiej do 30 tys. m³ rocznie. „Zasady...” nie zostały zatwierdzone przez Ministra jako obowiązujące, ponieważ trwały negocjacje z władzami samorządowymi powiatu hajnowskiego w sprawie powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego.

(akta kontroli str. 20-32, 903, 3307-3327)

Pismem z dnia 1 marca 2010 r. Główny Konserwator¹⁰ Przyrody, 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 wskazówek: odstąpienie od wszelkich zabiegów w rezerwach przyrody; wyłączenie z zabiegów drzewostanów co najmniej z 30% udziałem minimum jednego gatunku w wieku powyżej 100 lat; pozostawienie bez zabiegów drzewostanów na siedliskach bagiennych; ograniczenie pozyskania drewna do 30 tys. m³ rocznie; 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.

(akta kontroli str. 20-32, 903, 896-902)

W toku niniejszej kontroli, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła, że nie wie czy do MŚ wpłynęła informacja dotycząca realizacji poleceń zawartych w piśmie z dnia 1 marca 2010 r. oraz, że w Departamencie Leśnictwa nie odnaleziono odpowiedzi na wspomniane pismo.

(akta kontroli str. 30-32, 2947-2965)

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

¹⁰ 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.

W dniu 21 października 2010 r. Minister Środowiska podjął decyzję o ograniczeniu pozyskania drewna w Nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka w 2011 r. do 48,5 tys. m³. 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.

(akta kontroli str. 498-501, 3077-3087)

W dniu 1 marca 2011 r. Główny Konserwator Przyrody przekazał Dyktorowi Generalnemu LP polecenie, 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.

(akta kontroli str. 903)

W dniu 27 października 2011 r. w piśmie skierowanym do Dyrektora Generalnego LP Minister Środowiska polecił kontynuację kierunku planowania pozyskania i uwzględnienie następujących kryteriów przy opracowaniu planów urządzenia lasu na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw: Białowieża, Hajnówka i Narewka¹¹:

- maksymalny poziom pozyskania drewna na terenie tych nadleśnictw nie większy niż 48,5 tys. m³ rocznie;
- zaplanowanie pozyskania takiej ilości drewna i jego sortymentów, które zaspokoiliby potrzeby lokalnych społeczności i rzemiosła;
- wyłączenie z pozyskania drzewostanów ponadstuletnich, tj. takich gdzie w wydzieleniu dominujący gatunek stanowi 10% wydzielenia (zgodnie z decyzją Nr 48 Dyrektora Generalnego LP z dnia 6 lipca 1998 r.¹²).

(akta kontroli str. 1567)

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, m.in. w związku z ustanowieniem w 2003 r. nowego rezerwatu przyrody *Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej*, obejmującego część powierzchni każdego z nadleśnictw.

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”)¹³.

(akta kontroli str. 1150-1151, 3043-3070)

¹¹ Pismo z dnia 27 października 2011 r. przygotowano w Gabinetie Politycznym Ministra bez konsultacji z Departamentem Leśnictwa. W toku kontroli ustalono, że chodziło o Nadleśnictwo Browsk, ponieważ z dniem 1 stycznia 1973 r. (na mocy zarządzenia Naczelnego Dyrektora LP z dnia 22 listopada 1972 r.) Nadleśnictwo Narewka zostało przyłączone do Nadleśnictwa Browsk (stanowi jeden z jego trzech obrębów).

¹¹ W 2010 r. Minister Środowiska ograniczył pozyskanie drewna w 2011 r. w Nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka o ponad połowę w stosunku do wielkości wynikających z PUL.

¹² Decyzja Nr 48 wprowadzała zakaz wyrębu ponadstuletnich drzew i drzewostanów o charakterze naturalnym w Nadleśnictwach: Białowieża, Browsk, Hajnówka, położonych na terenie Puszczy Białowieskiej we wszystkich oddziałach ww. nadleśnictw. Za kryterium naturalności przyjęty został ówczesny wiek drzewostanów 100-letnich, obliczony wg danych zawartych w obowiązujących planach urządzenia lasu ww. nadleśnictw. Decyzja Nr 48 została uchylona zarządzeniem nr 57 DGLP z dnia 19 czerwca 2013 r. w sprawie obowiązujących uregulowań wewnętrznych Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych i Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych).

¹³ 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).

W MŚ nie opracowano sformalizowanych zasad/procedur oceny, przedkładanych do zatwierdzenia, projektów PUL/aneksów do PUL. Zastępca Dyrektora Departamentu Leśnictwa (dalej: „DL”) wyjaśnił¹⁴ m.in., że postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu PUL przeprowadzał bezpośrednio pracownik merytoryczny Departamentu Leśnictwa poprzez analizę otrzymanej z Dyrekcji Generalnej LP dokumentacji. Pracownik 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 Pożarnej¹⁵);
- opinie właściwych organów¹⁶, 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 Dyrektora/Dyrektora Departamentu. Po zaakceptowaniu przez kierownictwo Departamentu projekt wraz z dokumentacją przedkładany był do zatwierdzenia przez Ministra Środowiska.

(akta kontroli str. 1137)

Osoby, które w badanym okresie uczestniczyły w ocenie projektów PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, tj. pracownicy merytoryczni, naczelnicy wydziałów oraz dyrektorzy i zastępcy dyrektorów departamentu posiadali wykształcenie wyższe z zakresu leśnictwa lub ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 1152-1166, 2994-2998, 3021-3042)

Pismem z dnia 28 marca 2012 r.¹⁷ Dyrektor Generalny LP przekazał Ministrowi Środowiska wnioski Dyrektora RDLP w Białymstoku, dotyczące zatwierdzenia PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka. Łączny etat cięć¹⁸ wskazany we wnioskach dla ww. Nadleśnictw wynosił 1 074 144 m³,¹⁹ tj. średnio 107,4 tys. m³ rocznie i był niezgodny ze zgłaszanymi przez Ministra Środowiska wytycznymi wskazującymi na konieczność ograniczenia maksymalnego poziomu pozyskania drewna do 48,5 tys. m³/rok²⁰.

W uzasadnieniu do wniosku Dyrektor Generalny LP poinformował, że etat zaplanowany w projektach PUL uwzględnił m.in.:

¹⁴ Pismo z dnia 10 sierpnia 2018 r. znak: DL-I.0910.2.2018.

¹⁵ 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.

¹⁶ Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego.

¹⁷ Znak: ZU-7015-8/10/11/2012.

¹⁸ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o lasach etat cięć stanowi „ilość drewna do pozyskania określona w planie urządzenia lasu lub uproszczonym planie urządzenia lasu, wynikająca z potrzeb odnowienia, pielęgnowania i ochrony lasu oraz zasady trwałości i ciągłości użytkowania.”. Wielkość etatu dotyczy masy grubizny netto (tj. bez kory).

¹⁹ W tym: 472 231 m³ dla Nadleśnictwa Hajnówka, 435 319 m³ dla Nadleśnictwa Browsk i 166 594 m³ dla Nadleśnictwa Białowieża.

²⁰ Pismem z dnia 27 października 2011 r., znak: GPM-077-26/48484/11kn.

- 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 (...).

(akta kontroli str. 1567-1570, 1622-1626, 1628-1632, 1634-1638, 2878-2887)

W dniu 26 kwietnia 2012 r.²¹ Główny Konserwator Przyrody zwrócił się do Dyrektora Generalnego LP z prośbą o pilne określenie wpływu na planowane pozyskanie drewna, jaki może wyrzucić 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%.

W dniu 8 maja 2012 r.²² Zastępca Dyrektora Generalnego LP 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. m³ – do poziomu 941,0 tys. m³.

W dniu 16 maja 2012 r. Główny Konserwator Przyrody, działając z upoważnienia Ministra Środowiska, zatwierdził PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka²³. Łączny zatwierdzony etat cięć dla ww. Nadleśnictw był zgodny z wielkościami wnioskowanymi przez Dyrektora Generalnego LP i wynosił 1 074 144 m³ 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. m³ 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.

W zatwierdzonym²⁴ przez Ministra Środowiska PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża zawarto sprzeczne dane w zakresie powierzchni lasów uznanych za ochronne i lasów gospodarczych.

Ponadto, pismem z dnia 17 maja 2012 r.²⁵ Minister Środowiska zalecił Dyrektorowi Generalnemu LP wyłączać z zabiegów gospodarczych drzewostany, w których udział drzew jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmuje co najmniej 10% powierzchni.

(akta kontroli str. 82, 1571-1575, 1589)

W dniu 24 maja 2012 r. Stowarzyszenie Klub Przyrodników ze Świebodzina (dalej: „Klub Przyrodników”) złożyło wniosek dotyczący stwierdzenia z urzędu nieważności decyzji z dnia 16 maja 2012 r. zatwierdzającej PUL dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka. Jednocześnie Klub Przyrodników wniósł o dopuszczenie na prawach strony do udziału w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji.

²¹ Pismem znak: DLP-lpn-4101-1/16948/12.

²² Pismo znak: ZU-7015-8b/12.

²³ Decyzja znak: DLP-lpn-611-9/19343/12.

²⁴ Decyzja z dnia 9 października 2012 r., znak: DLP-lpn-611-31/40283/12.

²⁵ Pismo znak: DLP-lpn-611-9/19733/12.

W dniu 1 czerwca 2012 r.²⁶ Główny Konserwator Przyrody odmówił dopuszczenia Klubu Przyrodników do udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia z urzędu nieważności ww. decyzji Ministra Środowiska.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: „NSA”) w wyroku z dnia 12 marca 2014 r. (sygn. akt II OSK 2477/12), oddalającym skargę kasacyjną Klubu Przyrodników od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: „WSA”) z dnia 14 czerwca 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wa 495/12), wskazał, że zatwierdzenie PUL, dokonywane w myśl art. 22 ust. 1 ustawy o lasach, nie jest decyzją administracyjną.

(akta kontroli str. 1590-1592, 1598-1600, 1652-1655)

W dniu 5 czerwca 2012 r.²⁷ Główny Konserwator Przyrody poinformował Dyrektora Generalnego LP o wstrzymaniu z dniem 1 czerwca 2012 r.²⁸ wykonania decyzji z dnia 16 maja 2012 r. i polecił dokonanie ponownej analizy projektów PUL, z uwzględnieniem definicji T. Wesołowskiego dotyczącej wieku drzewostanu.

W dniu 15 czerwca 2012 r.²⁹ Dyrektor Generalny LP poinformował Głównego Konserwatora Przyrody, że zgodnie z jego poleceniem, projekty PUL zostaną poddane ponownej analizie. Jednocześnie przedstawił do akceptacji dodatkowe kryteria ograniczające działania hodowlano-ochronne polegające na ograniczeniu lub odstąpieniu od działań gospodarczych:

- 1) na siedliskach wilgotnych i bagiennych (siedliskowe typy lasu Bw, BMw, LMw, OL, OJ) niebędących siedliskami przyrodniczymi Natura 2000;
- 2) w drzewostanach ekotonowych³⁰ oraz zagrożonych pinetyzacją³¹ i monotypizacją³² w szczególności na siedliskach: BMśw, BM, Lśw, które stanowią naturalne połączenia ekologiczne między siedliskami bagiennymi i obszarami ochrony rezerwatowej;
- 3) w drzewostanach pionierskich z dominacją brzozy i osiki powyżej III klasy wieku³³;
- 4) we wszystkich drzewostanach, w których składzie gatunkowym ujęte są gatunki o wieku ponad 100 lat.

W dniu 3 lipca 2012 r.³⁴ Główny Konserwator Przyrody polecił Dyrektorowi Generalnemu LP uwzględnienie ww. kryteriów w pracach nad projektami PUL.

W dniu 28 czerwca 2012 r.³⁵ Główny Konserwator Przyrody unieważnił³⁶ decyzję z dnia 16 maja 2012 r. zatwierdzającą PUL dla Nadleśnictw: Białowieża, Browski i Hajnówka. Jako powód unieważnienia wskazał sprzeczność pomiędzy treścią decyzji a jej uzasadnieniem oraz fakt zatwierdzenia PUL dla trzech Nadleśnictw jedną decyzją, co było niezgodne z art. 62 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*³⁷ (dalej: „Kpa”), wskazującym na przesłanki warunkujące rozpatrzenie kilku spraw w jednym postępowaniu.

(akta kontroli str. 1601-1605, 1617-1620)

²⁶ Postanowienie znak: DLP-lpn-611-9/21698/12.

²⁷ Pismo znak: DLP-lpn-611-9/22010/12.

²⁸ Postanowienie Głównego Konserwatora Przyrody, znak: DLP-lpn-611-9/21680/12.

²⁹ Pismo znak: ZU-7019-47/2012.

³⁰ Ekoton – strefa przejściowa między dwiema różnymi biocenozami.

³¹ 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.”

³² Według Encyklopedii Leśnej monotypizacja lasu to „forma degeneracji fitocenozy leśnej polegająca na ujednoczeniu 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.”

³³ Powyżej 60 lat.

³⁴ Pismo znak: DLP-lpn-611-9/25949/12.

³⁵ Decyzja znak: DLP-lpn-611-9/25183/12.

³⁶ Na podstawie art. 156 § 1 oraz art. 159 § 1 Kpa (Dz. U. nr 98, poz. 1071 z późn. zm).

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz.2096.

W dniu 18 lipca 2012 r. trzema odrębnymi decyzjami Główny Konserwator Przyrody odmówił zatwierdzenia przedłożonych 28 marca 2012 r. projektów PUL dla Nadleśnictw: Białowieża³⁸, Browsk³⁹ i Hajnówka⁴⁰ z wnioskowanym łącznym etatem 1 074 144 m³, ponieważ zaplanowane w projekcie zadania w zakresie gospodarki leśnej nie gwarantowały należytej ochrony siedlisk, gatunków i procesów przyrodniczych.

(akta kontroli str. 1621, 1627, 1633)

W dniu 4 października 2012 r.⁴¹ Dyrektor Generalny LP ponownie złożył wniosek dotyczący zatwierdzenia projektów PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka, w których zostały uwzględnione zalecenia Ministra Środowiska. Łączny wnioskowany etat cięć dla ww. Nadleśnictw ustalony został na poziomie 469 980 m³.

Dla każdego z ww. projektów PUL Dyrektor RDLP w Białymstoku przeprowadził procedurę strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Do wniosku Dyrektora Generalnego LP zostały załączone: podsumowania przeprowadzonych procedur strategicznych ocen oraz pozytywne opinie: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej: „RDOŚ”) i Podlaskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku (dalej: „PWIS”).

(akta kontroli str. 1505, 1513-1587)

W dniu 9 października 2012 r. Minister Środowiska trzema decyzjami zatwierdził PUL dla Nadleśnictw: Białowieża⁴², Browsk⁴³ i Hajnówka⁴⁴. Zatwierdzony etat cięć dla ww. Nadleśnictw był zgodny z wielkościami wnioskowanymi przez Dyrektora Generalnego LP i wynosił łącznie 469 980 m³ drewna⁴⁵ (średnio 47,0 tys. m³/rok). Od decyzji Ministra Środowiska z dnia 9 października 2012 r. w sprawie zatwierdzenia PUL dla ww. Nadleśnictw nie wniesiono odwołań.

(akta kontroli str. 1506, 1509-1510, 1527, 1530-1531, 1547, 1550-1551)

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 2011 r., 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 Olsztynie⁴⁶, Zespołu ds. opracowania kompleksowego programu postępowania w związku z kłęskowym występowaniem korników świerka w drzewostanach Puszczy Białowieskiej, powołanego w 2013 r. przez Dyrektora RDLP w Białymstoku⁴⁷. 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 spowodować 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

³⁸ Decyzja znak: DLP-lpn-611-9/28153/12.

³⁹ Decyzja znak: DLP-lpn-611-9/28157/12.

⁴⁰ Decyzja znak DLP-lpn-611-9/28/159/12

⁴¹ Pismo znak: ZU-7015-8/10/11a/2012.

⁴² Decyzja znak: DLP-lpn-611-31/40283/12.

⁴³ Decyzja znak: DLP-lpn-611-31/40296/12.

⁴⁴ Decyzja znak: DLP-lpn-611-31/40298/12.

⁴⁵ W tym: 214 218 m³ – Nadleśnictwo Browsk, 192 291 m³ – Nadleśnictwo Hajnówka i 63 471 m³ – Nadleśnictwa Białowieża.

⁴⁶ Sprawozdanie z przeglądu i analizy stanu sanitarnego drzewostanów Nadleśnictw: Białowieża, Browsk, Hajnówka RDLP Białystok z dnia 12 lutego 2013 r.

⁴⁷ Z zarządzenie Nr 21/2013 Dyrektora RDOŚ w Białymstoku z dnia 23 kwietnia 2013 r.

drewna w takich drzewostanach, wprowadzonym pismem Ministra Środowiska z dnia 17 maja 2012 r. Z kolei w pismach z dnia 19 sierpnia 2014 r. i z dnia 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 ustawy o lasach, to nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu.

(akta kontroli str. 13-19, 30-33, 69-245)

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 obumarciu 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.*

(akta kontroli str. 2485, 3447-3477)

W dniu 23 marca 2016 r. do Sekretariatu DLiOP wpłynął wniosek Dyrektora Generalnego LP z dnia 18 marca 2016 r., wraz z którym przekazany został wniosek Dyrektora RDLP w Białymstoku ws. zatwierdzenia aneksu do PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża. Zgodnie z wnioskiem RDLP (dotyczącym zwiększenia pozyskania drewna do 188 000 m³) powinny być do niego załączone:

- Dokumentacja na potrzeby sporządzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża (dalej: Dokumentacja na potrzeby aneksu) – dotycząca zwiększania pozyskania drewna do 317 894 m³;
- Prognoza oddziaływania na środowisko wykonana dla Dokumentacji na potrzeby aneksu (szerzej opisane w sekcji nieprawidłowości);
- Opinia PWIS (z dnia 10 listopada 2015 r. – bez wskazania wielkości etatu);
- opinie RDOŚ – 6 szt.

W załączonych materiałach zawarta była tylko jedna z opinii RDOŚ (ostatnia) – z dnia 12 lutego 2016 r. (dotycząca zwiększenia pozyskania drewna do 188 000 m³).

Główna Konserwator Przyrody wyjaśniła, że: *do Ministerstwa Środowiska wpłynęła tylko jedna ostateczna opinia RDOŚ w Białymstoku z dnia 12 lutego 2016 r. (...). Pozostałe tzw. opinie nie były dołączone do wniosku Dyrektora Generalnego LP o zatwierdzenie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża.*

(akta kontroli str. 1172-1400, 1412, 1960-1972)

Dokumentacja na potrzeby aneksu zawierała plan działań z zakresu ochrony przyrody, jako uzupełnienie do programu ochrony przyrody. Wskazano m.in., że program ochrony przyrody (dalej: „POP”) w planie urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 należy uzupełnić o działania ochronne ustalone dla gatunków i siedlisk obszaru Natura 2000 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 planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża. Ostatecznie w przesłanym do DGLP projekcie aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 Dyrektor RDLP w Białymstoku nie dokonał aktualizacji obowiązującego programu ochrony przyrody o wymogi w zakresie działań ochronnych przypisanych do realizacji Nadleśnictwu Białowieża, zawarte w PZO. W celu przygotowania dokumentów na potrzeby strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (dalej: „sooś”) opierano się na

już wykonanych, dostępnych inwentaryzacjach i waloryzacjach przyrodniczych (inwentaryzacja z 2007 r.).

(akta kontroli str.1235-1333, 1335-1339)

W dniu 24 marca 2016 r. Dyrektor DLiOP przekazał Ministrowi Środowiska nieparafowany przez kierownictwo DLiOP projekt decyzji zatwierdzającej aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża (szerzej opisane w sekcji nieprawidłowości).

W dniu 25 marca 2016 r. Minister Środowiska zatwierdził aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża zgodnie ze złożonym wnioskiem.

(akta kontroli str. 1291-1297, 1334, 1401-1411 2999-3004)

W dniu 25 marca 2016 r. Minister Środowiska i Dyrektor Generalny LP zatwierdzili *Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego UNESCO⁴⁸ oraz obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska* (dalej: „Program dla Puszczy”).

(akta kontroli str. 1695-1704)

W dniu 22 września 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: „RPO”) wniósł do WSA w Warszawie skargę na dokonane przez Ministra Środowiska w dniu 25 marca 2016 r. zatwierdzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża (sygn. akt IV SA/Wa 2787/16). Do postępowania zostały włączone organizacje pozarządowe⁴⁹. WSA na posiedzeniu w dniu 14 marca 2017 r. wskazał, że wydane przez Ministra rozstrzygnięcie w postaci zatwierdzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża nie jest decyzją administracyjną podlegającą Kpa. RPO oraz organizacje pozarządowe nie zgadzając się z powyższym postanowieniem WSA, złożyły skargi kasacyjne do NSA⁵⁰. W dniu 17 października 2017 r. NSA na posiedzeniu niejawnym (II OSK 2336/17) oddalił wniesione od orzeczenia WSA skargi kasacyjne.

(akta kontroli str. 1406-1411, 3083-3128a)

W dniu 2 lutego 2017 r., na wniosek Dyrektora Generalnego LP z dnia 23 stycznia 2017 r., Minister Środowiska wyraził pisemną zgodę na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki, we wszystkich klasach wieku drzewostanu w nadleśnictwach na terenie Puszczy Białowieskiej⁵¹. Jako uzasadnienie podjęcia ww. działań wskazano katastrofalną gradację kornika drukarza powodującą masowe zamieranie świerka i wynikającą z tego faktu konieczność zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa pożarowego. Wniosek Dyrektora RDLP w Białymstoku⁵² o wyrażenie zgody na ww. działania poparty został m.in. kilkunastoma stanowiskami i opiniami, w tym m.in.: Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, gremiów naukowych (w tym Rady Naukowej Leśnictwa i Państwowej Rady Ochrony Przyrody), samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych i związku zawodowego pracowników leśnictwa.

(akta kontroli str. 10-12, 34-47)

Na podstawie zgody Ministra Środowiska, Dyrektor Generalny LP wydał *decyzję nr 51*.

(akta kontroli str. 3344-3346)

⁴⁸ ang. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury.

⁴⁹ Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot z siedzibą w Bystrej, Klub Przyrodników oraz Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi z siedzibą w Warszawie.

⁵⁰ Skargi zostały złożone w dniach: 27 kwietnia 2017 r. – RPO, 28 kwietnia 2018 r. – Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot i 2 maja 2017 r. – Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi.

⁵¹ 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).

⁵² Pismo z dnia 17 stycznia 2017 r., przekazane do Ministra Środowiska przy piśmie Dyrektora Generalnego LP z dnia 23 stycznia 2017 r.

W dniu 20 lipca 2017 r. Komisja Europejska (dalej: „KE”) wniosła skargę przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁵³.

Postanowieniem z dnia 27 lipca 2017 r. Wiceprezes TSUE, na wniosek KE o zastosowaniu środków tymczasowych nakazał, aby Rzeczpospolita Polska zaprzestała z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, niezwłocznie i do czasu ogłoszenia postanowienia, które zakończy postępowanie, aktywnych działań gospodarki leśnej na wskazanych siedliskach, w drzewostanach ponadstuletnich i siedliskach wskazanych gatunków.

Postanowieniem z dnia 20 listopada 2017 r., TSUE 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 siedliskach⁵⁴, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu⁵⁵, 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 z dnia 17 lutego 2017 r.

(akta kontroli str. 417-438, 1334-1339)

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

(akta kontroli str. 417-438, 711-717)

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.

(akta kontroli str. 752-754)

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

(akta kontroli str. 755-761)

⁵³ Sprawa C-441/17 Skarga o stwierdzenie, na podstawie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu UE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesiona w dniu 20 lipca 2017 r. przez KE przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁴ Tj. na siedliskach 91D0 – bory i lasy bagienne i 91E0 – łągi 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*), włośчатки (*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, rozmiarza kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), zagłębka bruzdkowanego (*Rhysodes sulcatus*) oraz bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*) – zgodnie z pkt 1 sentencji postanowienia.

⁵⁵ 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.

Dopiero po wyroku TSUE 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* Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 17 lutego 2017 r. uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektyw ptasiej i siedliskowej⁵⁶, Minister Środowiska pismem z dnia 14 maja 2018 r. polecił Dyrektorowi Generalnemu 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.

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

(akta kontroli str. 373-416, 762-763)

W dniu 15 czerwca 2018 r. Polska udzieliła odpowiedzi dotyczącej wykonania wyroku TSUE, w której poinformowała, iż zadania wynikające z aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża w zakresie usuwania świerków zasiedlonych w ilości do 188 tys. m³ nie będą realizowane; zostanie opracowany nowy aneks do PUL Nadleśnictwa Białowieża, który będzie poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko i który 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*.

(akta kontroli str. 764-768, 2252-2262)

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.⁵⁷, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy*

⁵⁶ W swoim wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r. TSUE orzekł, iż Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej:

- na mocy art. 6 ust. 3 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. 3 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, rozmiarza kolweńskiego, wymienionych w załączniku IV do dyrektywy, tj. nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogrszania 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: sówecki, 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, uszkodzane lub usuwane w Nadleśnictwie Białowieża.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=201150&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&djr=&occ=first&part=1&cid=1361828>.

⁵⁷ 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).

dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko.

(akta kontroli str. 373-416, 711-717, 1139-1141)

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 Narewowskiej” 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*⁵⁸. (dalej: „rozporządzenia w sprawie drewna”).

(akta kontroli str. 769-775)

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 Narewowskiej*, w związku ze stwierdzeniem przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze nieważności decyzji Wójta Gminy Białowieża.

(akta kontroli str. 776 -793)

W związku z postępowaniem w sprawie Puszczy Białowieskiej przed TSUE strona polska nie została obciążona żadnymi kwotami z tytułu kosztów sądowych postępowania, nie będzie również pokrywać kosztów poniesionych przez drugą stronę postępowania (KE).

(akta kontroli str. 1167-1171)

Pismem z dnia 27 lipca 2018 r. Minister Środowiska w odpowiedzi na wniosek Dyrektora Generalnego LP z dnia 11 czerwca 2018 r.⁵⁹ o wydanie zgody na usunięcie suchych drzew i gałęzi z terenu jednostki wojskowej w Puszczy Białowieskiej (magazyny wojskowe – skład Hajnówka 337/18) 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 korespondencji⁶⁰ 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.

(akta kontroli str. 1413-1417)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne działania na etapie przygotowania i zatwierdzenia PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka:

a) Wydana w dniu 16 maja 2012 r.⁶¹ decyzja Ministra Środowiska zatwierdzająca PUL określała etat cięć dla trzech nadleśnictw. Dane dotyczące projektowanego etatu zawarte w sentencji decyzji oraz jej uzasadnieniu były rozbieżne. Skutkowało to unieważnieniem ww. decyzji oraz koniecznością przygotowania nowych wniosków o zatwierdzenie PUL.

Ustalona przez Ministra Środowiska maksymalna wielkość rocznego pozyskania drewna (48,5 tys. m³) określona została, na podstawie zapotrzebowania na drewno na

⁵⁸ Dz. U. UE L 295 z 12 listopada 2010, s.23-34.

⁵⁹ Pismo znak: ZP.I.722.7.2018.

⁶⁰ Pismo Komendanta 2 Regionalnej Bazy Logistycznej z dnia 14 maja 2018 r. (znak: 2RBlog.WINFR.2221.3.2018) oraz meldunek Kierownika Składu Hajnówka 337/18 z dnia 27 kwietnia 2018 r. (znak: 2RBlog-SH-WSP.2512.1.2018).

⁶¹ Decyzja znak: DLP-Ipn-611-9/19343/12.

rynku lokalnym w 2009 r., bez uwzględnienia aktualnych danych z badań monitoringowych, co w ocenie NIK było postępowaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1567-1570, 1573-1575, 1622-1626, 1628-1632, 1634-1638, 1649-1655, 2878-2887)

Wśród przekazanej kontrolerom NIK przez Dyrektora DL dokumentacji, dotyczącej decyzji o zmniejszeniu pozyskania drewna na terenie Puszczy Białowieskiej, nie było dokumentacji dotyczącej wyników przeprowadzonego monitoringu. Jedynie w wyjaśnieniach Dyrektora DL⁶² w sprawie wyłączenia z użytkowania drzewostanów z udziałem gatunków drzew w wieku 100 lat i starszych, przywołana została jedna ekspertyza i wyniki monitoringu gatunków zwierząt, opublikowane przez Inspekcję Ochrony Środowiska (pełna wersja) i szczegółowe wyniki monitoringu prowadzonego w latach 2006-2008 dla jednego z gatunków zwierząt (konarka tajgowego).

(akta kontroli str.1649-1659, 1672-1689, 1763-1768)

Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła⁶³, iż nie posiada wiedzy czy wyniki monitoringu gatunków i siedlisk Natura 2000 były powodem zmniejszenia pozyskania drewna na terenie Puszczy Białowieskiej w 2011 r. Z dokumentacji, która została przekazana do NIK wynika, że podstawą do wyłączenia z użytkowania drzewostanów z udziałem gatunków drzew w wieku 100 lat i starszych było obniżenie etatów miąższościowych do poziomu określonego w oparciu o dane dotyczące sprzedaży drewna na rynku lokalnym.

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.

Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła też, że: *Analizy takie były przedmiotem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dokumentacji urzędzeniowej dla tego obszaru – stanowiącej wraz z opiniami RDOŚ i podsumowaniem w tym zakresie, załączniki do wniosków o zatwierdzenie PUL i aneksu do PUL.*

(akta kontroli str. 2953-2965)

b) W zatwierdzonym 9 października 2012 r. przez Ministra Środowiska PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża⁶⁴ zawarto sprzeczne z wnioskiem dane w zakresie powierzchni lasów ochronnych i gospodarczych.

Przekazany Ministrowi Środowiska przez Dyrektora Generalnego LP⁶⁵ projekt PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża oraz wniosek RDLP o zatwierdzenie PUL zawierały rozbieżne dane w zakresie powierzchni lasów ochronnych oraz lasów gospodarczych, i tak:

- we wniosku o zatwierdzenie PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża (wzór nr 8 str. 1) wskazano, że powierzchnia lasów uznanych za ochronne w tym Nadleśnictwie wynosi 7869,28 ha⁶⁶, natomiast w PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża (wzór nr 9 str. 1) wskazano, że lasy ochronne zajmują powierzchnię 7877,92 ha, tj. większą o 8,64 ha. Również w treści opisu ogólnego (elaboratu) w tabeli nr 41 podano powierzchnię lasów ochronnych wynoszącą 7877,92 ha;
- we wniosku o zatwierdzenie PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża (wzór nr 8 str. 1) wskazano, że powierzchnia lasów gospodarczych w tym Nadleśnictwie wynosi 237,49 ha, (wzór nr 9 str. 1) wskazano, że lasy gospodarcze zajmują powierzchnię 228,85 ha, tj. o 8,64 ha mniejszą. Natomiast w Programie

⁶² Pismo znak: DL-I.0910.2.2018.

⁶³ Pismo z dnia 17 października 2018 r., znak: DL-I.0910.2.2018.

⁶⁴ Decyzja z dnia 9 października 2012 r., znak: DLP-lpn-611-31/40283/12.

⁶⁵ Pismo z dnia 4 października znak: ZU.7015-8/10/11a/20112.

⁶⁶ Powierzchnia określona w decyzji Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2011 r. znak: DL-lpn-612-17/49660/11/JŁ – w sprawie uznania lasów za ochronne.

ochrony przyrody dla ww. (Tab. 57 str. 214) podano, że w Nadleśnictwie Białowieża lasy gospodarcze nie występują.

(akta kontroli str.1505-1526, 1843-1850)

Główna Konserwator Przyrody⁶⁷ wyjaśniła, że powierzchnia lasów ochronnych wskazana we wniosku Dyrektora Generalnego LP ws. zatwierdzenia PUL dla Nadleśnictwa Białowieża była zgodna z obowiązującą decyzją Ministra Środowiska w sprawie uznania za ochronne lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie PGL LP Nadleśnictwa Białowieża (7869,28 ha). Ponadto stwierdziła, że: *Właściwe powierzchnie lasów ochronnych oraz lasów gospodarczych zostały również podane w elaboracie planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża (tzw. „wzór nr 9”). W załączniku do wniosku o zatwierdzenie przedmiotowego planu – wzór nr 9 (kopia pomocnicza w stosunku do wersji umieszczonej w elaboracie) oraz w zestawieniach zamieszczonych w elaboracie i programie ochrony przyrody powierzchnie te nie zostały skorygowane przez wykonawcę planu w toku prowadzonych prac nad ostateczną wersją dokumentów. Należy jednak podkreślić, że w ramach prac nad sporządzeniem planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża wszystkie lasy zostały zaliczone do gospodarstwa specjalnego. Wobec powyższego przedmiotowe rozbieżności nie miały wpływu na realizację trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w lasach Nadleśnictwa Białowieża.*

(akta kontroli str. 3239-3240, 3347-3358)

W ocenie NIK 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.

2. Zatwierdzenie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża mającego wpływ na skuteczność ochrony obszaru N2000, na podstawie niespójnej i niepełnej dokumentacji, z pominięciem obowiązujących w Ministerstwie procedur.

Minister Środowiska zatwierdził aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, pomimo że:

- a) prognozę oddziaływania na środowisko przygotowano dla *Dokumentacji sporządzonej na potrzeby aneksu do PUL*⁶⁸, która dotyczyła innej wielkości pozyskania drewna (317 894 m³) niż wartość wskazana w aneksie (188 000 m³);
- b) prognoza oddziaływania na środowisko nie uwzględniała aktualnych danych, tj. wykorzystano dane z inwentaryzacji przeprowadzonej na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska w 2007 r. oraz została przygotowana na podstawie projektu PZO, a nie PZO obowiązującego od 27 listopada 2015 r.;
- c) działania przewidziane w aneksie nie uwzględniały zasad ochrony obszaru Natura 2000 określonych obowiązującym PZO;
- d) pomimo wskazań w *Dokumentacji na potrzeby aneksu*, nie został uzupełniony Program ochrony przyrody.

(akta kontroli str. 1173-1333)

Zgodnie z art. 54 ust. 1 u.o.o.ś: „Organ opracowujący projekt dokumentu, o którym mowa w art. 46 lub 47, poddaje projekt, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, opiniowaniu przez właściwe organy, o których mowa w art. 57 i 58.”

Przedłożona kontrolującym dokumentacja zawierała m.in. prognozę oddziaływania na środowisko *Dokumentacji sporządzonej na potrzeby aneksu do PUL*⁶⁹, która dotyczyła

⁶⁷ W piśmie z dnia 28 listopada 2018 r. znak: DL-I.0910.2.2018.

⁶⁸ Dokumentacja na potrzeby sporządzenia aneksu do PUL Nadleśnictwa Białowieża zawierająca ocenę stanu lasu oraz określająca zakres niezbędnych działań gospodarczo-ochronnych dla zachowania drzewostanów świerkowych.

⁶⁹ Dokumentacja na potrzeby sporządzenia aneksu do PUL Nadleśnictwa Białowieża zawierająca ocenę stanu lasu oraz określająca zakres niezbędnych działań gospodarczo-ochronnych dla zachowania drzewostanów świerkowych.

pozyskania drewna w wysokości 317 894 m³, podczas gdy zatwierdzony aneks dotyczył pozyskania drewna w wysokości 188 000 m³.

W świetle złożonych wyjaśnień Dyrektora DL⁷⁰, że: *Dokumentacja na potrzeby sporządzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża*” (zgodnie ze swoją nazwą) została stworzona jako opracowanie pomocnicze w procesie pracy nad zakresem aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, oraz wyjaśnień Głównego Konserwatora Przyrody⁷¹, że: *przedmiotową dokumentację sporządzoną na potrzeby tego aneksu należy uznać za materiał informacyjny i pomocniczy, należy uznać, że Minister Środowiska nie dysponował właściwą prognozą oddziaływania na środowisko aneksu do PUL Nadleśnictwa Białowieża, dotyczącą pozyskania drewna w wysokości 188 000 m³.*

(akta kontroli str.1406-1411, 1812-1823)

Do przedłożonej Ministrowi Środowiska dokumentacji, dotyczącej przygotowanego aneksu, załączono tylko jedną z sześciu opinii (ostatnią) RDOŚ, a opinia PWIS nie określała jakiej wielkości planowanego pozyskania dotyczy.

(akta kontroli str. 1172-1400, 1412, 1960-1972)

Ww. dokumentacja zawierała *Stanowisko dyrektora RDLP do uwag zgłaszanych do Dokumentacji aneksu do PUL*. Odpowiadając uczestnikom konsultacji społecznych dyrektor RDLP stwierdził m.in.: *PZO blokuje realizację działań przewidzianych aneksem.*

(akta kontroli str. 1362-1399)

Minister Środowiska w uzasadnieniu decyzji zatwierdzającej aneks do PUL powołał się m.in. na (pozytywną – przypis kontrolera) opinię RDOŚ z 12 lutego 2016 r.⁷², zgodnie z którą zapisy w PZO, dotyczące wyłączenia z działań gospodarczych drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% drzew w wieku 100 i więcej lat, siedliska grądu subkontynentalnego oraz siedlisk 11 gatunków fauny, nie oznaczają braku możliwości prowadzenia cięć sanitarnych, a jedynie cięć rębnych i przedrębnych będących gospodarką leśną.

W żadnym miejscu w PZO nie ma jednak 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. Opinia RDOŚ zawiera stanowisko, że aneks jest zgodny z PZO, ponieważ nie przewiduje prowadzenia m.in. cięć rębnych i przedrębnych, a jedynie cięć sanitarnych. Wg Encyklopedii Leśnej, dostępnej w serwisie internetowym tworzonym na zlecenie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, cięcia sanitarne wykonywane są w ramach cięć przedrębnych, zatem cięcia sanitarne mogą być jednocześnie cięciami przedrębnymi. Ponadto zgodnie z art. 6 ust.1 pkt. 1 ustawy o lasach gospodarka leśna to działalność m.in. w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych. Cięcia sanitarne będące działaniami z zakresu ochrony lasu wchodzi tym samym w zakres gospodarki leśnej.

Zgodnie z PZO usuwanie zamierających drzew zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunków: zgniotka cynobrowego, ponurka Sneidera (*Boros schneideri*), konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*), śledzinka (*Mesosa myopos*), rozmiazga kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), zagłębka bruzdkowanego (*Rhysodes sulcatus*) oraz bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*)

O nieuwzględnianiu przez aneks do PUL zasad ochrony określonych PZO świadczy również fakt, że na str. 51 *Dokumentacji na potrzeby sporządzenia aneksu* (poddanej strategicznej ocenie) 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.”.

⁷⁰ Pismo z dnia 5 września 2018 r., znak: DL-I.0910.2.2018.

⁷¹ Pismo z dnia 10 października 2018 r., znak: DL-I.0910.2.2018.

⁷² Znak: WPN.611.38.2015.GP.

Główna Konserwator Przyrody stwierdziła⁷³: *Należy podkreślić, że wskazany fragment dokumentacji na potrzeby sporządzenia aneksu do planu urządzenia lasu – „po zatwierdzeniu PZO działania gospodarcze przewidziane w tej ekspertyzie powinny zostać zmodyfikowane tak, by nie stały w sprzeczności z PZO” dotyczył wielkości etatu wskazanego w przedmiotowej dokumentacji (317 894 m³), a nie wielkości etatu z aneksu (188 000 m³), który był przedmiotem opinii RDOŚ.*

Występowanie niespójności pomiędzy aneksem do PUL i PZO może potwierdzić również fakt przekazania przez Ministra Środowiska w dniu 27 czerwca 2018 r.⁷⁴ do RDOŚ w Białymstoku wniosku Dyrektora Generalnego LP⁷⁵, dotyczącego zmiany PZO ustanowionego w 2015 r.

(akta kontroli str. 373-416, 1334, 1340-1341, 1960-1972, 1982-1986, 2251-2262)

W ocenie NIK, zatwierdzony w 2016 r. 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 przewiduje 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 rozmiarz kolweński (wskazane w załączniku IV lit a, dyrektywy 92/43/EWG)⁷⁶.

Zatwierdzenie aneksu do PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża wobec: niewłaściwego przeprowadzenia procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko; luk w przedłożonej dokumentacji oraz nieuwzględnienie w nim konieczności zmiany programu ochrony przyrody, stanowiącego integralną część PUL, zgodnie z obowiązującym PZO, było działaniem nierzetelnym.

Powyższe nieprawidłowości wynikać mogły m.in. z faktu, że w Ministerstwie Środowiska nie zostały opracowane szczegółowe zasady oceny przedkładanych do zatwierdzenia projektów PUL i aneksów do PUL.

3. Zatwierdzenie w dniu 25 marca 2016 r. aneksu do PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w formie decyzji administracyjnej, pomimo orzeczenia NSA z 2014 r., iż zatwierdzenie PUL nie jest dokonywane w formie decyzji administracyjnej.

Ustawa o lasach nie zawiera przepisów wskazujących na to w jakiej formie następuje zatwierdzenie przez Ministra Środowiska PUL/aneksu do PUL.

NSA w wyroku z dnia 12 marca 2014 r. (sygn. akt II OSK 2477/12) wskazał, że zatwierdzenie PUL nie jest decyzją administracyjną.

W decyzji z dnia 25 marca 2016 r. zatwierdzającej aneks do PUL na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża⁷⁷, jako podstawę prawną oprócz art. 23 ust. 1 ustawy o lasach 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.

(akta kontroli str. 1334, 1652-1655, 2953-2965)

Główny Konserwator Przyrody⁷⁸ wyjaśniła, że dysponując wyrokiem NSA w lipcu 2014 r. odstąpiono od zatwierdzania PUL w formie właściwej dla decyzji administracyjnej, uznając jednocześnie za właściwe pozostawienie takiej formy dla aneksów do PUL, które zostały zatwierdzone przed lipcem 2014 r. (tj. w formie decyzji administracyjnej).

⁷³ Pismo z dnia 24 października 2018 r. znak: DL-I.0910.2.2018.

⁷⁴ Pismo znak: DOP-WPN.OP-20.074.1.2018.

⁷⁵ Pismo z dnia 15 czerwca 2018 r., znak: ZP.I.7210.7.2018.

⁷⁶ „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 sóweczki, włośchatki, dzięcioła białogrzbiatego, dzięcioła trójpalczastego i zgniotka cynobrowego, podczas gdy „usuwanie drzew zamierających” jest zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla ponurka Schneidera, bogatka wspaniałego, konarka tajgowego, rozmiarza kolweńskiego i zagłębka bruzdkowanego – por. wyrok TSUE C-441/17 pkt 168 i 216.

⁷⁷ Decyzja znak: DLP-I.611.16.2016.

⁷⁸ Pismo z dnia 17 października 2018 r., znak: DL-I.0910.2.2018.

Wyjaśniła również, że dopiero w związku z wyrokiem WSA z marca 2017 r.⁷⁹ zdecydowano o odstąpieniu od zatwierdzania w formie decyzji administracyjnej również aneksów do PUL.

(akta kontroli str. 2953-2965)

W ocenie NIK, zatwierdzenie przez Ministra Środowiska aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża w formie decyzji administracyjnej, tj. poprzez powołanie się na art. 104 oraz art. 127 § 3 Kpa, było działaniem niezgodnym z prawem.

4. Przekazanie do podpisu Ministrowi Środowiska, projektu decyzji zatwierdzającej aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, bez wymaganych *Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska* paraf kierownictwa Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody i Głównego Konserwatora Przyrody.

Zgodnie z § 4 ust. 1 i § 6 ust. 2 *Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Środowiska*⁸⁰ 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.

(akta kontroli str. 3043-3070)

Pismo Dyrektora Generalnego LP z dnia 18 marca 2016 r.⁸¹, 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 decyzję⁸² zatwierdzającą aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża bez parafy kierownictwa DLiOP.

(akta kontroli str. 1334-1400, 3002-3004)

Dyrektor DL wyjaśnił, że w dniu 23 marca 2016 r. ówczesny Dyrektor DLiOP w obecności Naczelnika Wydziału Gospodarki Leśnej otrzymał ustne polecenie ws. przygotowania projektu decyzji zatwierdzającej aneks do PUL od Głównego Konserwatora Przyrody. Jednocześnie Dyrektor DL wyjaśnił, że: *Decyzję o zatwierdzeniu aneksu podjął Minister Środowiska posiadając obszerną wiedzę w zakresie postępującej gradacji kornika drukarza oraz w oparciu o opinie właściwych organów (RDOŚ i PWIS), jak również mając na uwadze potrzebę szybkiego reagowania ze względu na okres wzmożonej aktywności kornika drukarza.*

Dyrektor DL wyjaśnił również: *... uznano, że niewłaściwe byłoby parafowanie dokumentu w przypadku, gdy jego sporządzanie sprowadza się do bezwłocznego zredagowania jego treści zgodnie z poleceniem Kierownictwa (bez czasu na szczegółową analizę wniosku przez pracowników Departamentu – umożliwiającą również przedstawienie przez Departament propozycji rozstrzygnięcia lub chociażby swoich uwag).* Wyjaśnił⁸³ również, że: *„poinformowano ówczesne Kierownictwo Ministerstwa, że w tak krótkim czasie nie jest możliwe przeanalizowanie pełnej dokumentacji dotyczącej aneksu przez pracowników merytorycznych Departamentu.”.*

(akta kontroli str. 1334-1400, 2999-3008)

⁷⁹ 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, wskazał, że wydane przez Ministra rozstrzygnięcie nie jest decyzją administracyjną podlegającą Kpa.

⁸⁰ Ustanowionym Zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie *regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska* (Dz.Urz. MŚ poz. 49).

⁸¹ Pismo znak: ZU.6005.14.2015.

⁸² Decyzja znak: DLP-I.611.16.2016

⁸³ Pismo z dnia 18 września 2018 r., znak: DL-I.0910.2.2018.

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było niezgodne z § 4 ust. 1 oraz § 6 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska.

5. Wyrażenie w dniu 2 lutego 2017 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska – Pełnomocnika ds. Puszczy Białowieskiej pisemnej zgody na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki we wszystkich klasach wieku w Nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka (co było podstawą wydania przez Dyrektora Generalnego LP *decyzji nr 51*) oraz wydanie Dyrektorowi Generalnemu LP polecenia terminowego usuwania takich drzew wraz z terminowym wywozem (lub okorowaniem), co naruszało zasady ochrony obszaru N2000 Puszcza Białowieska określone w PZO będącym aktem prawa miejscowego oraz postanowienia PUL dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021.

W PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, obowiązującym od dnia 27 listopada 2015 r., jako potencjalne zagrożenia dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk⁸⁴ i gatunków⁸⁵ wskazano: usuwanie zamierających drzew, wycinkę drzew w drzewostanach ponadstuletnich, usuwanie sosen i opanowanych świerków (zasiedlonych przez kornika drukarza) w wieku powyżej 100 lat. W PZO 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%. W PZO nie wskazano gradacji kornika 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 (...) ⁸⁶ 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.*

(akta kontroli str. 10-12, 1506, 1527, 1547, 3011)

Uzasadnienie ww. zgody z dnia 2 lutego 2017 r. zawierało stwierdzenie, że: *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.*

(akta kontroli str. 10-12, 371-372)

Ówczesny Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, Pełnomocnik Ministra do spraw Puszczy Białowieskiej (obecnie zajmujący stanowisko Dyrektora Generalnego LP) wyjaśnił m.in., iż: *w czasie sprawowania przez niego ww. funkcji przyjęta była praktyka codziennych spotkań roboczych tzw. ścisłego kierownictwa, w trakcie których omawiane były sprawy bieżące i wydawane przez Ministra Środowiska dyspozycje i polecenia*

⁸⁴ 9170 grąd kontynentalny i 91E0 łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe.

⁸⁵ Trzmiełojada (*Pernis apivorus*), sóweczki (*Glaucidium passerinum*); włośchatki (*Aegolius funereus*), dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*), dzięcioła trójpalczastego (*Picoides triadactylus*), bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*), zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*), ponurka Schneidera (*Boros schneideri*), średzinki (*Mesosa myopos*), rozmiarza kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*), rozmiarza kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), zagłębka bruzdkowanego (*Rhysodeus sulcatus*) i siniaka (*Columba oenas*).

⁸⁶ Tj. pachnica dębowa, bogatek wspaniały, zgniotek cynobrowy, ponurek Schneidera, średzinka, rozmiarza kolweński, konarek tajgowy i zglębek bruzdkowany.

ustne co do sposobu załatwiania tych spraw; w sprawie dotyczącej zgody z dnia 2 lutego 2017 r. podjął działania w wykonaniu skonkretyzowanego polecenia Ministra Środowiska, zgodnie z jego dyspozycjami”; wydał zgodę na usuwanie drzew i polecenie terminowego usuwania drzew, ponieważ postępowanie takie było zgodne z PZO oraz „nie sprzeciwiał się temu fakt, iż według PZO usuwanie drzew w określonych warunkach stanowiło potencjalne zagrożenie dla dwóch typów siedlisk przyrodniczych (...), pięciu gatunków ptaków (...) i sześciu gatunków chrząszczy (...).

(akta kontroli str. 1803-2993)

W uzasadnieniu zgody z dnia 2 lutego 2017 r. 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 ustawy o lasach oraz z ustawą o ochronie przyrody, przy czym nie sprecyzowano, z których przepisów tej ustawy miały wynikać wspomniane działania.

(akta kontroli str. 10-12)

Ówczesny Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska wyjaśnił⁸⁷, 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 ustawy o ochronie przyrody. 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 jednak wynikami strategicznej oceny oddziaływania na środowisko planowanych działań na cele ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

Podsekretarz Stanu w MŚ, Pełnomocnik ds. Puszczy Białowieskiej stwierdził m.in., 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. Stwierdził także, że pozytywna ocena oddziaływania, jakie może zostać spowodowane przez planowane działania, zawarta w *Prognozie oddziaływania na środowisko*, w istocie dotyczyła całego obszaru Puszczy Białowieskiej, co z kolei dawało podstawę do wdrożenia działań także w Nadleśnictwach Browski i Hajnówka.

(akta kontroli str. 1803-2993)

NIK zauważa, iż 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 pisma z dnia 2 lutego 2017 r. i decyzji nr 51 nie spowodują znacząco negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska, dla wszystkich trzech nadleśnictw puszczańskich.

Nie znajduje uzasadnienia również 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

⁸⁷ Pismo z dnia 15 października 2018 r.

Browsk i Hajnówka, których omawiana pisemna zgoda dotyczyła. Na terenie poszczególnych nadleśnictw występuje inny stan faktyczny.

6. 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. 47 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.

Zgodnie z zasadą przezorności, wyrażoną w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁸⁸, 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.

Minister Środowiska nie podejmował działań, z racji nadzoru nad działalnością PGL LP, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy *o lasach*, oraz pomimo że PGL LP jest jednostką podległą Ministrowi Środowiska, 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*⁸⁹, i dokumencie pn. *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, m.in. w formie wytycznych czy rekomendacji.

Dopiero po wyroku TSUE, w dniu 14 maja 2018 r. Minister Środowiska polecił Dyrektorowi Generalnemu LP uchylić *decyzję nr 51*, a w piśmie do Dyrektora Generalnego LP z dnia 29 czerwca 2018 r. zwrócił uwagę na potrzebę przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dokumentów innych niż wymienione w art. 46 u.o.o.ś.

(akta kontroli str. 766, 1139-1140)

7. Brak działań w celu zobowiązania jednostek Lasów Państwowych z terenu Puszczy Białowieskiej do wykonania postanowień TSUE o zastosowanie 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, aby zaprzestala 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.

(akta kontroli str. 417-438, 1334-1339)

Ówczesny Minister Środowiska wyjaśnił, iż *Lasy Państwowe postępowały zgodnie z postanowieniem TSUE 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*

⁸⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

⁸⁹ Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska.

naruszona integralność powróci szybciej. Czy w strefie referencyjnej czy też na pozostałej części obszaru (...) Puszcza Białowieska.

(akta kontroli str. 711-717, 373-416, 3152-3165, 3419-3420)

NIK nie podziela ww. stanowiska. Zdaniem NIK niepodjęcie działań w celu zastosowania się Lasów Państwowych do postanowienia TSUE było postępowaniem nierzetelnym.

Minister Środowiska polecił Dyrektorowi Generalnemu LP uchylić *decyzję nr 51*, po wyroku TSUE z 17 kwietnia 2018 r., w dniu 14 maja 2018 r., a następnie określił zakres i warunki podejmowania działań związanych z zachowaniem bezpieczeństwa publicznego na terenie nadleśnictw puszczańskich.

OCENA
CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą obowiązujące zasady prowadzenia gospodarki leśnej i ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej nie były spójne i konsekwentne. Działania Ministrów Środowiska, zarówno na etapie wprowadzania ograniczeń w pozyskaniu drewna jak i znacznego jego zwiększenia, były nierzetelne. W ocenie NIK w przypadku obiektu o unikatowych walorach przyrodniczych jakim jest Puszcza Białowieska, maksymalny poziom pozyskania drewna powinien w pierwszej kolejności wynikać z zaprojektowanych w PUL działań w zakresie ochrony przyrody, opartych na wynikach prowadzonego monitoringu gatunków i siedlisk Natura 2000.

OBSZAR 2

Działania Ministra Środowiska związane z ochroną przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej

Opis stanu
faktycznego

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*⁹⁰, 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.

(akta kontroli str. 996, 1745-1752)

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 Białowieska⁹¹. 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.).

(akta kontroli str. 905-946)

Minister Środowiska w dniu 7 listopada 2014 r. ustanowił plan ochrony dla Białowieskiego Parku Narodowego⁹².

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

⁹⁰ Program został opracowany na zamówienie Ministerstwa Środowiska i sfinansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

⁹¹ 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.

⁹² Dz. U. poz. 1735.

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 Białowieskiej⁹³; 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 ochrony⁹⁴.

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 drzewostanów⁹⁵, krytykowano ograniczenie pozyskania drewna do 47 tys. m³ 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 świerka⁹⁶.

(akta kontroli str. 136-151, 305-314, 995a-995b)

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.

(akta kontroli: 439-451, 997-1000, 1344-1351, 1418-1503, 3129-3135)

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 jakiegokolwiek 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.

(akta kontroli str. 1695-1704)

⁹³ Prof. Jerzy M. Gutowski – Zakład Lasów Naturalnych IBL, Prof. Bogdan Jaroszewicz – Białowieska Stacja Geobotaniczna Wydziału Biologii Uniwersytetu Warszawskiego.

⁹⁴ Paweł Pawlaczyk – Klub Przyrodników.

⁹⁵ Prof. Bogdan Brzezicki – Katedra Hodowli Lasu Wydziału Leśnego SGGW.

⁹⁶ Marek Ksepko, Janusz Dawdziuk – Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej.

Załącznikiem do *Programu dla Puszczy* było sprawozdanie z przebiegu Konferencji naukowej nt. *Puszcza Białowieska – mity, fakty i przyszłość* (12-13 marca 2016 r.)⁹⁷. 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.

(akta kontroli str. 1695-1704, 1708-1717, 1960-1972)

Z uwagi na kontrowersje wywołane decyzją zatwierdzającą aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, Minister Środowiska zaprosił misję Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (dalej: „IUCN”)⁹⁸, będącej ciałem doradczym UNESCO⁹⁹, 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 raport¹⁰⁰, 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 (OUV¹⁰¹) 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 II ochrony częściowej*, 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.

(akta kontroli str. 904-939, 2484)

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

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Ang. International Union for Conservation of Nature - Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody, ciało doradcze UNESCO.

⁹⁹ Ang. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury.

¹⁰⁰ 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.).

¹⁰¹ Ang. Outstanding Universal Value – wyjątkowa uniwersalna wartość.

transgranicznego planu zarządzania Obiektem Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska”.

Zarządzeniem z dnia 7 października 2016 r.¹⁰² 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 „Białowieża Forest.”

(akta kontroli str. 904-946)

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.

(dowód: akta kontroli str. 2003-2096, 2188-2244)

Zarządzeniem z dnia 24 maja 2018 r.¹⁰³ 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.

(akta kontroli str. 373-416)

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody wyjaśniła, iż prace Zespołu Ekspertów ds. Puszczy Białowieskiej nie stanowią kontynuacji prac Zespołu ds. Puszczy Białowieskiej, choć dotyczą tego samego obiektu. *Zintegrowany Plan Zarządzania Transgranicznym Obiektem Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska”* nie jest dokumentem tożsamym z *Planem działań na terenie Puszczy Białowieskiej*, do którego rekomendacje ma opracować Zespół Ekspertów ds. Puszczy Białowieskiej. *Zintegrowany Plan Zarządzania* będzie obejmował obszar całej Puszczy Białowieskiej, zarówno w granicach Polski jak i Białorusi i będzie odnosił się do zarządzania Obiektem z punktu widzenia celów Obiektu Światowego Dziedzictwa. Tymczasem plan działań na terenie Puszczy Białowieskiej będzie odnosił się wyłącznie do obszaru Puszczy znajdującego się w granicach Polski oraz do działań, które mogą zostać podjęte na tym obszarze także z punktu widzenia form ochrony przyrody obejmujących Puszcę Białowieską. Wizytacja Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska przez misję IUCN miała miejsce w dniach 24 września–2 października 2018 r.

Ponadto wyjaśniła, że: *przystąpiono do prac związanych z opracowaniem aktualizacji raportu o stanie ochrony Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska”. Aktualnie, w porozumieniu z zarządcami Obiektu, uzyskano materiały dotyczące omawianych zagadnień, m.in. w zakresie zadań realizowanych w Obiekcie. Na podstawie przesłanych informacji opracowany zostanie Raport o stanie Obiektu. Raport zostanie przesłany do Komitetu Światowego dziedzictwa UNESCO w terminie określonym w Decyzji 41 COM 7B.1., tj. do dnia 1 grudnia 2018 r.*

(akta kontroli str. 2245-2246, 2249-2263, 2267-2268, 2271-2272)

¹⁰² Dz. Urz. MŚ poz.68.

¹⁰³ Dz. Urz. MŚ poz.31.

Polsko-Białoruska Grupa Robocza ds. Transgranicznego Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska” opracowała założenia do Zintegrowanego Planu Zarządzania Transgranicznym Obiektem Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska”. Strona białoruska przesłała do MŚ materiał roboczy dotyczący jej części ww. Planu. Materiał ten stanie się przedmiotem dalszych prac i ustaleń członków grupy.

(akta kontroli str. 2001-2004)

Minister Środowiska prowadził korespondencję z KE w sprawie realizacji wyroku TSUE 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.

(akta kontroli str. 2273-2377)

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 pozyskania drewna w drzewostanach ponadstuletnich i na siedliskach grądu subkontynentalnego oraz usuwanie ponad stuletnich martwych świerków.

Na polecenie Ministerstwa Środowiska¹⁰⁴ DGLP przedstawiła analizę ww. raportu, w której zaprzeczyła stwierdzeniom dotyczącym złamania zapisów PUL, naruszenia przepisów PZO czy złamania postanowień TSUE, 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 nie dopuszczające tych działań uznali za błędne) i koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

(akta kontroli str. 947-994, 2269-2270, 2273-2309)

Pismem z dnia 27 czerwca 2018 r. Minister Środowiska przekazał RDOŚ w Białymstoku wniosek Dyrektora Generalnego LP z dnia 15 czerwca 2018 r. dotyczący zmiany PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska, polecając dokonanie jego analizy z uwzględnieniem wyników inwentaryzacji przyrodniczej. We wniosku popartym licznymi argumentami merytorycznymi, zwrócono uwagę na błędne zdaniem DGLP zapisy PZO, jednakże nie wskazano konkretnych wyników badań, które potwierdzałyby poszczególne argumenty.

(akta kontroli str. 2245-2246, 2249-2263)

W dniu 16 listopada 2018 r. odbyło się w siedzibie Ministerstwa Środowiska spotkanie sprawozdawcze z przedstawicielami KE. Minister Środowiska wyjaśnił, iż Ministerstwo Środowiska otrzymało drogą mailową wersję elektroniczną proponowanego programu spotkania dwustronnego z przedstawicielami KE w języku angielskim. Zgodnie z programem na spotkaniu tym poruszane były kwestie dotyczące gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, tj w szczególności wykonania wyroku TSUE w sprawie C-441/17. Minister Środowiska poinformował, że spotkania dwustronne są inicjowane przez KE. Zwyczajowo to przedstawiciele KE przygotowują projekty protokołów z tych spotkań, a następnie przekazują je do MŚ z prośbą o dokonanie ewentualnych poprawek. Jak dotąd Ministerstwo Środowiska nie otrzymało od KE projektu protokołu ze spotkania, które odbyło się dnia 16 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 3347-3358)

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

¹⁰⁴ Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Leśnictwa MŚ z dnia 26 kwietnia 2018 r. do Dyrektora Generalnego LP.

W Ministerstwie Środowiska brak było wiedzy o realizacji planowanych zadań z zakresu ochrony przyrody na terenie Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, wynikających z PZO dla obszaru Natura 2000, planów ochrony lub zadań ochronnych rezerwatów przyrody.

(akta kontroli str. 2001-2004)

W Ministerstwie Środowiska nie analizowano wyników monitoringu prowadzonego w Puszczy Białowieskiej. Minister Środowiska nie podejmował działań w celu skoordynowania monitoringu prowadzonego na terenie Puszczy Białowieskiej przez różne podmioty, w tym przez niego nadzorowane, np: monitoringu lasu i monitoringu przyrodniczego prowadzonego w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska przez GIOŚ; monitoringu realizacji PUL, do którego prowadzenia zobowiązane są regionalne dyrekcje lasów państwowych opracowujące PUL oraz inwentaryzacji przyrodniczej prowadzonej w Lasach państwowych na podstawie zarządzeń i decyzji Dyrektora Generalnego LP.

(akta kontroli str. 1763-1802, 2001-2004, 2947-2965, 3174-3175, 3249-3251)

Minister Środowiska nie zajmował stanowiska w stosunku do wydanego przez Dyrektora Generalnego LP Zarządzenia nr 29 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 urządzenia 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, a także konkretyzującej to zarządzenie Decyzji nr 336 Dyrektora Generalnego LP 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 (ZP.722.15.2016).

(akta kontroli str. 1763-1768)

Realizacja programu badawczo-monitoringowego, finansowanego przez Lasy Państwowe, przewidziana była w *Programie dla Puszczy*.

Dyrektor DL wyjaśnił, iż Departament nie otrzymał od Ministra Środowiska polecenia zajęcia stanowiska w sprawie wydanego przez DGLP Zarządzenia nr 29 z dnia 14 czerwca 2016 r. Departament Leśnictwa nie ma wiedzy na temat uzgodnień (konsultacji) Dyrektora Generalnego LP z Ministrem Środowiska w sprawie treści tego zarządzenia. Oficjalnie żadne pismo w przedmiotowej sprawie nie zostało zarejestrowane w Departamencie Leśnictwa. Nie wyklucza to faktu konsultacji treści przedmiotowego zarządzenia bezpośrednio z Ministrem Środowiska.

Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła, że nie posiada wiedzy:

- czy i jakie stanowisko zajął ówczesny Minister Środowiska wobec podważania przez DGLP w ww. zarządzeniu prawidłowości ustanowienia obszaru Natura 2000 na terenie PGL Lasów Państwowych w Polsce oraz prawidłowości sporządzenia planów zadań ochronnych dla tych obszarów. W Departamencie Leśnictwa, który prowadzi sprawy z zakresu nadzoru Ministra nad PGL Lasy Państwowe nie zachowało się żadne stanowisko Ministra Środowiska w przedmiotowej sprawie.;
- czy ówczesny Minister Środowiska kwestionował swoją rolę jako sprawującego „nadzór prewencyjny” nad sporządzoną w ramach inwentaryzacji „projektowaną listą przedmiotów ochrony związaną z danym obszarem Natura 2000” (§ 2a ust. 1. ww. zarządzenia), a także ustaleniami nadleśniczego co do potrzeby zaprojektowania działań ochronnych (§ 45 ww. zarządzenia). W Departamencie Leśnictwa, który prowadzi sprawy z zakresu nadzoru Ministra nad PGL Lasy Państwowe nie zachowało się żadne stanowisko Ministra Środowiska w przedmiotowej sprawie.;
- czy ówczesny Minister Środowiska otrzymał, sporządzoną na podstawie ww. zarządzenia „projektowaną listę przedmiotów ochrony Natura 2000 Puszcza

Białowieska" lub wniosek o uznanie działalności gospodarczej na gruntach wchodzących w skład N2000 za należycie służące ochronie przedmiotów ochrony Natura 2000.

(akta kontroli str. 1763-1770, 1796-1802, 1824-1834)

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.

W decyzji z dnia 28 kwietnia 2016 r. (znak DLP-III.4102.133.2016), wydanej na wniosek Dyrektora Generalnego LP z dnia 26 kwietnia 2016 r., zezwalającej na odstępstwa od czynności zakazanych wobec wybranych gatunków w związku z wykonywaniem inwentaryzacji na terenie Białowieskiego Parku Narodowego, Minister Środowiska powołał się na dokumenty, które nie były znane Departamentom: Ochrony Przyrody i Leśnictwa, a mianowicie na: umowę PGL LP z Ministrem Środowiska pod nazwą *Monitoring stanu lasów i różnorodności biologicznej na obszarze Puszczy Białowieskiej* oraz *Porozumienie zawarte pomiędzy Ministrem Środowiska i Dyrektorem Generalnym LP*.

(akta kontroli str.1884-1903)

W odpowiedzi na wniosek Instytutu Badawczego Leśnictwa¹⁰⁵ (dalej: „IBL”) z dnia 2 marca 2017 r. o wyrażenie zgody na prowadzenie badań naukowych dotyczących wybranych gatunków zwierząt (owadów, płazów, ptaków i ssaków) na terenie Białowieskiego Parku Narodowego, które miały być realizowane w 2017 r. w ramach projektu *Ocena i monitoring zmian stanu różnorodności biologicznej w Puszczy Białowieskiej na podstawie wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych – kontynuacja*, Główny Konserwator Przyrody z upoważnienia Ministra Środowiska wydał w dniu 3 marca 2017 cztery decyzje znak: DOP-WPN.286.43.2017, z czego:

1. dwie decyzje, wydane na podstawie art. 56 u.o.o.p., zezwalały na odstępstwa od zakazów wymienionych w art. 52 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 6, pkt 7, pkt 12 i pkt 13 u.o.o.p.; w tym jedna zezwalająca dodatkowo od maja do września zainstalowane zostaną pułapki lejkowe do odłowu ww. owadów w ilości do 20 sztuk będą one kontrolowane w około miesięcznych odstępach (tj. rozszerzono warunki wydanego zezwolenia);
- dwie decyzje, wydane na podstawie art. 15 u.o.o.p., zezwalały na odstępstwa od zakazów wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 3, pkt 15, pkt 17, pkt 18, pkt 20 u.o.o.p.;

¹⁰⁵ Wniosek z dnia 2 marca 2017 r. dotyczył:

- odstępstwa od zakazów wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt. 15 i pkt 18 oraz art. 60 ust. 6 pkt. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r.o ochronie przyrody¹⁰⁵ (dalej: „u.o.o.p.”) dla motyli: (czerwończyk fioletek (*Lycanea helle*), przeplatka aurinia (*Euphydryas aurinia*), przeplatka matura (*Euphydryas maturna*) szlaczkoń szafrańcic (*Colias myrmidone*), modraszek eroides (*Polyommatus eros eroides*) i jednego gatunku ważki: zalotka większa (*leucorrhinia pectoralis*);
- odstępstwa od zakazów wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt. 3, pkt 15 i pkt 18 oraz art. 60 ust. 6 pkt. 1 u.o.o.p. dla chrząszczy: zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*), zgniotka szkarłatnego (*Cucujus haematodes*), ponurka Schneidera (*Boros schneideri*);
- odstępstwa od zakazów wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt. 3 i pkt 15 oraz art. 52 ust. 1 pkt. 2, pkt 4 oraz pkt 6 u.o.o.p. dla pachnicy dębowej (*Osmoderma barnabita*);
- odstępstwa od zakazów wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt. 3, pkt 15 i pkt 18 oraz art. 60 ust. 6 pkt. 1 u.o.o.p. w przypadku odłowu chrząszczy biegaczowatych (*Carabidae*) i kusakowatych (*Staphylinidae*) oraz oceny siedlisk na podstawie współczynnika SBO;
- odstępstwa od zakazów wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 15 i pkt 18 oraz art. 60 ust. 6 pkt. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r.o ochronie przyrody dla płazów: traszka grzebieniasta (*Triturus cristatus*) i kumak nizinny (*Bombina bombina*);
- odstępstwa od zakazów wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt. 3, pkt 15 i pkt 18 oraz art. 60 ust. 6 pkt. 1 u.o.o.p. dla wybranych gatunków ptaków: dzięcioła białobrzbietego (*Dendrocopos leucotos*) i dzięcioła trójpalczastego (*Picoides tridactylus*), puchacza (*Bubo bubo*), żurawia (*Grus grus*), muchołówki małej (*Ficedula parva*) i muchołówki białoszyjej (*Ficedula albicollis*);
- dla sów: włośchatki (*Aegolius funereus*) i sóweczki (*Glaucidium passerinum*) oraz lelka (*Caprimulgus europaeus*) – nie wskazano podstawy prawnej o które odstępstwa od zakazów się wnioskuje;
- odstępstwa od zakazów wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt. 3, pkt 15 i pkt 18 oraz art. 60 ust. 6 pkt. 1 u.o.o.p. dla mopka (*Barbastella barbastellus*).

w tym jedna zezwalająca dodatkowo od maja do września zainstalowane zostaną pułapki lejkowe do odłowu ww. owadów w ilości do 20 sztuk będą one kontrolowane w około miesięcznych odstępach (tj. rozszerzono warunki wydanego zezwolenia).

Pismem z dnia 8 marca 2017 r. IBL wystąpił do Ministra Środowiska o korektę błędnego zapisu dotyczącego liczby pułapek lejkowych, użytych do odłowu owadów saproksylicznych (zgodnie z wnioskiem z dnia 2 marca 2017 r. miało ich być 60 sztuk).

W dniu 9 marca 2017 r. Główny Konserwator Przyrody, przychylając się do ww. wniosku z dnia 8 marca 2017 r., wydał z upoważnienia Ministra Środowiska dwie decyzje znak: DOP-WPN.286.43.2017, zmieniające liczbę pułapek lejkowych z 20 na 60 sztuk. Jedna z ww. decyzji zmieniała warunki realizacji zezwolenia lit. a decyzji Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2017 r. znak: DOP-WPN.286.43.2017, zezwalającej na odstępstwa od zakazów wymienionych w art. 52 ust. 1 u.o.o.p. Druga z ww. decyzji nadawała nowe brzmienie pkt. lit. a decyzji Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2017 r. znak: DOP-WPN.286.43.2017, zezwalającej na odstępstwa od zakazów określonych w art. 15 ust. 1 u.o.o.p

(dowód: akta kontroli str. 1856-1859, 3199-3236, 3242-3248)

Pracownik Zakładu Ochrony Lasu w IBL wyjaśnił, iż Ministerstwo Środowiska wydając w dniu 3 marca 2017 r. dwie pierwsze decyzje (jedną z art. 15 u.o.o.p. i jedną z art. 56 u.o.o.p. – przypis kontrolera NIK) nie uwzględniło prośby ujętej we wniosku Instytutu dotyczącej zastosowania innej metody badania owadów saproksylicznych przy użyciu pułapek lejkowych. Stwierdził także: *Przypuszczam, że po otrzymaniu dwóch decyzji z dnia 3 marca 2017r. znak DOP-WPN.286.43.2017, (...) dopatrzono się w zespole prowadzącym te badania, że brakuje zapisu o pułapkach lejkowych, (...). Dalej przypuszczam, iż do Ministerstwa Środowiska została wystosowana prośba – nie wiem jaką drogą – o korektę decyzji w zakresie uwzględnienia pułapek lejkowych w metodyce badań. Rozbieżność sugeruje, że tego samego dnia została przesłana skorygowana wersja decyzji (...). Przypuszczam, że koordynator projektu osobiście albo poprzez administrację poprosił o korektę decyzji (...). Sprawa ta była pilna z uwagi na konieczność rozpoczęcia badań, warunkowanych pozyskaniem decyzji.*

(dowód: akta kontroli str. 3252-3254)

Ówczesny koordynator projektu w IBL wyjaśnił: *We wniosku na odstępstwa od zakazów obowiązujących na terenie Białowieskiego Parku Narodowego i na odstępstwa od zakazów ochrony gatunkowej wskazaliśmy 60 sztuk pułapek lejkowych na terenie BPN. Interweniowałem telefonicznie w Ministerstwie Środowiska (...). Zapytałem skąd wyniknął ten brak pułapek w decyzji. Z tego co pamiętam (osoba zajmująca się sprawą – przypis kontrolera NIK) mówiła, że to przeoczenie i obiecała szybko poprawić i przesłać poprawioną wersję. Zależało nam na czasie, bo był to marzec i zaczynał się okres wegetacyjny. Zależało nam na rozpoczęciu prac na terenie BPN, w tym samym czasie co w lasach gospodarczych.” „Po otrzymaniu poprawionej decyzji z Ministerstwa Środowiska, w której były już pułapki lejkowe, okazało się że zezwolono na 20 pułapek lejkowych zamiast 60 sztuk wnioskowanych pułapek lejkowych. (...) Musiałem zadzwonić jeszcze raz do Ministerstwa Środowiska, aby wyjaśnić skąd ta zmiana z 60 szt. na 20 szt. Poprosiłem o jak najszybsze przekazanie decyzji przez Ministerstwo, jak już będzie gotowa to żeby przesłać w formie skanu drogą elektroniczną.*

(akta kontroli str. 3255-3256)

Minister Środowiska nie otrzymał od DGLP w wyznaczonym terminie informacji 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, udzielonych na podstawie decyzji Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2016 r. (DLP-III.4102.133.2016) i decyzji Ministra Środowiska z dnia 26 kwietnia 2017 r. (DOP-WPN-286.95.2017.DW). Opóźnienia wynosiły odpowiednio: 96 dni i 50 dni.

(akta kontroli str.1884-1903, 1904-1916, 3136-3143)

W latach 2014–2018 Minister Środowiska nie zrealizował wniosków NIK związanych z problematyką ochrony Puszczy Białowieskiej, zamieszczonych w Informacji o wynikach kontroli NIK *Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej* dotyczących opracowania strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, uwzględniającej potrzeby ochrony w ramach sieci Natura 2000, zmiany PUL 2012–2021 w celu zapewnienia ochrony wszystkim cennym przyrodniczo drzewostanom w Puszczy Białowieskiej oraz prawidłowego wykonywania nadzoru nad realizacją PUL.

(akta kontroli str.1960-1977)

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 września 2013 r. wносиła też o *podjęcie działań w celu zmiany Porozumienia zawartego w dniu 4 lipca 1996 r. pomiędzy Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Wojewodą Białostockim a gminami: Białowieża i Narewka, zgodnie z obowiązującym prawem i monitorowanie jego realizacji lub doprowadzenie do jego rozwiązania*. Porozumienie nie zostało zmienione.

(akta kontroli str. 1732-1744, 1965-1977)

W latach 2008–2018 (I półrocze) do Ministerstwa Środowiska, zgodnie z ewidencją skarg, wniosków i petycji, wpłynęło i rozpatrywane było 74 skarg i wniosków (w tym: 63 w 2016 r.), dotyczących gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej. Głównymi tematami skarg była m.in.: ochrona drzewostanu Puszczy Białowieskiej na terenach Lasów Państwowych.

Analiza 10 skarg i wniosków dotyczących problematyki związanej z gospodarką leśną na terenie Puszczy Białowieskiej wykazała, że na wszystkie skargi udzielono skarżącym odpowiedzi. Wszystkie odpowiedzi zawierały w treści ustosunkowanie się do pytań, uwag i zarzutów zgłaszanych przez skarżących/wnioskodawców; odpowiedzi udzielono terminowo. Tematyka skarg i wniosków dotyczyła głównie m.in.: ochrony Puszczy Białowieskiej oraz zwiększenia wycinki drzew na terenie trzech nadleśnictw położonych na terenie Puszczy Białowieskiej.

(akta kontroli: str.1045-1050, 1079-1095, 2501-2703)

W elektronicznej bazie skarg i wniosków wpływających do MŚ, prowadzonej przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego (dalej: „BKIAW”), w 2017 r. nie wykazano sześciu skarg dotyczących problematyki związanej z Puszcza Białowieską o numerach spraw: DL-I.073.10.2017, DI-I.051.27.2017, DL-I.051.30.2017, DL-I.078.56.2017, DL-I.051.64.2017, DL-I.051.79.2017, które zostały wykazane w ewidencji skarg i wniosków prowadzonej przez Departament Leśnictwa w 2017 r. Ponadto w elektronicznej bazie skarg i wniosków (BKIAW) w 2017 r. oraz ewidencji skarg i wniosków prowadzonej w DL nie uwzględniono trzech skarg, na które DL udzielił skarżącym odpowiedzi (numery spraw: DL-I.051.50.2017, DL-I.051.52.2017, DL-I.051.59.2017).

Zgodnie z § 4 Instrukcji z dnia 11 lipca 2016 r. w *sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w Ministerstwie Środowiska* Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego prowadzi elektroniczną bazę skarg, wniosków oraz petycji wpływających do Ministerstwa Środowiska, a sekretariaty komórek organizacyjnych Ministerstwa Środowiska prowadzą ewidencję skarg, wniosków i petycji.

(akta kontroli: str.1045-1050, 1079-1095, 2501-2628)

W obszarze kontroli zarządczej, dotyczącej zadań ochrony przyrody i gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, stwierdzono:

- a) w Ministerstwie nie było danych na temat zadania realizowanego w 2008 r., na zlecenie Ministra Środowiska, pn. *Działania informacyjno-edukacyjne nt. walorów przyrodniczych „Puszczy Białowieskiej” oraz idei rozszerzenia Białowieskiego Parku Narodowego*. Na zadanie wydatkowano 61.220 zł środków NFOŚiGW. Podstawowym celem realizacji przedsięwzięcia było budowanie poparcia społecznego dla idei powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego oraz uzyskania zgody rad gmin na zwiększenie terenu parku oraz podpisanie porozumienia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a Ministrem Środowiska. Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody wyjaśniła, iż nie posiada informacji odnoszących się do realizacji

powyższego zadania i Departament nie był prowadzącym ten projekt. Nie realizował także tego projektu Departament Leśnictwa. Ministerstwo Środowiska nie posiadało danych na temat realizacji tego projektu, mimo iż NFOŚiGW finansował je na zlecenie Ministerstwa. Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła, iż: *zadanie „Działania informacyjno-edukacyjne nt. walorów Puszczy Białowieskiej oraz idei rozszerzenia Białowieskiego Parku Narodowego”, realizowane przez Ministra Środowiska nie musiało być zlecone Departamentowi Leśnictwa bądź Departamentowi Ochrony Przyrody. Realizacja tego zadania mogła zostać powierzona innemu departamentowi, np. odpowiedzialnemu za działania związane z edukacją przyrodniczą, jako departamentowi wyspecjalizowanemu w tym względzie. Tym samym oba ww. departamenty mogły wspomagać merytorycznie realizację zadania (poszczególnych jego komponentów w zakresie swoich kompetencji) nie posiadając wiedzy o całości działań w tym względzie.*

(akta kontroli: str. 1973- 1979)

- b) Minister Środowiska nie wyznaczył celów i zadań w zakresie zatwierdzania PUL i nadzoru nad prowadzeniem gospodarki leśnej i ochrony przyrody, a co za tym idzie w MŚ nie określono mierników ich realizacji.

W planie działalności Ministra Środowiska (m.in. na rok 2017 i 2018), wśród najważniejszych pięciu celów do realizacji nie zamieszczono zadań dotyczących ochrony przyrody i gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, w sytuacji gdy toczyło się postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości (wyrok Trybunału został wydany w dniu 17 kwietnia 2018 r.);

Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła, że: *nie wyznaczono kategorię celu w zakresie zatwierdzania PUL. Natomiast Minister Środowiska na bieżąco realizuje cel wynikający bezpośrednio z ustawy o lasach, jakim jest zatwierdzanie planów urządzenia lasu, dbając aby gospodarka leśna w lasach własności Skarbu Państwa prowadzona była na podstawie zatwierdzonych planów urządzenia lasu.*

(akta kontroli str.1001-1134,1096-1134, 1773-1791, 1824-1834)

- c) w Ministerstwie Środowiska w zakresie analizy ryzyka w związku z podjętymi decyzjami, nie brano pod uwagę potencjalnie negatywnego stanowiska KE i konsekwencji z tym związanych.

Główny Konserwator Przyrody i Dyrektor Departamentu Leśnictwa wyjaśnili, iż: *aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża został poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Dokument ten przed zatwierdzeniem przez Ministra Środowiska uzyskał pozytywną ocenę właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Minister Środowiska, kierując się dobrem stanu lasów w Puszczy Białowieskiej, prowadził dialog z Komisją Europejską polegający m.in. na przekazywaniu stosownych wyjaśnień o aktualnie prowadzonych działaniach na terenie Puszczy Białowieskiej. Pomimo próby wyjaśnienia problematyki w sposób merytoryczny sprawa została skierowana do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Do tego momentu trudno było rozpatrywać potencjalne ryzyko negatywnego stanowiska Komisji Europejskiej. Głównym celem zatwierdzenia aneksu było powstrzymanie gradacji. Działania miały służyć powstrzymaniu pogorszenia się stanu siedlisk oraz ograniczyć zwiększające się zagrożenia dla życia i zdrowia osób przebywających w lasach Nadleśnictwa Białowieża i ich mienia oraz ograniczenie ryzyka wystąpienia pożaru.*

(akta kontroli str.1001-1134, 1792-1798, 1824-1834)

- d) Minister Środowiska nie opracował procedur dotyczących zasad sprawdzania realizacji wydanych decyzji/zaleceń, zasad raportowania i analizowania realizacji wydanych decyzji/zaleceń.

Zastępca Dyrektora DL wyjaśnił, iż w Ministerstwie Środowiska nie opracowano procedur dotyczących zasad sprawdzania realizacji wydanych decyzji/zaleceń, zasad raportowania i analizowania realizacji wydanych decyzji/zaleceń. Ze względu na różnorodną formę i przedmiot wydawanych przez Ministra Środowiska decyzji/zaleceń dostosowuje się metody oceny ich realizacji do potrzeb oraz istniejącej sytuacji i możliwości.

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody wyjaśniła m.in. że: *w Departamencie nie zostały określone zasady dotyczące monitorowania wydanych decyzji. Należy przy tym zauważyć, że nie we wszystkich decyzjach (brak podstawy Prawnej) nakładany jest na wnioskodawcę wymóg złożenia sprawozdania, co powoduje, że jakiegokolwiek monitorowanie jest trudne do realizacji.*

(akta kontroli str. 1001-1134, 1137-1138,1141, 1096-1134, 1773-1791, 1824-1834, 3136)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przekazanie do UNESCO niepełnej oceny potencjalnego oddziaływania aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża¹⁰⁶ 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 do 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.

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody wyjaśniła, że: *„przystąpiono do prac związanych z opracowaniem aktualizacji raportu o stanie ochrony Obiektu Światowego dziedzictwa „Puszcza Białowieska”. Aktualnie, w porozumieniu z zarządcami Obiektu, uzyskano materiały dotyczące omawianych zagadnień, m.in. w zakresie zadań realizowanych w Obiekcie. Na podstawie przesłanych informacji opracowany zostanie Raport o stanie Obiektu. Dyrektor DOP zadeklarowała, że raport zostanie przesłany do Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO w terminie określonym w decyzji 41 COM 7B.1. (tj. do dnia 1 grudnia 2018 r.). Wizytacja Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska” przez misję IUCN miała miejsce w dniach 24 września – 2 października 2018 r.*

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

(akta kontroli str. 2001-2002, 2003-2004, 2267-2268, 2271-2271; 3291-3292;3480-3482)

2. Brak tłumaczenia na język polski podpisanych w dniu 19 stycznia 2017 r. anglojęzycznych dokumentów: *Report on the State of Conservation Białowieża Forest World Heritage Site (Belarus, Poland) (N 33ter)* oraz *Draft Assumptions for The Integrated Management Plan for the Białowieża Forest Transboundary World Heritage Site* (Raport o stanie ochrony Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska oraz projekt założeń do Zintegrowanego Planu Zarządzania Transgranicznym Obiektem Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska”).

Zgodnie z art. 27. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰⁷, w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski, natomiast w myśl art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1999 r. *o języku polskim*¹⁰⁸ podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Natomiast zgodnie z art. 6 tej ustawy, umowy międzynarodowe zawierane przez Rzeczpospolitą Polską powinny mieć polską

¹⁰⁶ Decyzja Ministra Środowiska z dnia 25 marca 2016 r., znak: DLP-I.611.16.2016

¹⁰⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2018 poz. 931.

wersję językową, stanowiącą podstawę wykładni, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody wyjaśnił¹⁰⁹, iż w przypadku ww. dokumentów *wersja anglojęzyczna jest przekazywana Komitetowi Światowego Dziedzictwa¹¹⁰ UNESCO. Departament Ochrony Przyrody nie posiada oficjalnego tłumaczenia tych dokumentów na język polski po ich podpisaniu.*

(akta kontroli str. 2001-2006, 2056-2096)

Z upoważnienia Ministra Środowiska, Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła, że przedmiotowe dokumenty *nie były podpisywane w języku innym niż angielski i po podpisaniu nie zostały przetłumaczone na język polski.*

(akta kontroli str. 1960-1972)

W ocenie NIK, brak polskiego tłumaczenia dokumentu pn. *Założenia do Zintegrowanego Planu Zarządzania Transgranicznym Obiektem Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska”* spowoduje, że nie będzie dostępny dla wszystkich zainteresowanych – zrozumienie treści dokumentu zostaje uzależnione od poziomu znajomości języka obcego. Organy państwowe nie mają żadnych podstaw prawnych, aby wymagać od obywatela władania językiem obcym w celu zapoznawania się z obowiązującymi go przepisami prawa sporządzonymi w języku innym niż polski język urzędowy, a co za tym idzie, nie mogą też wymagać, zgodnie z art. 6 ww. ustawy, aby obywatel na własną rękę, poszukiwał przekładu czy ustalał brzmienie przepisów.

3. Brak wiedzy w Ministerstwie Środowiska o realizacji planowanych zadań z zakresu ochrony przyrody na terenie Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, w tym wynikających z Planu Zadań Ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza *Puszcza Białowieska* oraz niepodejmowanie działań w celu skoordynowania zakresu monitoringu prowadzonego przez jednostki podległe i nadzorowane na terenie Puszczy Białowieskiej.

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody wyjaśniła, 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 urzędzenia 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

¹⁰⁹ Pismo z dnia 23 sierpnia 2018 r. znak: OP-ZD.0911.1.2018.

¹¹⁰ Ang. World Heritage Committee.

i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, a także wyniki monitorowania i nadzoru tych działań.

(akta kontroli str. 2001-2004)

NIK nie podziela stanowiska Departamentu Ochrony Przyrody, 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.

(akta kontroli str. 27-29, 98-99, 498-501, 2966-2992)

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.

W kontrolowanym okresie badania monitoringowe na terenie Puszczy Białowieskiej prowadzone były m.in. w ramach PMŚ przez GIOŚ, w ramach nadzoru nad obszarem Natura 2000 przez RDOŚ oraz przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, zarówno w ramach realizacji założeń *Programu dla Puszczy* jak i monitoringu skutków PUL prowadzonego na podstawie art. 55 ust. 5 u.o.o.ś. W Ministerstwie Środowiska nie podejmowano działań w celu koordynacji zadań monitoringowych i nie opiniowano zarządzenia i decyzji DGLP dotyczących prowadzenia prac badawczo-monitoringowych.

Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła m.in., 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, DGOŚ i DGLP w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 3174-3175, 3249-3251)

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*¹¹¹, Minister Środowiska kieruje działem administracji rządowej środowisko, który 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 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*¹¹², 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 prowadzonych badań w celu zapobieżenia ich powielaniu, a tym samym niegospodarnemu wydatkowaniu środków. Minister Środowiska jest organem właściwym do wydania zaleceń w tym zakresie jednostkom podległym i nadzorowanym.

4. Wydanie przez Ministra Środowiska decyzji niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

- a) W dniu 3 marca 2017 r. wydane zostały cztery decyzje Ministra Środowiska, znak: DOP-WPN.286.43.2017 zezwalające na odstępstwa od zakazów obowiązujących na

¹¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.

¹¹² Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

obszarze parków narodowych, z których dwie decyzje uszczegóławiające treść zawartych w nich postanowień, zostały wydane bez stwierdzenia nieważności dwóch poprzednich. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 3 Kpa wydanie decyzji w sprawie, dla której została już wydana decyzja, stanowi przesłankę do unieważnienia poprzedniej.

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody wyjaśniła, że dwie z wydanych decyzji (niezawierające zapisu o pułapkach lejkowych – przypis kontrolera NIK) nie były decyzjami ostatecznymi i winny być one traktowane jako projekty decyzji, bowiem nigdy nie zostały wprowadzone do obrotu prawnego, ponieważ nie zostały skutecznie doręczone, w związku z czym nie wywołały skutków prawnych. Stwierdziła także, że *Organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora (...), przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Do takiego sposobu doręczenia w przedmiotowej sprawie nie doszło. Możliwe jest także doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej (...), jednak wyłącznie w przypadku spełnienia warunków określonych w art. 40 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, co w omawianej sprawie nie miało miejsca. Tym samym nie można tu mówić o skutecznym doręczeniu decyzji niezawierających zapisu o pułapkach lejkowych, a tym samym o uzyskaniu przez nie waloru ostateczności, niezbędnego przy rozpatrywaniu sprawy w trybie art. 156 § 1 pkt 3 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego.*

(akta kontroli str. 3257-3273, 3359-3418)

Były Główny Konserwator Przyrody wyjaśnił, że dwie decyzje z dnia 3 marca 2017 r., niezawierające zapisu o pułapkach lejkowych, były jedynie projektami pism – wersjami roboczymi, które nie zostały skutecznie dostarczone stronie, tj. nie zostały wysłane pocztą, wobec czego nie znajdują się one w obrocie prawnym, a tym samym organ je wydający nie był nimi związany zgodnie z art. 110 Kpa. Dopiero skorygowane wersje decyzji, uzupełnione o zapis o pułapkach lejkowych, zostały skierowane do biura podawczego organu, wysłane oraz skutecznie doręczone i w konsekwencji wywołały określone skutki materialnoprawne.

(akta kontroli str. 3274-3289, 3296-3297A)

Zdaniem NIK takie stwierdzenie jest nieuprawnione, a powyższe postępowanie było nielegalne. W obrocie prawnym nie mogą funkcjonować dwie decyzje wydane w tej samej sprawie, tj. dotyczące tożsamego podmiotu i przedmiotu sprawy, przy jednoczesnej tożsamości stanu prawnego oraz faktycznego. Brak formalnego wycofania z obrotu prawnego wcześniejszej decyzji powoduje nieważność późniejszej decyzji wydanej w tej samej sprawie. Decyzji niezawierających zapisu dotyczącego pułapek lejkowych nie można traktować jako wersji roboczych, bowiem zostały one podpisane przez osobę uprawnioną, a następnie skutecznie doręczone wnioskodawcy. Zgodnie z art. 111 Kpa strona może żądać uzupełnienia rozstrzygnięcia, jeżeli organ nie rozstrzygnął w całości żądania strony, a w przedmiotowej sprawie sytuacja taka miała miejsce – Ministerstwo Środowiska powinno uzupełnić rozstrzygnięcie przedmiotowych decyzji o zapisy o pułapkach lejkowych. Wydanie kolejnych decyzji skutkowało tym, iż wnioskodawca jest w posiadaniu dwóch decyzji wydanych w tej samej sprawie.

Ponadto nadawanie jednakowego numeru dwu decyzjom z tego samego dnia, które różnią się podstawą prawną wydania decyzji było działaniem nierzetelnym, utrudniającym dokonywanie kontroli spełniania warunków określonych w tych decyzjach.

- b) Powyższe decyzje zezwalały na odstępstwa, o które nie wnioskowano w piśmie z dnia 2 marca 2017 r., tj. m.in. zezwolono na odstępstwo z art. 15 ust. 1 pkt 17 oraz pkt 20 u.o.o.p. dla wszystkich gatunków, o które wnioskowano oraz na odstępstwa z art. 52 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 6, pkt 7, pkt 12 oraz pkt 13 u.o.o.p., podczas gdy zgodnie z ww. wnioskiem, na odstępstwa z art. 52 pkt 2, pkt 4 i pkt 6 u.o.o.p. zwrócono się jedynie w stosunku do pachnicy dębowej (*Osmoderma barnabita*).

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody wyjaśniła, że: *rozszerzenie katalogu zakazów, na odstępstwo od których zezwolono w decyzji w trybie art. 15 ust. 3 ustawy o*

ochronie przyrody, wynikało z analizy wniosku i stwierdzenia, że jest to niezbędne do realizacji zamierzenia. Przykładowo, we wniosku wskazano, że inwentaryzacja włośchatki będzie odbywała się metodą stymulacji głosem, co bez wątpienia będzie powodowało zakłócanie ciszy, podobnie jak w przypadku badań traszki grzebieniastej będą one oparte na poszukiwaniach jaj tego płaza, co spowoduje konieczność eksploracji zbiorników wodnych (miejsc składania jaj przez traszki jak również bytności jej okazów).

Analogicznie w przypadku decyzji wydawanej w trybie art. 56 ust. 2b ustawy o ochronie przyrody zasadne było rozszerzenie katalogu zakazów, od których zezwolono na odstępstwo, z uwagi na treść wniosku. Opisane czynności w odniesieniu do chronionych gatunków owadów innych niż pachnica wyraźnie wskazywały na naruszenie tożsamyh zakazów. Tym samym jakkolwiek zakazy te nie zostały wprost wskazane we wniosku (zgodnie z ustawą o ochronie przyrody wnioskodawca nie ma obowiązku wskazywania we wniosku o wydanie zezwolenia na odstępstwo od zakazów obowiązujących w stosunku do gatunków objętych ochroną gatunkową konkretnie określonych zakazów), to ujęcie w nim czynności powodujących ich naruszenie pozwalało na wydanie zezwolenia na odstępstwo. Ustawa o ochronie przyrody nie precyzuje, że zakaz obowiązujący w parku narodowym musi być określony we wniosku literalnie, tym samym wnioskodawca może wskazać go także w sposób inny, niż cytowanie przepisów ustawy, natomiast ocena wniosku należy do organu administracji publicznej. W przedmiotowej sprawie organ, po analizie wniosku, uznał za konieczne i uzasadnione brzmieniem wniosku, wydanie zezwolenia na odstępstwo od wskazanych w decyzji zakazów.

(akta kontroli str. 3257-3273, 3359-3418)

Zdaniem NIK powyższe postępowanie było nielegalne, bowiem zgodnie z art. 15 ust. 7 pkt 2 u.o.o.p. wniosek o wydanie zezwolenia na odstępstwo od zakazów, o których mowa w ust. 1, zawiera w szczególności: wskazanie zakazów, od których wnioskodawca zamierza uzyskać zezwolenie na odstępstwo.

Organ ten nie ma prawa wyjścia poza granice sprawy zakreślonej żądaniem strony, ponieważ oznacza to wszczęcie postępowania z urzędu w sprawie, w której przepis prawa wymaga do wszczęcia postępowania administracyjnego wniosku strony (wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2018 r., I OSK 2484/16). Wobec powyższego w sytuacji, gdy wniosek budzi wątpliwości organu co do treści zawartego w nim żądania, organ ten jest obowiązany ustalić rzeczywistą treść tego żądania, należycie i wyczerpująco informując wnoszącego podanie o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie jego praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania administracyjnego (wyrok NSA z 26.07.2006 r., II OSK 1004/05)

- c) W decyzji zezwalającej na odstępstwa od zakazów z art. 52 ust. 1 u.o.o.p. w punkcie g) wskazano warunki realizacji zezwolenia odnoszące się do nietoperzy, przy czym w sentencji przedmiotowej decyzji nie wskazano ani rodzajów odstępstw, ani gatunku nietoperzy, w odniesieniu do którego na odstępstwa się zezwala. Ponadto, w decyzji tej jako podstawę prawną jej wydania wskazano m.in. zakazy wymienione w art. 52 ust. 1 pkt 4 oraz pkt 13 u.o.o.p. – jednakże w sentencji przedmiotowej decyzji nie zezwolono na takie odstępstwa.

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody wyjaśniła, iż: *brak wskazania w sentencji decyzji na odstępstwa od zakazów obowiązujących w odniesieniu do gatunków objętych ochroną gatunkową (nietoperzy), wynika najprawdopodobniej z przeoczenia. Tak z wniosku, jak i dalszej części decyzji wprost wynika, że badania dotyczące tych gatunków miały być prowadzone. Analogicznie w przypadku odstępstwa od zakazu określonego w art. 52 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody. Należy jednak zwrócić uwagę, że wskazane w pkt 5 decyzji płoszenie lub niepokojenie przez kontrolę rewirów lęgowych i siedlisk wybranych gatunków ptaków wyczerpuje zakaz określony w art. 52 ust. 1 pkt 13 ustawy o ochronie przyrody.*

(akta kontroli str. 3257-3273, 3359-3418)

Zdaniem NIK, powyższe postępowanie było nierzetelne. Sentencja (osnowa) decyzji powinna być sformułowana jasno i precyzyjnie, a rozstrzygnięcie zamieszczone w decyzji, stanowiąc wiążące ustalenie konsekwencji stosowanego przepisu prawa administracyjnego, powinno być na tyle zrozumiałe dla stron, aby nie było wątpliwości, czego ono dotyczy i jakie konkretne obowiązki zostały na stronę nałożone.

- d) W decyzji Ministra Środowiska z dnia 9 marca 2017 r., znak: DOP-WPN.286.43.2017, zmieniającej warunki „realizacji zezwolenia lit. a decyzji Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2017 r. znak: DOP-WPN.286.43.2017” zarówno w podstawie prawnej, jak i w uzasadnieniu wskazano, iż ww. decyzja z dnia 3 marca 2017 r. została wydana na odstępstwa od zakazów wymienionych w art. 15 ust. 1 u.o.o.p. Jednakże, zarówno z treści, jak i podstawy prawnej przywołanej w ww. decyzji z dnia 3 marca 2017 r. wynika, iż zezwala ona na odstępstwa od zakazów wymienionych w art. 52 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 6, pkt 7, pkt 12 oraz pkt 13 u.o.o.p. (w żadnym miejscu tej decyzji nie powołano się na art. 15 ust. 1 ustawy u.o.o.p.).

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody wyjaśniła: *Odnosząc się do rozbieżności dotyczących wskazania w decyzji z dnia 9 marca 2017 r. znak: DOP-WPN.286.43.2017 art. 15 ust. 1 ustawy (...) o ochronie przyrody (...), należy zauważyć, że jest to wskazanie błędne (powinno być art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Niemniej jednak wyraźne wskazanie zmienianego punktu decyzji z dnia 3 marca 2017 r. pozwala na identyfikację właściwych decyzji. Decyzja z dnia 3 marca 2017 r. wydana w trybie art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody miała inny układ, w związku z czym inaczej została opisana jej zmiana. Powyższy błąd nie rzutuje na ważność rozstrzygnięcia.*

(akta kontroli str. 3257-3273, 3359-3418)

Zdaniem NIK powyższe postępowanie było nierzetelne. Zawarcie zarówno w podstawie prawnej, jak i w uzasadnieniu faktycznym decyzji elementów dotyczących zupełnie innej sprawy, tj. określenie, iż zmianie podlega decyzja inna, niż ta wskazana w rozstrzygnięciu wskazuje, iż materiał dowodowy nie został rzetelnie zanalizowany zgodnie z art. 77 § 1 Kpa (organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy). Zarówno materiał dowodowy, jak i jego ocena winny – zgodnie z art. 107 § 3 Kpa – znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści uzasadnienia decyzji, które powinno być spójne i logiczne, tak by w sposób niebudzący wątpliwości, wynikał z niego ustalony przez organ administracji publicznej stan faktyczny, stanowiący podstawę rozstrzygnięcia.

5. Powołanie się w decyzji Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2016 r. (znak DLP-III.4102.133.2016), zezwalającej na odstępstwa od czynności zakazanych wobec wybranych gatunków w związku z wykonywaniem inwentaryzacji na terenie Białowieskiego Parku Narodowego i jej uzasadnieniu, na nieznanne w Ministerstwie Środowiska dokumenty: umowę PGL LP z Ministrem Środowiska pod nazwą *Monitoring stanu lasów i różnorodności biologicznej na obszarze Puszczy Białowieskiej* oraz Porozumienie zawarte pomiędzy Ministrem Środowiska i Dyrektorem Generalnym LP.

Główny Konserwator Przyrody wyjaśniła, że: *Decyzja Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2016 r. znak: DLP-III.4102.133.2016, zezwalała na odstępstwa od zakazów obowiązujących w parkach narodowych w związku z prowadzeniem monitoringu przyrodniczego w Białowieskim Parku Narodowym, w ramach działań inwentaryzacyjnych w Puszczy Białowieskiej. Powyższe prace były realizowane w oparciu o „Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego UNESCO oraz obszaru sieci Natura 2000 opracowany przez Ministra Środowiska prof. dr hab. Jana Szyszko i Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dr. Konrada Tomaszewskiego”. Dokument ten w swej treści zawiera wskazania odnoszące się do prac inwentaryzacyjnych w Puszczy Białowieskiej. Tym samym w dokumentacji związanej z wydaniem ww. decyzji, za wnioskiem Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, niewłaściwie powołano się na porozumienie Ministra Środowiska i Dyrektora Generalnego LP oraz na umowę „Monitoring stanu lasów i różnorodności biologicznej na obszarze Puszczy Białowieskiej”, gdyż w istocie chodziło o wskazany*

powyżej „Program dla Puszczy Białowieskiej...”. Należy jednak podnieść, że nie miało to żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, gdyż zezwolenie na odstępstwo od zakazów obowiązujących w parku narodowym jest wydawane w oparciu o informacje zawarte we wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 1851- 1957, 3146-3147)

W ocenie NIK, powoływanie się w wydawanych decyzjach na dokumenty, którymi nie dysponowało Ministerstwo Środowiska, było działaniem nierzetelnym.

6. Niemonitorowanie w MŚ terminów przedkładania informacji o wykorzystaniu udzielonych decyzjami zezwoleń na odstępstwa od czynności podlegających zakazom wobec gatunków objętych ochroną gatunkową.

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. (DLP-III.4102.133.2016) i decyzji Ministra Środowiska z dnia 26 kwietnia 2017 r. (DOP-WPN-286.95.2017.DW) wpłynęły z opóźnieniem odpowiednio: 97 dni i 47¹¹³ dni.

(akta kontroli str.1884-1903, 1904-1916, 3136-3143)

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody wyjaśniła m.in., nie zna przyczyn opóźnień, oraz poinformowała, że (...) ze względu na realizację dużej liczby zadań ww. opóźnienia nie były monitorowane. W Departamencie nie zostały określone zasady dotyczące monitorowania wydanych decyzji. Należy przy tym zauważyć, że nie we wszystkich decyzjach (brak podstawy prawnej) nakładany jest na wnioskodawcę wymóg złożenia sprawozdania, co powoduje, że jakiegokolwiek monitorowanie jest trudne do realizacji.

NIK nie podziela wyjaśnień Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody, bowiem badane dwie decyzje zostały wydane na podstawie art. 56 ust. 2b u.o.o.p, w którym określono w ust. 7, iż zezwolenia, o których mowa w ust. 1, 2, 2b i 2c, zawierają odpowiednio określenie terminu złożenia informacji o wykorzystaniu zezwolenia warunki realizacji wynikające z potrzeb ochrony populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów i ich siedlisk, a ust. 7a stanowi, iż organy właściwe do wydania zezwoleń, o których mowa w ust. 1, 2, 2b i 2c, dokonują kontroli spełniania warunków określonych w wydanych przez siebie zezwoleniach. Ministerstwo Środowiska było więc zobowiązane ustawowo do określenia terminu złożenia informacji o wykorzystaniu zezwolenia i do dokonywania kontroli spełniania warunków określonych w wydanych przez siebie zezwoleniach.

(akta kontroli str. 1977- 823, 3136)

W ocenie NIK powyższe postępowanie było nierzetelne.

7. Prowadzenie elektronicznej bazy skarg i wniosków w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego oraz ewidencji skarg i wniosków w Departamencie Leśnictwa niezgodnie z wymogami *Instrukcji w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w Ministerstwie Środowiska*.

Analiza rozpatrzenia skarg i wniosków dotyczących problematyki Puszczy Białowieskiej wykazała, że w prowadzonej elektronicznej bazie skarg i wniosków (BKIAW) nie zostały ujęte skargi, które wpłynęły bezpośrednio do Departamentu Leśnictwa.

DL nie przekazywał do BKIAW skarg i wniosków wpływających bezpośrednio do Departamentu oraz nie zawiadamiał BAIKW o sposobie ich załatwienia. Departament Leśnictwa przekazał do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w dniu 31.01.2018 r. zestawienie o sposobie załatwiania skarg i wniosków, do którego załącznikiem była ewidencję skarg i wniosków z 2017 r. BKIAW nie dokonywało analizy i nie weryfikowało danych zawartych w ww. ewidencji.

Zgodnie z § 5 pkt 1 i pkt 9 Instrukcji z dnia 11.07.2016 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w Ministerstwie Środowiska

¹¹³ Liczone zgodnie z datą pisma DGLP.

sekretariaty komórek organizacyjnych Ministerstwa Środowiska przekazują niezwłocznie do BKiAW wpływające bezpośrednio do nich skargi, wniosku oraz petycji, a kopia zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, wniosku albo petycji przekazuje się niezwłocznie do BKiAW.

(akta kontroli: str.1045-1050, 1079-1095, 2501-2709)

Dyrektor BKiAW wyjaśniła, m.in. że w BKiAW w elektronicznej ewidencji skarg i wniosków wpływających do MŚ odnotowało aktualnie sześć skarg i wniosków DL. Pozostałe osiem spraw dotyczyło: w trzech przypadkach interwencji senatorskich, a w pięciu przypadkach „sygnałów obywatelskich” – niepodlegających rejestracji w ewidencji skarg i wniosków prowadzonej przez BKiAW. Opóźnienie w rejestracji ww. sześciu spraw spowodowane było nieprzekazaniem ich w terminie umożliwiającym zaewidencjonowanie ich w danym roku. W związku z uzupełnieniem ewidencji zostanie skorygowana roczna analiza rozpatrywania skarg i wniosków za rok 2017.

Dyrektor Departamentu Leśnictwa wyjaśnił m.in., że DL zawiadomił aktualnie BKiAW o dziewięciu rozpatrywanych w 2017 r. skargach (w tym: sześciu wykazanych w prowadzonej przez DL ewidencji skarg i wniosków oraz trzech załatwionych i niewykazanych w ww. ewidencji). DL wywiązał się z ustawowego obowiązku załatwienia skargi, a niedochowanie obowiązku ewidencyjnego nie wpłynęło negatywnie na ich załatwienie.

Dyrektor BKiAW wyjaśniła, iż BKiAW zidentyfikowało problem na początku 2018 r. i podjęło działania mające na celu uszczelnienie luk w tym procesie oraz zminimalizowanie występujących w nim ryzyk, w szczególności poprzez wzmocnienie monitoringu rozpatrywanych spraw, aktualizację instrukcji, przeprowadzenie szkolenia dla pracowników biorących udział w procesie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji.

(akta kontroli str. 1045-1095, 1705-1708, 1732-1744, 2501-2628, 2706-2709, 3298)

W ocenie NIK powyższe postępowanie było nierzetelne.

8. Niefunkcjonowanie w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zadań dotyczących ochrony przyrody i gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej.

W Ministerstwie Środowiska:

- nie opracowano procedur dotyczących zasad sprawdzania realizacji wydanych decyzji/zaleceń, zasad raportowania i analizowania realizacji wydanych decyzji/zaleceń;

(akta kontroli str. 3136, 3136B)

- w nie było danych na temat realizowanego w 2009 r, na zlecenie Ministra Środowiska, zadania *Działania informacyjno-edukacyjne nt. walorów przyrodniczych Puszczy Białowieskiej oraz idei rozszerzenia Białowieskiego Parku Narodowego*;

(akta kontroli str. 1973-1978)

- w planie działalności Ministra Środowiska (m.in. na rok 2018), wśród najważniejszych pięciu celów do realizacji nie zamieszczono zadań dotyczących ochrony przyrody i gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, w sytuacji gdy toczyło się postępowanie przed TSUE;

(akta kontroli str. 1130-1132, 1824-1834)

- nie wyznaczono zadań, celów i mierników w zakresie zatwierdzania PUL i nadzoru nad prowadzeniem gospodarki leśnej;

(akta kontroli str.1824-1834)

- w przedłożonym kontrolującym wykazie ryzyk Departamentu Leśnictwa i Departamentu Przyrody wykazano ryzyko przy opracowaniu przepisów zapewniających zrównoważone korzystanie z zasobów środowiska. Wskazano, iż przy opracowaniu projektów rozporządzeń Ministra Środowiska w sprawie planów

ochrony dla parków narodowych i obszarów Natura 2000 oraz przeprowadzenia ich procesu legislacyjnego mogą wystąpić trudności w znalezieniu kompromisu pomiędzy wymaganiami UE a lokalnymi uwarunkowaniami gospodarczymi i społecznymi oraz oczekiwaniami społeczności lokalnych, przez co może wystąpić przedłużający się proces legislacyjny z uwagi na dużą liczbę uwag zgłaszanych do projektów planów ochrony. Nie zidentyfikowano ryzyka związanego z podjętymi decyzjami, w tym potencjalnie negatywnym stanowiskiem KE i konsekwencjami z tym związanymi wykonania aneksu PUL Białowieża i niszczenia siedlisk oraz gatunków Natura 2000 w trakcie prowadzenia gospodarki leśnej;

(akta kontroli str. 1001-11361708-1713, 1958-1959, 1973-1978)

- brak było danych dotyczących stanowiska Ministra Środowiska w stosunku do wydanego przez DGLP Zarządzenia nr 29 z dnia 14 czerwca 2016 r.

(akta kontroli str. 8-9, 1763-1770, 1824-1834)

Powyższe wskazuje, że nie funkcjonowały poszczególne elementy kontroli zarządczej, a szczególności mechanizmy kontroli w zakresie realizacji zadań dotyczących ochrony przyrody i gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, w tym w zakresie: efektywności i skuteczności przepływu informacji; zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; zarządzania ryzykiem.

9. Niezrealizowanie 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.

Minister Środowiska wyjaśnił m.in., że *...pełna realizacja wskazanego wniosku wymaga współpracy i akceptacji wszystkich zainteresowanych stron. W ramach licznych spotkań, konferencji i zespołów roboczych podejmowano próby inicjowania merytorycznych rozmów dotyczących wypracowania kompromisu w zakresie kompleksowego i strategicznego rozwiązania kwestii ochrony Puszczy Białowieskiej. Jednakże w związku z brakiem porozumienia, proponowane w tym zakresie rozwiązania (np. "Program dla Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego UNESCO oraz obszaru sieci Natura 2000") nie uzyskały aprobaty wszystkich stron. Aktualnie zadanie znalezienia kompromisu w zakresie kierunków, sposobów i metod ochrony Puszczy Białowieskiej (cele wpisujące się w realizację przedmiotowego wniosku) Minister Środowiska realizuje m.in. poprzez powołany zespół ekspertów ds. Puszczy Białowieskiej. Do zespołu zostali zaproszeni także przedstawiciele organizacji ekologicznych, jednak Ministerstwo nie otrzymało od nich pozytywnej odpowiedzi". (...)* ograniczenie w planach urządzenia lasu dla Nadleśnictw: Białowieża, Browsk, Hajnówka etatu możliwego do pozyskania drewna pozbawiło leśników możliwości podjęcia aktywnej ochrony drzewostanów przed skutkami gradacji kornika drukarza. W wyniku zamarcia ogromnej ilości drzew w Puszczy Białowieskiej siedliska przyrodnicze ulegają procesom przekształcania, a martwe drzewa stanowią zagrożenie z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego i przeciwpożarowego. Na podstawie treści uzasadnienia decyzji w sprawie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012-2021 dla Nadleśnictwa Białowieża oraz poleceń dotyczących zasad prowadzenia cięć w drzewostanach Puszczy Białowieskiej (...) należy uznać, że Minister

Środowiska realizował wskazany w pytaniu wniosek NIK, zgodnie ze zmieniającą się sytuacją. (...)

Pracownicy Ministerstwa Środowiska w badanym okresie nie kontrolowali Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka w zakresie wykonania PUL. Zgodnie z wyjaśnieniami ...ze względu na niewielkie zasoby kadrowe Wydziału Gospodarki Leśnej w MŚ takie działania nie są rutynowo prowadzone (nie jest możliwa weryfikacja w terenie planowanych zabiegów gospodarczych ustalonych w planach urządzenia lasu dla 430 nadleśnictw przez pracowników Departamentu Leśnictwa). Bieżąca kontrola wykonywania planów urządzenia lasu w każdym nadleśnictwie realizowana jest przez właściwe służby PGL Lasy Państwowe, m.in. w trakcie kontroli kompleksowych prowadzonych przez Inspekcję Lasów Państwowych lub jako interwencja na skargi dotyczące prowadzenia gospodarki leśnej. Ministerstwo Środowiska może ewentualnie podjąć takie działanie w przypadku poważnych i uzasadnionych podejrzeń dotyczących nieprawidłowości w działaniach jednostek PGL Lasy Państwowe.

(akta kontroli str. 1708-1717, 1960-1972)

NIK przyjmuje argument o braku możliwości weryfikacji poprawności zabiegów na terenie wszystkich nadleśnictw. Zauważa jednak że Puszcza Białowieńska jest najcenniejszym kompleksem leśnym w Polsce o unikalnych wartościach przyrodniczych i rzetelność realizacji zadań przez nadleśniczych Białowieży, Browska i Hajnówki wymaga szczególnego nadzoru ze strony Ministra Środowiska.

W ocenie NIK, nieopracowanie i niewdrożenia strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieńskiej było działaniem nierzetelnym i skutkowało brakiem ram i standardów prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieńskiej.

NIK nie podziela wyjaśnień w zakresie realizacji wniosków w celu zapewnienia ochrony wszystkim cennym przyrodniczo drzewostanom w Puszczy Białowieńskiej oraz doprecyzowania zasad prowadzenia cięć przygodnych w drzewostanach ponad stuletnich. Wyniki obecnej kontroli NIK wskazują bowiem, że podjęte działania doprowadziły do zniesienia jakichkolwiek ograniczeń w prowadzeniu cięć w objętych ochroną, zgodnie z PUL i PZO, drzewostanach ponadstuletnich.

10. Niezrealizowanie wniosku NIK zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 września 2013 r. o podjęcie działań w celu zmiany Porozumienia zawartego w dniu 4 lipca 1996 r. pomiędzy Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Wojewodą Białostockim a Gminami: Białowieża i Narewka, zgodnie z obowiązującym prawem i monitorowanie jego realizacji lub doprowadzenie do jego rozwiązania.

Dyrektor Departamentu Leśnictwa wyjaśnił, iż: Odnosząc się do ...porozumienia zawartego w dniu 4 lipca 1996 r. pomiędzy Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Wojewodą Białostockim a gminami: Białowieża i Narewka, wydaje się, że dokument ten podpisany w związku z procesem powiększania Białowieckiego Parku Narodowego, tworzony był w innych okolicznościach faktycznych i prawnych. W związku z tym przedmiotowe porozumienie może być stosowane wyłącznie w zakresie, w jakim dopuszczają to obowiązujące przepisy prawne, jak również okoliczności faktyczne (uwarunkowania przyrodnicze i społeczne).(...)

Minister Środowiska wyjaśnił, że: w związku z trwającą w dalszym ciągu szeroką dyskusją zainteresowanych stron nad strategią ochrony obszaru Puszczy Białowieńskiej (wymagającą zrównoważenia bardzo różniących się poglądów) Minister Środowiska wstrzymuje się w zakresie podejmowania inicjatywy zmiany przedmiotowego porozumienia do momentu uzyskania trwałego kompromisu w zakresie realizowanych metod ochrony przyrody w Puszczy Białowieńskiej.

W Ministerstwie Środowiska nie ma informacji jak zostały zrealizowane inwestycje z zakresu ochrony środowiska przewidziane § 7 ust. 1 Porozumienia, dotyczące m.in. sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, gazyfikacji, oczyszczalni ścieków, modernizacji kotłowni, wysypisk śmieci na terenie gmin puszczańskich.

Minister Środowiska odnośnie do realizacji inwestycji z zakresu ochrony środowiska przewidzianych w § 7 ust. 1 Porozumienia stwierdził, że „nie odnaleziono dokumentów dotyczących ww. zagadnienia. Tym samym nie jest możliwe przekazanie żądanych informacji.”

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż Porozumienie zostało zawarte i weszło w życie po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 16 lipca 1996 r. w sprawie Białowieskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 93 poz. 424) i gwarantowało samorządom, a tym samym miejscowej ludności określone inwestycje, a Najwyższa Izba Kontroli w roku 2013 wniosła o monitorowanie jego realizacji, zmianę zapisów lub doprowadzenie do jego rozwiązania.

Brak monitoringu realizacji określonych w Porozumieniu działań, w tym inwestycyjnych, było postępowaniem nierzetelnym mogącym skutkować działaniami niegospodarnymi.

(akta kontroli str.1741-1744,11807-1823, 1960-1968)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, podejmowane przez Ministra Środowiska działania dla ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej były niewystarczające i niekonsekwentne, nie zapewniły respektowania zasad określonych przepisami prawa oraz umowami międzynarodowymi. W Ministerstwie Środowiska brak było danych o działaniach z zakresu ochrony przyrody prowadzonych na terenie Puszczy Białowieskiej i nieskuteczne były mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań dotyczących ochrony przyrody i gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej. Wydawano decyzje niezgodnie z Kpa i nie prowadzono nadzoru nad wykorzystaniem wydanych decyzji. Minister Środowiska nie zrealizował wniosków zamieszczonych w Informacji o wynikach kontroli NIK *Tworzenie i realizacja planów urzędzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej*.

IV. Uwagi i Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Ministerstwie Środowiska nie zapewniono skutecznego i efektywnego funkcjonowania kontroli zarządczej, na co wskazują ustalenia kontroli.

Wnioski

- 1) opracowanie strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, uwzględniającej zasady określone dla występujących na jej terenie obiektów ochrony przyrody;
- 2) zapewnienie gromadzenia w Ministerstwie Środowiska danych o stanie przyrody i realizacji zadań z zakresu jej ochrony na terenie Puszczy Białowieskiej w celu stworzenia podstaw dla podejmowanych decyzji dotyczących gospodarki leśnej i ochrony przyrody;
- 3) wydanie jednostkom podległym i nadzorowanym, zaleceń dotyczących konieczności skoordynowania działań monitoringowych prowadzonych na terenie Puszczy Białowieskiej;
- 4) w wydawanych decyzjach posługiwanie się oficjalnymi i istniejącymi nazwami dokumentów;
- 5) przygotowanie wewnętrznych procedur:
 - oceny przedkładanych do zatwierdzenia projektów PUL / aneksów do PUL,
 - monitorowania realizacji decyzji wydawanych przez Ministra Środowiska;
- 6) doprowadzenie do zgodności elektronicznej bazy skarg i wniosków (BKIAW) oraz ewidencji skarg i wniosków (DL) i prowadzenia ich zgodnie z wymogami *Instrukcji w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w Ministerstwie Środowiska*;
- 7) ustalanie poziomu pozyskania drewna dla Nadleśnictw Puszczy Białowieskiej na podstawie zaprojektowanych w PUL działań w zakresie ochrony przyrody, uwzględniających aktualne wyniki prowadzonego monitoringu gatunków i siedlisk Natura 2000;
- 8) przestrzeganie obowiązujących w Ministerstwie Środowiska regulacji wewnętrznych dotyczących przygotowywania dokumentów, wymagających podpisu Ministra Środowiska;
- 9) zobowiązanie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych do zaktualizowania w PUL na lata 2012–2021 dla nadleśnictw puszczańskich danych dotyczących działań z zakresu ochrony przyrody oraz powierzchni lasów uznanych za ochronne i lasów gospodarczych;
- 10) NIK ponownie wnosi o realizację wniosków skierowanych do MŚ zawartych w wystąpieniu pokontrolnym oraz Informacji o wynikach kontroli *Tworzenie i realizacja planów urzędzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 11 stycznia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla