



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI.410.003.02.2018

Andrzej Konieczny
Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych
ul. Grójecka 127
02-124 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 czerwca 2019 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, ul. Grójecka 127, 02-124 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Konieczny, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (dalej: „Dyrektor Generalny”), od dnia 19 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Jerzy Piątkowski, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, w okresie 10 grudnia 2007 r. – 7 kwietnia 2008 r.;– Marian Pigan, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, w okresie 7 kwietnia 2008 r. – 7 lutego 2012 r.;– Adam Wasiak, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, w okresie 7 lutego 2012 r. – 17 listopada 2015 r.;– Konrad Tomaszewski, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, w okresie 17 listopada 2015 r. – 19 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i prowadzenie gospodarki leśnej oraz działań w zakresie ochrony przyrody w Puszczy Białowieskiej
Okres objęty kontrolą	2008–2018 (do dnia 30 listopada 2018 r.)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Paweł Trzaskowski, Doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/36/2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r.2. Katarzyna Papińska, Doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/47/2018 z dnia 18 września 2018 r.3. Elżbieta Browińska, Główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/34/2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r.4. Waldemar Brodziuk, Główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/35/2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r.5. Małgorzata Ochorok-Jedynak, Specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/37/2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli str. 1-4a, 2374)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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

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

Z kolei w 2017 r. Dyrektor Generalny, przy akceptacji Ministra Środowiska, wydał decyzję nr 51³ (obowiązującą w okresie od 17 lutego 2017 r. do 17 maja 2018 r.), naruszającą zasady ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej, wynikające z przyjętych zobowiązań międzynarodowych, a także ustalone w ustanowionym przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej: „RDOŚ”) planie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 (dalej: „PZO”) i obowiązujących PUL dla nadleśnictw puszczańskich. Swojej decyzji, niezgodnie z prawem, Dyrektor Generalny nie poddał strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (dalej: „sooś”), pomimo że jej realizacja mogła wywierać negatywny wpływ na stan siedlisk i gatunków objętych ochroną w ramach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. W okresie realizacji postanowień decyzji 51/2017, Dyrektor Generalny nie zapewnił konieczności ewidencjonowania przyczyn pozyskanego na jej podstawie drewna, przez co nie był w stanie monitorować skutków jej realizacji, jak również nie zapewnił właściwego respektowania w Lasach Państwowych wymogów zawartych w postanowieniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) o tymczasowym wstrzymaniu wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej.

NIK pozytywnie ocenia podjęcie i realizację przez Dyrektora Generalnego zobowiązania w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych w Puszczy Białowieskiej. Nieskuteczny był jednak nadzór sprawowany w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych (dalej: „DGLP”) nad prawidłowością realizacji tego zadania. W efekcie tego dopuszczono do realizacji części prac inwentaryzacyjnych niezgodnie z decyzjami właściwych organów ochrony przyrody.

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

³ Decyzja nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych 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 51/2017”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR 1. Nadzór DGLP nad przygotowaniem PUL i ich spójnością z dokumentami strategicznymi dotyczącymi ochrony przyrody

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z analizowaniem PUL oraz nadzorem nad ich realizacją należały, zgodnie z § 53 pkt 3 i 5 Regulaminu organizacyjnego DGLP⁴, do kompetencji Wydziału Urządzania Lasu w DGLP. Przesyłana przez dyrektorów RDLP dokumentacja, dotycząca projektów planów urządzenia lasu i aneksów do planów urządzenia lasu, podlegała w DGLP weryfikacji i sprawdzeniu pod kątem zgodności ww. dokumentów z przepisami prawa, wytycznymi Instrukcji Urządzania Lasu⁵ (dalej: „IUL”) oraz ustaleniami podjętymi w trakcie Komisji Założeń Planu⁶ (dalej: „KZP”) oraz narady techniczno-gospodarczej. Ocena projektów planów urządzenia lasu dla nadleśnictw puszczańskich dokonywana była, w badanym okresie, przez trzech pracowników Wydziału Urządzania Lasu, w tym Naczelnika Wydziału, według niesformalizowanej procedury. Pracownik merytoryczny dokonywał analizy dokumentacji projektów planów i aneksu, zwracając szczególną uwagę na:

- zestawienia dotyczące wielkości użytków głównych, ustalenia zawarte w protokołach z komisji i narad, analizę gospodarki leśnej w minionym okresie oraz mapę przeglądową cięć rębnych,
- zestawienie zadań z zakresu hodowli lasu zawierające projektowaną powierzchnię zalesień i odnowień oraz projektowaną powierzchnię pielęgnowania lasu,
- zadania z zakresu ochrony lasu, w tym zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej i uzgodnienia z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej,
- opinie właściwych organów, konsultacje społeczne oraz strategiczną ocenę oddziaływania PUL na środowisko.

Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej wyjaśnił, iż ocena spójności PUL z innymi dokumentami strategicznymi dotyczącymi terenu nadleśnictwa, w tym z zakresu ochrony przyrody dotyczy w szczególności etapu końcowego ustalania wielkości zadań, *na styku z wykonaniem Prognozy w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko ustaleń planu lub aneksu do planu urządzenia lasu*. Podkreślił m.in., że pozytywne opinie RDOŚ i Podlaskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku (dalej: „PWIS”) w ocenie DGLP potwierdzają w przypadku nadleśnictw puszczańskich spójność dokumentów z wymogami ochrony środowiska: *Kierowane za pośrednictwem DGLP wnioski w sprawie zatwierdzenia planów lub aneksów do tych planów, uwzględniając procedurę przyjętą w IUL i wymagania dotyczące postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, o ile nie posiadają w końcowych opiniach zastrzeżeń ze strony właściwych organów ochrony środowiska, uznawane są za spójne z wymogami prawa i przyrody oraz istniejącymi*

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

⁵ Instrukcja Urządzania Lasu jest załącznikiem do Zarządzenia Nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 roku.

⁶ Zgodnie z § 125 IUL dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w ramach koordynacji i organizacji sporządzania projektu planu urządzenia lasu dla nadleśnictwa zwołuje Komisję Założeń Planu w ósmym roku obowiązywania dotychczasowego planu urządzenia lasu, której podstawowym zadaniem jest sformułowanie „Założeń do planu urządzenia lasu” oraz zakresu projektowanych uzgodnień do prognozy oddziaływania tego planu na środowisko i obszary Natura 2000.

lub będącymi w opracowaniu planami i programami dotyczącymi form ochrony przyrody (...). Wskazał także, iż w ramach weryfikacji formalnej analizowano zakres sporządzonej prognozy oddziaływania na środowisko przesłanych dokumentów.

(akta kontroli str. 1791-1796, 3339-3370, 5249-5268)

W latach 2002–2011 podstawę prowadzenia gospodarki leśnej w nadleśnictwach puszczańskich stanowiły plany urządzenia lasu opracowane na lata 2002–2011, zatwierdzone decyzjami Ministra Środowiska z dnia 10 czerwca 2003 r.⁷, w których:

- a) ustalono zadania gospodarcze: [1] pozyskanie drewna w ilości nie większej niż łącznie 1 457 106 m³ grubizny drewna netto⁸ (użytków rębnych i przedrębnych⁹) – (dalej: „etat cięć”¹⁰), [2] pielęgnowanie lasu¹¹ na łącznej powierzchni 39 177,86 ha; zalesienie i odnowienie¹² – 1174,13 ha; [3] zadania z zakresu gospodarki łowieckiej, ochrony przeciwpożarowej, infrastruktury technicznej i edukacji ekologicznej;
- b) wprowadzono *specjalne zalecenia dotyczące prowadzenia trwale zróżnicowanej gospodarki leśnej*, z uwagi na wyjątkowe znaczenie Puszczy Białowieskiej, tj: [1] jako priorytet w wykonywaniu zadań gospodarczych przyjęto względy ochronne i pielęgnacyjno-hodowlane, a nie ekonomiczne, [2] ustalono zakaz wycinania drzew w wieku ponad 100 lat, z wyjątkiem przebudowy – w ramach cięć rębnych – drzewostanów w wieku ponad 100 lat z przewagą świerka uszkodzonego przez korniki, drzewostanów z przewagą brzozy lub osiki oraz możliwości usunięcia pojedynczych drzew w wieku ponad 100 lat w ramach niezbędnej konieczności odślaniania młodego pokolenia w drzewostanach przebudowywanych, z pominięciem dębów, jesionów, klonów i wiązów, [3] gromadzenie, szczególnie w starych drzewostanach dojrzewających i dojrzałych, odpowiedniej bazy drewna martwego – co najmniej trzech do pięciu drzew na hektar drzewostanów.

Plany urządzenia lasu na lata 2002–2011 dla nadleśnictw puszczańskich dopuszczały usuwanie drzew w wieku ponad 100 lat w ramach tzw. cięć przygodnych z następującymi ustaleniami:

- w ramach użytkowania przygodnego usuwane będą wszystkie drzewa zagrażające zachowaniu trwałości lasu (zgodnie z ustawą o lasach), ze szczególnym zwróceniem uwagi na stan sanitarny drzewostanów, budzący poważne obawy związane z zagrożeniem gradacją kornika drukarza;
- do decyzji nadleśniczego pozostawić należy sposoby, metody i terminy działań wynikających z instrukcji ochrony lasu, pozwalające na skuteczną ochronę

⁷ DL.lp-611-20JJ/03, DL.lp-611-21JJ/03, DL.lp-611-22JJ/03.

⁸ W tym: Nadleśnictwo Białowieża – etat cięć w ilości 301 526 m³, Nadleśnictwo Hajnówka – etat cięć w ilości 499 910 m³, Nadleśnictwo Białystok – etat cięć w ilości 655 670 m³.

⁹ Użytki rębne – drewno pozyskane z drzewostanów, które osiągnęły dojrzałość rębna; pozyskiwanie drewna może przebiegać z zastosowaniem różnych rębni, których celem obok pozyskania drewna jest przygotowanie powierzchni do odnowienia.

Użytki przedrębne - użytki drzewne pozyskiwane w trakcie wykonywania prac pielęgnacyjnych w drzewostanie (czyszczenia i trzebieże); które są produktem ubocznym zasadniczego celu wykonywanych prac, jakim jest pielęgnacja drzewostanu; do użytków przedrębnych zaliczamy również użytki przygodne.

¹⁰ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2129, ze zm.) etat cięć stanowi ilość drewna do pozyskania określoną w planie urządzenia lasu lub uproszczonym planie urządzenia lasu, wynikającą z potrzeb odnowienia, pielęgnowania i ochrony lasu oraz zasady trwałości i ciągłości użytkowania. Ilość drewna do pozyskania w ramach etatu cięć zatwierdzonego przez Ministra Środowiska określa się w m³ grubizny drewna netto (drewno okrągłe bez kory o średnicy w cieńszym końcu powyżej 5 cm).

¹¹ Całość czynności gospodarczych związanych z pielęgnowaniem drzewostanu i siedliska, dla utrzymania lub poprawy stabilności mechanicznej drzewostanu i sprawności siedliska, uzyskania wysokiej produkcji surowca drzewnego możliwie najlepszej jakości, przy zachowaniu naturalnej różnorodności biologicznej lasu i jego pozaprodukcyjnych funkcji.

¹² Wprowadzenie nowego pokolenia lasu na miejsce drzewostanów usuniętych.

drzewostanów poprzez ograniczenie liczebności populacji szkodliwych owadów, a w szczególności kornika drukarza.

Minister Środowiska swoją decyzją¹³ ograniczył wielkość rocznego pozyskania drewna w 2011 r. do poziomu 48,5 tys. m³, łącznie dla trzech nadleśnictw puszczańskich.

(akta kontroli str. 405-411,480)

Projekty planów urządzenia lasu sporządzonych na okres 2012–2021 dla nadleśnictw puszczańskich zostały przekazane do DGLP przez Dyrektora RDLP w Białymstoku w dniu 24 stycznia 2012 r. (Nadleśnictwa Białowieża i Browsk) oraz w dniu 30 stycznia 2012 r. (Nadleśnictwo Hajnówka). Każdy z przesłanych projektów PUL składał się z następujących części: elaboratu (opis ogólny nadleśnictwa), programu ochrony przyrody, opisów taksacyjnych z podziałem na obręby leśne oraz wydruki mapowe. Łączny etat cięć ww. nadleśnictw, w przedstawionych projektach PUL, wyniósł 1 074 144 m³, czyli średnio 107,4 tys. m³/rok¹⁴. Weryfikacja formalna przekazanych projektów trwała w DGLP do 28 marca 2012 r. W ramach weryfikacji sprawdzano wszystkie składniki PUL dla poszczególnych nadleśnictw puszczańskich, takie jak: elaborat, program ochrony przyrody, prognoza oddziaływania na środowisko, komplet map wymaganych IUL, opinie RDOŚ i PWIS oraz zgodność danych określonych we wniosku i dokumentacji w projekcie PUL. W jej wyniku w DGLP nie zgłoszono uwag do przesłanych dokumentów, a wszystkie trzy projekty PUL Dyrektor Generalny przekazał w dniu 28 marca 2012 r. Ministrowi Środowiska. Do wniosku o zatwierdzenie ww. projektów PUL Dyrektor Generalny załączył pozytywne opinie, wydane przez RDOŚ i PWIS oraz podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko PUL nadleśnictw puszczańskich.

(akta kontroli str. 450, 452, 1791-1796, 5034-5037, 5252-5254)

W dniu 16 maja 2012 r. Główny Konserwator Przyrody z upoważnienia Ministra Środowiska jedną decyzją¹⁵ zatwierdził ww. projekty PUL. Postanowieniem z dnia 1 czerwca 2012 r.¹⁶ Główny Konserwator Przyrody z upoważnienia Ministra Środowiska z urzędu wstrzymał wykonanie decyzji z dnia 16 maja 2012 r., zatwierdzającej PUL dla nadleśnictw puszczańskich na lata 2012–2021, ze względu na nieprecyzyjność konstrukcji decyzji i rozbieżności pomiędzy sentencją a uzasadnieniem. W dniu 28 czerwca 2012 r., na podstawie art. 156 § 1 oraz art. 159 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁷ (dalej: „kpa”), Główny Konserwator Przyrody z upoważnienia Ministra Środowiska stwierdził nieważność decyzji z dnia 16 maja 2012 r., zatwierdzającej PUL dla nadleśnictw puszczańskich na lata 2012–2021. Powodem unieważnienia decyzji była sprzeczność pomiędzy rozstrzygnięciem decyzji a jej uzasadnieniem oraz fakt ustanowienia PUL dla trzech nadleśnictw jedną decyzją, co było niezgodne z art. 62 ustawy kpa, w którym określono przesłanki dla rozpatrzenia w jednym postępowaniu kilku spraw.

(akta kontroli str. 5034-5037)

Projekty PUL dla nadleśnictw puszczańskich, uwzględniające zalecenia Ministra Środowiska dotyczące m.in. wyłączenia z wszelkich cięć drzewostanów, w których drzewa jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmują co najmniej 10% powierzchni oraz weryfikacji intensywności zaplanowanych cięć, Dyrektor RDLP

¹³ Z dnia 6 grudnia 2010 r. znak: DL-LPN-611-73/58368/10.

¹⁴ W tym: 166 594 m³ dla Nadleśnictwa Białowieża, 435 319 m³ dla Nadleśnictwa Browsk oraz 472 231 m³ dla Nadleśnictwa Hajnówka.

¹⁵ Znak:DLP-lpn-611-9/19343/12.

¹⁶ Znak:DLP-lpn-611-9/21690/12.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

w Białymstoku ponownie przekazał do DGLP w dniu 4 października 2012 r. i w tym samym dniu zostały przesłane do Ministra Środowiska celem ich zatwierdzenia. Łączny etat cięć ww. nadleśnictw, w przedstawionych projektach PUL, wyniósł 469 980 m³, czyli średnio 47,0 tys. m³/rok¹⁸, co uwzględniało wytyczne Ministra Środowiska w zakresie rocznego pozyskania drewna na poziomie 48,5 tys. m³ łącznie dla trzech nadleśnictw puszczańskich. W dniu 9 października 2012 r. Główny Konserwator Przyrody z upoważnienia Ministra Środowiska trzema decyzjami zatwierdził PUL dla nadleśnictw puszczańskich, w których etat cięć odpowiadał wielkościom określonym w projektach tych PUL, będących przedmiotem wniosku Dyrektora Generalnego z dnia 4 października 2012 r.

(akta kontroli str. 400-414,450)

W zatwierdzonych PUL przyjęto dodatkowe kryteria ograniczające działania hodowlano-ochronne, tj. ograniczenie (wyłączenie) projektowania działań gospodarczych w grupach:

- wyłączenie z użytkowania drzewostanów, w których drzewa jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmują co najmniej 10% powierzchni;
- drzewostanów na siedliskach semihydrogenicznych oraz hydrogenicznych (Bw, BMw, LMw, Lw, OI, OLJ) niebędących siedliskami przyrodniczymi obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieża PLC200004;
- drzewostanów ekotonowych oraz zagrożonych pinetyzacją i monotypizacją, w szczególności na siedliskach BMśw, BMw, Lśw, stanowiących naturalne połączenia ekologiczne między siedliskami hydrogenicznymi i obszarami ochrony rezerwatowej;
- drzewostanów pionierskich z dominacją brzozy i osiki powyżej III klasy wieku.

(akta kontroli str. 450-452, 475-477)

Koszty sporządzenia, na zlecenie Dyrektora RDLP w Białymstoku, projektów PUL dla nadleśnictw puszczańskich na lata 2012–2021 wyniosły łącznie 4 391,8 tys. zł, w tym:

- 936,68 tys. zł dla Nadleśnictwa Białowieża;
- 1 562,29 tys. zł dla Nadleśnictwa Browsk;
- 1 892, 83 tys. zł dla Nadleśnictwa Hajnówka.

Koszty zostały poniesione ze środków funduszu leśnego.

(akta kontroli str. 3371- 3372, 5881-5891)

W latach 2012–2015 w związku z postępującą gradacją kornika drukarza na terenie nadleśnictw puszczańskich, Dyrektor RDLP w Białymstoku za pośrednictwem Dyrektora Generalnego ośmiokrotnie występował z wnioskami do Ministra Środowiska o wyrażenie zgody na usuwanie ponadstuletnich drzew zaatakowanych przez kornika drukarza, z czego cztery wnioski zostały przesłane przez DGLP do Ministra Środowiska, i zostały rozpatrzone negatywnie. W swoich pismach Minister Środowiska wskazał, że na pozyskanie drzew zagrażających bezpieczeństwu nie jest wymagana zgoda. W zakresie usuwania drzew zasiedlonych przez kornika drukarza, ponadstuletnich złomów i wywrotów świerkowych nie wyraził zgody¹⁹. W związku z brakiem zgody Ministra Środowiska, Dyrektor Generalny nie przesłał czterech pozostałych wniosków o wyrażenie zgody na usuwanie drzew zasiedlonych

¹⁸ W tym: 63 471 m³ dla Nadleśnictwa Białowieża, 214 218 m³ dla Nadleśnictwa Browsk oraz 192 291 m³ dla Nadleśnictwa Hajnówka.

¹⁹ Pismo z dnia 25 lipca 2012 r. znak: DLP-lpn-0770-15/29178/12, pismo z dnia 4 listopada 2015 r. znak: DLP-l-610-49/37375/15.

przez kornika drukarza²⁰. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej *przedmiotowe wnioski pozostały bez rozpatrzenia w biurze DGLP. Konsekwentnie w odpowiedzi na pismo DGLP z dnia 3 lipca 2012 r., w przedmiocie uzyskania zgody na usuwanie zasiedlonych drzew kornikiem drukarzem w drzewostanach ponadstuletnich, Minister nie wyraził zgody na takie działania (...)*. Natomiast pisma Dyrektora RDLP w Białymstoku w sprawie informacji o szkodach powstałych w drzewostanach na terenie tej RDLP od wiejących wiatrów oraz informacje o stanie sanitarnym lasów Puszczy Białowieskiej²¹, kierowane do Dyrektora Generalnego, w DGLP były poddawane analizie w celu aktualizacji wiedzy nt. gradacji kornika drukarza i wynikającego z tego tytułu stanu ekosystemów Puszczy Białowieskiej.

(akta kontroli str. 3379-3569,4967-4977,5939-5942)

W dniu 20 lipca 2015 r. Dyrektor RDLP w Białymstoku wystąpił do Dyrektora Generalnego z wnioskiem²² o wyrażenie zgody na sporządzenie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 wraz z wykonaniem kompletu ekspertyz i oceny wystąpienia gradacji kornika w drzewostanach świerkowych w Puszczy Białowieskiej. Łączny koszt wnioskowanej dokumentacji Dyrektor RDLP w Białymstoku oszacował na 120 tys. zł²³, a jej opracowanie uzasadnił szybkim wzrostem liczby drzew świerkowych zasiedlonych przez kornika drukarza, co wpływa negatywnie na stan siedlisk przyrodniczych. Dyrektor Generalny w dniu 31 lipca 2015 r. zaakceptował ww. wniosek.

(akta kontroli 3371- 3372, 5450,5532, 5881-5891)

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

- *Dokumentacją na potrzeby sporządzenia aneksu do PUL Nadleśnictwa Białowieża zawierającą ocenę stanu lasu oraz określającą zakres niezbędnych działań gospodarczo-ochronnych dla zachowania drzewostanów świerkowych (dalej: „dokumentacja na potrzeby aneksu” lub „ekspertyza”) – sporządzoną dla planowanego zwiększenia limitu pozyskania drewna do 317 894 m³;*
- prognozą oddziaływania na środowisko dla dokumentacji na potrzeby aneksu, wraz z podsumowaniem;
- opinią PWIS²⁴ (z dnia 10 listopada 2015 r. – bez wskazania wielkości etatu cięć);
- sześcioma opiniami RDOŚ²⁵ do projektu aneksu do PUL;

²⁰ Pismo z dnia 13 lutego 2012 r. znak: ZO.II.7311/4/12, pismo z dnia 4 kwietnia 2012 r. znak: ZO.I.7202-6/2012, pismo z dnia 12 czerwca 2014 r. znak: ZO.II.7202-3/14 4, pismo z dnia 30 listopada 2015 r. znak: ZO.715.15.2015.

²¹ Pismo z dnia 30 listopada 2011 r. znak: ZO.I.7231-12/2011, pismo Dyrektora RDLP w Białymstoku z dnia 18 kwietnia 2014 r. znak: ZO.I.7202/7-2/14, pismo z dnia 29 sierpnia 2014 r. znak: ZO.I.7202/7-2/14, pismo z dnia 26 listopada 2014 r. znak: ZO.I.7202-8/7/2014, pismo z dnia 26 stycznia 2016 r. znak: ZO.7102.1, pismo z dnia 24 maja 2016 r. znak: ZO.7102.14.2016, pismo z dnia 13 października 2016 r. znak: ZO.I.7102.23.2016.

²² Znak: ZS:6000.6.2015.

²³ Łączny koszt sporządzenia aneksu wraz z dokumentacją na potrzeby aneksu wyniósł 128 tys. zł.

²⁴ Znak: NZ.0523.191.2015 opiniująca pozytywnie aneks do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża, na podstawie wniosku Dyrektora RDLP w Białymstoku z dnia 6 listopada 2015 r. znak: ZS.6005.9.2015.

²⁵ Negatywna opinia z dnia 16 listopada 2015 r. znak: WPN.611.38.2015AP. Pozytywna opinia RDOŚ z dnia 17 grudnia 2015 r. znak: WPN.611.38.2015 GP do projektu aneksu zwiększającego pozyskanie do wielkości 132 457 m³. Pismo RDOŚ z dnia 28 grudnia 2015 r. znak: WPN.611.38.2015 GP informujące, że już pozytywnie zaopiniował projekt aneksu zwiększający etat cięć do 132 457 m³. Pismo RDOŚ z dnia 8 stycznia 2016 r. znak: WPN.611.38.2015.GP wzywające do uzupełnienia wniosku o zwiększenie etatu cięć do 317 894 m³. Negatywna opinia RDOŚ z dnia 18 stycznia 2016 r. znak: WPN.611.38.2015.GP w sprawie projektu aneksu zwiększającego pozyskanie do 317 894 m³. Pozytywna opinia RDOŚ z dnia 12 lutego 2016 r. dla projektu aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża zwiększającego poziom pozyskania drewna do wielkości 188 000 m³.

- opinią Zakładu Ochrony Lasu;
- uzgodnieniem z Białowieskim Parkiem Narodowym w Białowieży;
- zestawieniami mapowymi.

Wniosek Dyrektora RDLP w Białymstoku dotyczył zwiększenia etatu cięć z 63 471 m³ do 188 000 m³ w stosunku do zatwierdzonego w PUL. Z kolei w dokumentacji na potrzeby aneksu, przesłanej wraz z wnioskiem o jego zatwierdzenie, wskazano zwiększenie pozyskania drewna do wielkości 317 894 m³, która to wielkość została poddana strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej w wyjaśnieniach podał, że *proces konsultacji, opiniowania i ostatecznego przyjęcia wielkości projektowanego etatu cięć, jego zmniejszenie z pierwotnie projektowanego etatu 317 984 m³ do wielkości 188 000 m³ zostało przedstawione we wniosku dyrektora RDLP w Białymstoku w sprawie zatwierdzenia aneksu do planu urzędzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża (...) oraz opisane w Podsumowaniu (...) w związku z przeprowadzeniem procedury strategicznej oceny ooś aneksu do planu ul. Nadleśnictwa Białowieża (...).* W kwestii, czy wielkość pozyskania drewna (188 000 m³), mogła spowodować ograniczenie tempa rozpadu drzewostanów świerkowych oraz załamanie gradacji, w sytuacji gdy, pierwotny wniosek Nadleśniczego Nadleśnictwa Białowieża dotyczył zwiększenia pozyskania drewna z 63 471 m³ do 317 894 m³ (uwzględniając niezbędne działania gospodarcze), Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wyjaśnił, że (...) *nie jest w stanie (występując oczywiście w tym przypadku jedynie w roli quasi eksperckiej) na to pytanie odpowiedzieć w sposób wiarygodnie jednoznaczny – albowiem w dotychczasowej historii leśnictwa (nie tylko europejskiego) jednostce kontrolowanej nie są znane przypadki pozbawiania podmiotów prowadzących działalność w lasach gospodarczych możliwości wpływania na przebieg gradacji kornika drukarza z zastosowaniem metod gospodarki leśnej z przyczyn, nie wynikających z wiedzy i praktyki leśnej (...).*

(akta kontroli str. 400-404, 417-429, 1791-1796, 3339-3370, 3571, 3584-3591, 4906-4957)

W dokumentacji na potrzeby aneksu zawarto plan działań z zakresu ochrony przyrody, jako uzupełnienie do obowiązującego programu ochrony przyrody. Wskazano m.in., że program ochrony przyrody (dalej: „POP”) w PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 należy uzupełnić o działania ochronne ustalone dla gatunków i siedlisk obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, określone w planie zadań ochronnych oraz (...) *po zatwierdzeniu PZO zmodyfikować działania gospodarcze przewidziane w Ekspertyzie do aneksu planu tak by nie stały w sprzeczności z PZO.* Zawarto także ustalenia i wytyczne odnoszące się do strefy objętej działaniami gospodarczymi, zaprojektowanymi w dokumentacji na potrzeby sporządzenia aneksu do PUL Nadleśnictwa Białowieża. Ostatecznie w przesłanym do DGLP projekcie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 Dyrektor RDLP w Białymstoku nie dokonał aktualizacji obowiązującego POP w zakresie wymogów odnoszących się do działań ochronnych, przypisanych do realizacji Nadleśnictwu Białowieża, zawartych w PZO. W celu przygotowania dokumentów na potrzeby sooś opierano się na już wykonanych, dostępnych inwentaryzacjach i waloryzacjach przyrodniczych (inwentaryzacja z 2007 r.) oraz na informacjach uzyskanych od pracowników nadleśnictw. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Urządzania Lasu w DGLP, w ramach sooś oraz sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko wykorzystuje się

możliwie aktualną wiedzę, jednakże na potrzeby sporządzenia aneksu do PUL nie dysponowano pełną inwentaryzacją przyrodniczą.

(akta kontroli str. 404-404, 5255-5263)

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

(akta kontroli str. 426-429, 3339-3370, 5249-5251, 5255-5268)

W dniu 25 marca 2016 r. Minister Środowiska zatwierdził²⁶ aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021, w którym zmniejszono powierzchnię lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia z 12 592,71 ha do 12 585,30 ha oraz zwiększono etat cięć z 63 471 m³ do 188 000 m³ oraz powierzchnię zalesień i odnowień z 12,77 ha do 28,63 ha.

(akta kontroli str. 417)

Pismem z dnia 27 lipca 2018 r. Minister Środowiska polecił Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych niezwłoczne przygotowanie aneksów do PUL dla nadleśnictw puszczańskich z powodu trwającej gradacji kornika drukarza oraz konieczności wykonania działań na terenie jednostki wojskowej (magazyny wojskowe – skład Hajnówka), w związku z pilną potrzebą zachowania bezpieczeństwa materiałów wybuchowych składowanych w magazynach jednostki wojskowej oraz nagromadzonym łatwopalnym materiałem na terenie i wokół jednostki. W związku z powyższym Dyrektor Generalny pismem z dnia 6 sierpnia 2018 r. polecił Dyrektorowi RDLP w Białymstoku przygotowanie aneksów do PUL dla nadleśnictw puszczańskich. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, do dnia 8 listopada 2018 r. ustalono termin opracowania przez nadleśniczych nowych wniosków o zmiany planów urządzenia lasu i przekazania ich do RDLP w Białymstoku. Natomiast termin zakończenia prac nad aneksami determinowany będzie uzyskaniem pozytywnej opinii Komitetu UNESCO w sprawie oceny wpływu aneksów na wyjątkową uniwersalną wartość Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieża.

(akta kontroli str. 4120-4121, 4138-4140, 5893)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Generalny, nie zapewnił właściwego nadzoru nad działalnością Dyrektora RDLP w Białymstoku, o którym mowa w art. 33 ust. 3 pkt 1a ustawy o lasach, podczas prac nad przygotowaniem w latach 2015–2016 aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 w zakresie:
 - a) aktualizacji przez Dyrektora RDLP w Białymstoku obowiązującego programu ochrony przyrody²⁷ o wymogi w zakresie działań ochronnych przypisanych do realizacji Nadleśnictwu Białowieża, zawarte w zarządzeniu Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia PZO. Należy dodać, że wniosek o zatwierdzenie aneksu do ww. PUL Dyrektor Generalny przesłał Ministrowi Środowiska w dniu 18 marca 2016 r., tj. po ponad trzech miesiącach od wejścia w życie PZO, a zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia *Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania*

²⁶ Znak: DLP-I.611.16.2016.

²⁷ Stanowi on integralną część PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, zatwierdzonego przez Ministra Środowiska decyzją z dnia 9 października 2012 r.; znak: DLP-Ipn-611-31/40283/12.

*planu urządzenia lasu, uproszczonego planu zarządzania lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu*²⁸ zadania w zakresie ochrony przyrody dla obszaru będącego w zarządzie nadleśnictwa pokrywającego się w całości lub w części z obszarem Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 uwzględniają zakres, o którym mowa w art. 28 ust. 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*²⁹;

- b) pozyskania i uwzględnienia przez Dyrektora RDLP w Białymstoku aktualnych danych o stanie siedlisk i gatunków na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 w sytuacji, gdy w Prognozie oddziaływania na środowisko dokumentacji na potrzeby sporządzenia przedmiotowego aneksu do PUL wskazano, iż punktem odniesienia do oceny stanu siedlisk przyrodniczych była ich ocena dokonana dla poszczególnych wydzieleń leśnych podczas prac urządzeniowych przy sporządzaniu PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021, oparta na inwentaryzacji przeprowadzonej w 2007 r. przez Lasy Państwowe. W tym czasie nie dysponowano wynikami inwentaryzacji dotyczącej bioróżnorodności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, którą Dyrektor Generalny Lasów Państwowych uznał za celowe rozpocząć w 2016 r.³⁰ (po złożeniu wniosku do Ministra Środowiska o zatwierdzenie omawianego aneksu). Tym samym na etapie sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko dokumentacji na potrzeby sporządzenia ww. aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, nie dysponowano danymi umożliwiającymi dokonanie rzetelnej oceny wpływu działań planowanych w tym aneksie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004;
- c) dostosowania, wykonanej na zlecenie Dyrektora RDLP w Białymstoku, dokumentacji na potrzeby sporządzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża do ostatecznie wnioskowanego do Ministra Środowiska poziomu etatu cięć wynoszącego 188 000 m³ w sytuacji, gdy wartości podane w tej dokumentacji, obejmujące: zadania gospodarcze, wytyczne do organizacji gospodarstwa leśnego, regulacji użytkowania zasobów, wykonywania prac leśnych, dotyczyły w odniesieniu do poszczególnych oddziałów, pododdziałów oraz wydzieleń leśnych, jak i sumarycznych zestawień poziomu etatu cięć wynoszącego 317 849 m³;
- d) poddania dokumentacji na potrzeby aneksu, dostosowanej do poziomu etatu cięć wynoszącego 188 000 m³, strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 46 ustawy z dnia 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*³¹ (dalej: „uooś”);
- e) przesłania przez Dyrektora RDLP w Białymstoku do PWIS projektu aneksu dostosowanego do ostatecznie wnioskowanego zwiększenia etatu cięć

²⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1302.

²⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.

³⁰ W tym celu Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w dniu 14 czerwca 2016 r. wydał Zarządzenie nr 29 w sprawie (1) oceny procesu stanowiącego obszarów Natura 2000 obejmujących grunty 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 oraz Decyzję nr 336 w sprawie prowadzenia okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów na terenie Puszczy Białowieskiej w latach 2016–2018.

³¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.

z 63 471 m³ do 188 000 m³ wraz z prognozą oddziaływania na środowisko – w celu wydania przez ten organ stosownej opinii na podstawie art. 54 ust. 1 w związku z art. 58 ust. 1 pkt 2 uoos.

(akta kontroli str. 400-449, 3339-3370)

Były Dyrektor Generalny w wyjaśnieniach podał m.in., że przy aneksowaniu planów urzędzenia lasu, co do zasady nie przeprowadza się aktualizacji programu ochrony przyrody. Aktualizację programu ochrony przyrody dokonuje się przy opracowaniu nowego planu urzędzenia lasu. *Program ochrony przyrody jest w istocie kompendium wiedzy o zadaniach w zakresie ochrony przyrody zawartych w ww. dokumentach programowych i przepisach ustawy o ochronie przyrody (choć może oczywiście konkretyzować te zadania pod względem szczegółowego sposobu działania)*. Ponadto jak wyjaśnił, Nadleśniczy zawnioskował o aneksowanie planu urzędzenia lasu na lata 2012–2021 tylko w odniesieniu do zwiększenia etatu cięć, a Dyrektor RDLP w Białymstoku zlecił sporządzenie aneksu ograniczającego zakres rzeczowy do zwiększenia etatu cięć. W zakresie braku wykorzystania aktualnych danych dotyczących bioróżnorodności obszaru Natura 2000 Puszcza Białowiecka PLC20004 oraz niepoddania strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko dokumentacji dotyczącej zwiększenia etatu cięć do 188 000 m³, były Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wskazał, że *Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku uznał, że materiały, składające się na prognozę oddziaływania projektu aneksu 20016 na środowisko za wystarczające z punktu widzenia uwzględnienia przez Dyrektora RDLP w Białymstoku w tych materiałach danych o stanie siedlisk i gatunków na obszarze Natura Puszcza Białowiecka PLC20004, skoro wydał pozytywną opinię o tej prognozie nie postulując uzupełniania stanu wiedzy na ten temat (...), jak również za wystarczające z punktu widzenia uwzględnienia w tych materiałach informacji o przewidywanym użytkowaniu głównym lasu na poziomie 188 tys. m³, skoro, po uzupełniającej wymianie korespondencji pomiędzy dyrektorem regionalnej dykcji Lasów Państwowych a Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Białymstoku, wydał pozytywną opinię na temat tych materiałów, nie żądając ich zmiany (...)*. Ponadto podnosząc fakt m.in., iż w dniu 12 lutego 2016 r. projekt aneksu został pozytywnie zaopiniowany przez RDOŚ, który stwierdził jednoznacznie, że nie pozostaje on w sprzeczności z postanowieniami PZO, a także iż cięcia sanitarne nie są działaniami gospodarczymi i również nie pozostają w sprzeczności z postanowieniami PZO, a także wskazując na przesłanie w dniu 7 kwietnia 2017 r. przez Dyrektora Regionalnej Dykcji Lasów Państwowych w Białymstoku do RDOŚ dokumentu pn. *Podsumowania Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko Planu Urzędzenia Lasu* wskazał, że: *(...) nie było żadnego uzasadnienia dla poddawania projektu aneksu 2016, który był już w całości opracowany w dniu 30 października 2017 r nowelizacji i uzupełnieniom. Byłoby to działanie niecelowe i niegospodarne.*³²

(akta kontroli str. 7252-7306)

Odnosząc się do kwestii zapewnienia, przez Dyrektora RDLP w Białymstoku, aktualizacji obowiązującego programu ochrony przyrody o wymogi w zakresie działań ochronnych przypisanych do realizacji Nadleśnictwu Białowieża, wynikające z PZO Dyrektor Generalny wyjaśnił, że: *Regionalny Dyrektor Lasów Państwowych w Białymstoku nie otrzymał od Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych żadnych wytycznych w przedmiotowej sprawie. Tym samym Regionalny Dyrektor Lasów Państwowych w Białymstoku mógł uwzględnić w swoim wniosku zmiany*

³² Komentarz kontrolera NIK – aneks do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012-2021 został zatwierdzony przez Ministra Środowiska w dniu 25 marca 2016 r.

Programu ochrony przyrody. Uzupełnienie programu ochrony przyrody (...) ostatecznie nie było przedmiotem wnioskowania przez Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych w Białymstoku, w sprawie zatwierdzenia aneksu do planu urządzania lasu przez Ministra Środowiska. Przedmiotowy zakres projektu nie był opiniowany przez dyrektora RDOŚ w Białymstoku. Organ właściwy w zakresie ochrony przyrody wydał pozytywną opinię do projektu aneksu, nie odnosząc się do zagadnień aktualizacji zaleceń, wytycznych i weryfikacji form ochrony przyrody w programie ochrony przyrody, tym samym nie dał podstaw Regionalnemu Dyrektorowi Lasów Państwowych w Białymstoku do uwzględnienia we wniosku zmiany Programu ochrony przyrody, a w konsekwencji Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych we wniosku do Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2016 r.

(akta kontroli str. 418-449, 3339-3370)

Ponadto Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych podał w wyjaśnieniach, że aneks jest zgodny z zapisami planu zadań ochronnych, ponieważ nie przewiduje prowadzenia cięć przedrębnych i rębnych w drzewostanach z gatunkiem w składzie co najmniej 10% drzew w wieku 100 i więcej lat. W drzewostanach będą prowadzone tylko i wyłącznie cięcia sanitarne w zakresie usuwania świerkowego posuszu zasiedlonego, a posusz jałowy w tych drzewostanach nie będzie usuwany.

(akta kontroli str. 7519-7531)

Naczelnik Wydziału Urządzania Lasu, odpowiedzialny na podstawie § 53 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych za weryfikację – w ramach nadzoru merytorycznego i koordynowania w zakresie prac nad oceną oddziaływania na środowisko – ustaleń planu urządzania oraz aneksu do planu urządzania lasu, wyjaśnił m.in. iż po wpłynięciu do DGLP dokumentacji dotyczącej aneksu do planu urządzania lasu dla Nadleśnictwa Białowieża: dokonał sprawdzenia spójności dokumentacji między sobą i dokumentacją pierwotnego planu urządzania lasu; dokonał analizy raportu wykonania planu dziesięcioletniego; sporządził tabelę porównawczą danych z PUL i danych z wniosku o aneks. Ponadto wyjaśnił m.in., że:

- (...) program ochrony przyrody nie był przedmiotem aneksowania. Nie mniej jednak zadania zatwierdzonego PZO zostały przywołane w opinii RDOŚ w ramach oceny ooś;
- RDOŚ w Białymstoku na etapie uzgodnień zakresu i stopnia szczegółowości prognozy jak i na etapie oceny prognozy i dokumentacji na potrzeby aneksu nie wskazał na potrzebę przeprowadzenia inwentaryzacji wydając pozytywną opinię. (...) nie wnosilem o sporządzenie aktualizacji danych inwentaryzacyjnych siedlisk i gatunków (...) Taka weryfikacja wymagałaby przeprowadzenia pełnej taksacji, a (...) takiej taksacji nie wykonywano tylko wykonano lustrację terenową. Z reguły przy aneksowaniu pul związanych ze zmianą wielkości zadań użytkowania głównego w szczególności dotyczącego wystąpienia użytkowania przygodnego nie prowadzi się pełnej taksacji lasu. Wynika to z racjonalizacji prac przy dochodzeniu do wielkości, które chcemy określić w wyniku aneksowania;
- Jestem w stanie stwierdzić, które wydzielenia dotyczyły propozycji etatu do wielkości 317 894 m³. Nie jestem w stanie stwierdzić, które spośród tych odnoszących się do 317 894 m³ zawierają się w 188 000 m³ na podstawie przesłanej dokumentacji, ponieważ nie towarzyszyła temu baza danych taksacyjnych. W dokumentacji było przedstawione zestawienie tabelaryczne zadań dla pierwotnie zaproponowanego etatu, która wynosiła 317 894 m³. (...). Dokumentacja jest dokumentacją techniczną nie podlega zatwierdzeniu przez Ministra Środowiska, dostosowanie wielkości etatu odbyło się na poziomie RDLP

w Białymstoku, zgodnie z ustaleniami zgodnie z opiniami RDOŚ w Białymstoku. Zestawieniem końcowym jest wniosek w postaci zestawienia wzoru 8 i 9 z Instrukcji urządzania lasu;

- w ramach weryfikacji dokumentacji składanej o zatwierdzenie aneksu w zakresie prognozy oddziaływania na środowisko sprawdzano kompletność tej dokumentacji zgodnie z art. 51 ustawy ocenowej. Zweryfikowane były opinie w sprawie oceny RDOŚ oraz wymagane procedurą oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzone *konsultacje społeczne*.

(akta kontroli str. 5249-5268)

W kwestii nieprzesłania PWIS dokumentacji projektu aneksu zwiększającego pozyskanie drewna do wysokości 188 000 m³, Dyrektor Generalny wyjaśnił, że skoro PWIS zaopiniował pozytywnie projekt dokumentacji do aneksu 2016 przewidującej etat cięć wynoszący ok 318 tys. m³, to ekonomia postępowania nie wymagała zwrócenia się do tego Inspektoratu o ponowną opinię po obniżeniu etatu cięć do poziomu 188 000 m³.

(akta kontroli str. 7509-7515)

Zdaniem NIK, przeprowadzona w DGLP w ramach nadzoru merytorycznego, weryfikacja działań Dyrektora RDLP w Białymstoku związanych z procedowaniem aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 była niewystarczająca, gdyż nie zapewniła zgodności tego aneksu z wymogami zawartymi w PZO, przeprowadzenia rzetelnej strategicznej oceny oddziaływania tego dokumentu na przedmioty ochrony ustanowionego obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieża PLC200004, a także dostosowania wykonanej dokumentacji do faktycznie wnioskowanego poziomu zwiększenia etatu cięć. *Projekt dokumentacji aneksu planu urządzania lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021* związany z wnioskowanym zwiększeniem poziomu pozyskania drewna z 63 471 m³ do 188 000 m³ przesłano do RDOŚ, a wbrew obowiązkowi zawartemu w art. 54 ust. 1 uoś nie przesłano do PWIS. Wykorzystane dane inwentaryzacyjne z 2007 roku oraz lustracje terenowe mogły nie oddawać w pełni potencjału przyrodniczego danego obszaru, dlatego według NIK weryfikacja zasobów przyrodniczych powinna być realizowana poprzez aktualne inwentaryzacje wykonywane przez specjalistów. Brak kompleksowej inwentaryzacji przyrodniczej, wykonanej przed przystąpieniem do sporządzenia projektu aneksu, spowodował, że zapisy tego dokumentu, jak i prognozy, dotyczące stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i populacji gatunków chronionych, były bardzo ogólne. Sporządzona dla aneksu prognoza oddziaływania na środowisko w ramach soś nie dała pełnego obrazu wpływu planowanych prac na stan przyrody Nadleśnictwa. Skierowanie w tej sytuacji przez Dyrektora Generalnego wniosku do Ministra Środowiska o zatwierdzenie przedmiotowego aneksu w wersji przesłanej przez Dyrektora RDLP w Białymstoku, świadczy o braku właściwego nadzoru ze strony Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nad działaniami Dyrektora RDLP w Białymstoku w przedmiotowym zakresie. W ocenie NIK powyższe postępowanie było nierzetelne.

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

- a) we wniosku o zatwierdzenie planu urządzania lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na okres 2012–2021 (wzór nr 8 str. 1) wskazano, że powierzchnia lasów uznanych za ochronne w tym Nadleśnictwie wynosi 7 869,28 ha, natomiast w planie urządzania lasu sporządzonym dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 (wzór nr 9 str. 1) wskazano, że lasy ochronne zajmują powierzchnię

7 877,92 ha, tj. większą o 8,64 ha. Również w treści opisanego ogólnego (elaboratu) w tabeli nr 41 podano powierzchnię lasów ochronnych równą 7 877,92 ha. Oznacza to, że powierzchnia lasów ochronnych podana we wniosku do Ministra Środowiska o zatwierdzenie PUL (wzór nr 8) różniła się od powierzchni lasów ochronnych zawartych w treści opisanego ogólnego (elaboratu);

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

- w PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 (wzór nr 9 str. 1) wskazano, że lasy gospodarcze zajmują powierzchnię 228,85 ha, tj. o 8,64 ha mniejszą w stosunku do danych zawartych we wniosku 237,49 ha;
- w POP dla ww. PUL, w zestawieniu powierzchni lasów (tab. 57 str. 214), nie wykazano powierzchni lasów gospodarczych, co również podkreślono w rozdziale 3.3.3 *Lasy wielofunkcyjne (gospodarcze)* elaboratu, gdzie podano, że w Nadleśnictwie Białowieża lasy gospodarcze nie występują.

(akta kontroli str. 400-449, 3339-3370)

Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych w wyjaśnieniach podał m.in., że (...) we wniosku Dyrektora Generalnego w sprawie zatwierdzenia PUL powierzchnia lasów ochronnych była zgodna z decyzją zatwierdzającą te lasy – 7 869,28 ha. W Planie (wzór-9) zamieszczonym w elaboracie (str. 5-6) powierzchnia również wynosiła 7 869,28 ha. W przypadku powierzchni lasów gospodarczych wyjaśnił, że Powierzchnia lasów wykazywana we wzorach 8 i 9 jest przedstawiona w dwóch wariantach: a) wg pełnionych funkcji (rezerwy, lasy ochronne, pozostałe lasy) i b) wg grup kategorii użytkowania (grunty zalesione, grunty niezalesione, grunty związane z gospodarką leśną). Do pozostałych lasów (lasów gospodarczych) wg pełnionych funkcji zalicza się też grunty związane z gospodarką leśną, która wg kategorii użytkowania są oddzielną grupą (...).

(akta kontroli str. 7403-7404)

Starszy specjalista, Służby Leśnej przeprowadzający weryfikację dokumentacji projektu PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 wyjaśnił m.in., że: we wzorze nr 8 przesłanym do Ministra Środowiska powierzchnia lasów ochronnych została dostosowana do powierzchni zatwierdzonej decyzją Ministra Środowiska w sprawie uznania lasów za ochronne (do powierzchni 7 869,28 ha). W elaboracie i programie ochrony przyrody powierzchnia ta nie została zmieniona i różni się od powierzchni ze wzoru nr 8 o 8,64 ha. Różnice są wyjaśnione w treści elaboratu. Powierzchnia określona we wzorze 9 i treści planu urządzenia lasu została przesłana Ministrowi Środowiska z wersji przed korektą, czyli wartości wskazane w wersji planu urządzenia lasu z dnia 28 marca 2012 r., dla których Minister Środowiska stwierdził ich nieważność. (...) Różnica tych 8 ha została wyjaśniona w treści planu urządzenia lasu i postanowiono zmienić powierzchnię lasów ochronnych tylko we wniosku. Korekta tej powierzchni nie wpływała w żaden sposób na realizację innych zadań określonych w pul, więc nie było potrzeby zmiany całego pul.

(akta kontroli str. 5894-5895)

Zdaniem NIK, nie można zgodzić się z powyższymi stwierdzeniami, ponieważ powierzchnia lasów ochronnych i lasów gospodarczych wskazana we wniosku o zatwierdzenie PUL, jak również w elaboracie i programie ochrony przyrody powinna być taka sama (zgodna z wydaną w tej sprawie decyzją Ministra Środowiska). W ocenie NIK, przekazanie Ministrowi Środowiska przez Dyrektora

Generalnego celem zatwierdzenia projektu PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021, zawierającego sprzeczne dane w zakresie powierzchni lasów uznanych za ochronne i lasów gospodarczych, było postępowaniem nierzetelnym.

3. Dyrektor Generalny przekazał Ministrowi Środowiska celem zatwierdzenia projekt aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021, zawierający sprzeczne dane w zakresie powierzchni lasów uznanych za ochronne wskazanych w decyzji Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2011 r.³³ w sprawie uznania lasów za ochronne stanowiących własność Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej: „PGL LP”) położonych w Nadleśnictwie Białowieża. Przesłany projekt aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021, otrzymany od Dyrektora RDLP w Białymstoku, zawierał rozbieżne dane w zakresie powierzchni lasów ochronnych w stosunku do ww. decyzji Ministra Środowiska. We wniosku o zatwierdzenie aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 (wzór nr 8 str. 1) wskazano, że powierzchnia lasów uznanych za ochronne w tym Nadleśnictwie wynosi 7 877,92 ha, natomiast w decyzji Ministra Środowiska powierzchnia lasów ochronnych wynosi 7 869,28 ha tj. o 8,64 ha mniej niż wskazana we wniosku o zatwierdzenie aneksu jak i w samym aneksie.

(akta kontroli str. 426-429, 3339-3370)

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, rolą DGLP jest formalne sprawdzanie projektów aneksu w zakresie, w jakim aneksy te zmieniają zapisy w PUL. Powierzchnia lasów ochronnych w najmniejszym stopniu nie wpływa na proces zatwierdzania aneksu do PUL, stąd nie została zauważona w trakcie oceny wniosku. Cały proces weryfikacji wniosku o aneks skupił się na jego istotnych elementach, wprowadzających zmiany do pierwotnego planu, które były wynikiem wcześniejszych opracowań i uzgodnień.

(akta kontroli str. 7516-7518)

Zdaniem NIK nie można zgodzić się z powyższymi stwierdzeniami, ponieważ w zakresie wartości (powierzchni) lasów ochronnych wskazanych we wzorze nr 8 i 9 stanowiących odpowiednio wnioski o zatwierdzenie aneksu do PUL oraz dwustronicowy aneks do PUL, powinny zostać uwzględnione wartości wskazane w decyzji Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2011 r. w sprawie uznania lasów za ochronne stanowiących własność Skarbu Państwa pozostających w zarządzie PGL LP położonych w Nadleśnictwie Białowieża. Należy wskazać, że o uznaniu lasów za ochronne w danym nadleśnictwie decyduje Minister Środowiska na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o lasach w drodze decyzji administracyjnej. W ocenie NIK przekazanie Ministrowi Środowiska przez Dyrektora Generalnego celem zatwierdzenia projektu aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, na lata 2012–2021, zawierającego sprzeczne dane w zakresie powierzchni lasów uznanych za ochronne było postępowaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowanie Dyrektora Generalnego w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością Dyrektora RDLP w Białymstoku, nie zapewniło prawidłowego opracowania przez ten podmiot projektu PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 oraz projektu aneksu do tego planu. W ocenie NIK przekazanie Ministrowi Środowiska przez Dyrektora Generalnego celem zatwierdzenia projektów ww. dokumentów zawierających sprzeczne dane było postępowaniem

³³ Decyzja znak: DL-Ipn-612-17/49660/11/JL.

nierzetelnym. W ten sam sposób NIK ocenia przesłanie Ministrowi celem zatwierdzenia projektu aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021 bez: aktualizacji programu ochrony przyrody w zakresie wymogów ochrony przyrody wynikających z PZO; oparcia soos dla aneksu o aktualne dane o stanie siedlisk i gatunków na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieża PLC200004; dostosowania przedmiotowej dokumentacji do wnioskowanego ostatecznie poziomu etatu cięć; poddania opiniowaniu przez PWIS projektu aneksu dostosowanego do ostatecznie wnioskowanego poziomu etatu cięć.

OBSZAR 2. Uwzględnianie w decyzjach dotyczących gospodarki leśnej w Puszczy Białowieżskiej zasad ochrony przyrody na jej terenie

Opis stanu faktycznego

W latach 2008–2018 wpływ na określenie zasad oraz prowadzenie gospodarki leśnej w nadleśnictwach puszczańskich miały uregulowania wewnętrzne dotyczące ochrony przyrody wydane w formie pism, decyzji i zarządzeń Dyrektora Generalnego oraz ministra właściwego do spraw środowiska. I tak:

- decyzją nr 23 z 8 listopada 1994 r. w sprawie ochrony i zagospodarowania Puszczy Białowieżskiej Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wprowadził zasady postępowania ochronnego i hodowlanego w Puszczy Białowieżskiej na terenie nadleśnictw puszczańskich. Wyodrębniono trzy obszary o odmiennych metodach postępowania stosownie do ich walorów. Pierwszy obszar miał spełniać rolę strefy ochronnej Białowieżskiego Parku Narodowego i w całości tworzył gospodarstwo specjalne, w którym zagospodarowanie lasu prowadzone miało być według potrzeb hodowlanych i ochronnych drzewostanów. W drugim obszarze utworzono strefę wielofunkcyjnej gospodarki leśnej prowadzonej z uwzględnieniem podwyższonych rygorów ochronnych, zwłaszcza z ograniczeniami zrębów zupełnych. Trzeci obszar znajdował się poza głównym kompleksem Puszczy Białowieżskiej;
- decyzją nr 24 z 27 sierpnia 1996 r., Dyrektor Generalny wprowadził zasady ochrony starych drzew o charakterze pomnikowym żywych i obumarłych oraz rzadkich gatunków drzew w Puszczy Białowieżskiej³⁴;
- decyzją nr 48 z 6 lipca 1998 r. Dyrektor Generalny wprowadził zakaz wyrębu ponadstuletnich drzew i drzewostanów o charakterze naturalnym we wszystkich oddziałach nadleśnictw puszczańskich, który nie dotyczył niezbędnych cięć sanitarnych wykonywanych po uzgodnieniu z Głównym Konserwatorem Przyrody³⁵;
- pismem z 17 maja 2012 r. Minister Środowiska, mając na uwadze unikatowe walory Puszczy Białowieżskiej, w celu wzmocnienia ochrony siedlisk, gatunków i procesów przyrodniczych w ramach realizacji gospodarki leśnej w lasach

³⁴ Decyzja wprowadziła, na wskazanych obszarach, w drzewostanach dojrzałych obowiązek pozostawiania na pniu od trzech do pięciu starych drzew na 1 ha do biologicznej śmierci i naturalnego rozkładu; wyłączyła na tych obszarach z wyrębu wszystkie drzewa żywe i martwe o określonych rozmiarach pierśnic (Db, So, Św – powyżej 80 cm, Ol, Js, Lp, Gb, Tp – powyżej 70 cm, Kl – powyżej 60 cm, Wb, iwa – powyżej 30 cm); wyłączyła z wyrębu wszystkie drzewa gatunków rzadkich w Puszczy Białowieżskiej, bez względu na ich wiek, wymiary i położenie (jodły pospolitej, wiśni ptasiej, jabłoni dzikiej, gruszy pospolitej, wiaźów i jarzębiny), z wyjątkiem większych skupisk zajmujących pow. 0,10 ha i powyżej, jeżeli ich wyręb był uzasadniony potrzebami hodowlanymi lub sanitarnymi w stosunku do pozostałych drzew tych gatunków; dopuściła w sytuacjach uzasadnionych względami bezpieczeństwa ludzi i ochrony lasu możliwość odstępstw od ww. zasad, za zgodą Dyrektora Generalnego LP, na wniosek dyrektora RDLP. Decyzja ta została uchylona zarządzeniem nr 57 Dyrektora Generalnego z dnia 19 czerwca 2013 r.

³⁵ Decyzja wprowadziła zakaz wyrębu ponadstuletnich drzew i drzewostanów o charakterze naturalnym we wszystkich oddziałach Nadleśnictwa, który nie dotyczył niezbędnych cięć sanitarnych wykonywanych po uzgodnieniu z Głównym Konserwatorem Przyrody. Decyzja ta została uchylona zarządzeniem nr 57 Dyrektora Generalnego z dnia 19 czerwca 2013 r.

nadleśnictw puszczańskich, zalecił Dyrektorowi Generalnemu wyłączenie z zabiegów gospodarczych drzewostanów, w których udział drzew jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmuje co najmniej 10% powierzchni. W związku z ww. zaleceniem Dyrektor Generalny, pismem z dnia 23 maja 2012 r., polecił Dyrektorowi RDLP w Białymstoku wyłączyć z zabiegów pozyskiwania drewna drzewostany, w których udział drzew jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmuje co najmniej 10% powierzchni. Ponadto zwrócił się o dokonanie stosownej weryfikacji planów cięć użytków rębnych i przedrębnych w aktualnie obowiązujących planach urządzenia lasu dla nadleśnictw puszczańskich, wskazując, iż łączny roczny rozmiar etatu cięć nie może przekroczyć 48,5 tys. m³;

- pismem z dnia 25 lipca 2012 r. Minister Środowiska odnosząc się do prośby Dyrektora Generalnego o wyrażenie zgody na usunięcie ponad stuletnich złomów i wywrotów świerkowych oraz drzew trocinkowych, zasiedlonych przez kornika drukarza na terenie Nadleśnictw: Białowieża i Hajnówka, nie wyraził zgody na takie działanie i przypomniał, że w drzewostanach ponadstuletnich nie prowadzi się żadnych prac „pozyskaniowych”;
- decyzją nr 52 z 31 marca 2016 r.³⁶ Dyrektor Generalny ustalił w zasięgu terytorialnym Nadleśnictw: Białowieża i Browsk obszary funkcjonalne o funkcjach referencyjnych³⁷, na których – z dniem 1 kwietnia 2016 r. – działalność gospodarczą ograniczono do: [1] wycinki drzew stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego oraz zagrożenia pożarowego z pozostawieniem drzew ściętych in situ, [2] pozostawienia tych obszarów do odnowienia naturalnego w rozumieniu zasad hodowli lasu, [3] utrzymywania zasobów leśnych w stanie ograniczającym do minimum penetrację lasów przez człowieka w celu niedopuszczenia do zniekształcenia wyżej wymienionych procesów naturalnych, z zastrzeżeniem co do udostępnienia lasu do realizacji pozaprodukcyjnej jego funkcji jako terenu udostępnianego do prowadzenia badań naukowych itp. działań, [4] stworzenia pasa ochronnego wzdłuż granicy tych obszarów w formie wykładania pułapek feromonowych itp. rozwiązań przeciwdziałających przenikaniu z terenu tych obszarów i do tych obszarów organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów;
- pismem z dnia 2 lutego 2017 r. Minister Środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego (uwzględniający pismo z dnia 17 stycznia 2017 r. Dyrektora RDLP w Białymstoku dotyczące nadzwyczajnej, katastrofalnej sytuacji związanej z gradacją kornika drukarza w Puszczy Białowieskiej), wyraził zgodę na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki wraz z pozyskaniem drewna oraz pozyskiwanie drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów oraz polecił m.in. niezwłocznie wykonać i realizować na bieżąco terminowe usuwanie drzew zasiedlonych przez kornika drukarza we wszystkich klasach wieku drzewostanów, wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem (lub okorowaniem);
- decyzją nr 51 z 17 lutego 2017 r.³⁸, Dyrektor Generalny zobowiązał Dyrektora RDLP w Białymstoku oraz nadleśniczych Nadleśnictw: Białowieża, Browsk

³⁶ W sprawie ustalenia szczegółowych zasad gospodarki leśnej w zasięgu terytorialnym nadleśnictw Białowieża i Browsk.

³⁷ Obszary nieobejmujące rezerwatów, na których gospodarka leśna – z uwzględnieniem obowiązujących planów urządzenia lasu – miała być prowadzona pod kątem maksymalizacji efektu kształtowania się różnorodności biologicznej, praktycznie wyłącznie w następstwie procesów naturalnych.

³⁸ W sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w Nadleśnictwach

i Hajnówka do m.in.: [1] niezwłocznego przystąpienia do usuwania drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, w pierwszej kolejności wzdłuż ciągów komunikacyjnych i szlaków turystycznych, traktując zachowanie bezpieczeństwa publicznego, jako sprawę nadrzędną i priorytetową, [2] bieżącego usuwania drzew suchych i pozostałości po ich pozyskaniu, zgodnie z obowiązującymi przepisami p.poż. w lasach (w tym poprzez ich wywiezienie lub zrębkowanie i wywiezienie), [3] bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem (lub okorowaniem i składowaniem);

- pismem z dnia 14 maja 2018 r. Minister Środowiska polecił Dyrektorowi Generalnemu uchylić decyzję 51/2017, a także poinformował, że wytyczne wskazane w piśmie z dnia 2 lutego 2017 r. należy uznać za nieobowiązujące;
- decyzją nr 89 z dnia 17 maja 2018 r. Dyrektor Generalny uchylił swoją decyzję 51/2017;
- pismem z dnia 29 czerwca 2018 r. Minister Środowiska³⁹ polecił Dyrektorowi Generalnemu realizację działań związanych z zachowaniem bezpieczeństwa publicznego na terenach Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka oraz m.in. kontynuację działań wskazanych w PZO, a w przypadku Nadleśnictwa Białowieża dodatkowo kontynuację działań z zakresu hodowli lasu wskazanych w planie urządzenia lasu, wskazując katalog takich działań. Ponadto Minister Środowiska poinformował Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, że zgodnie z art. 47 uoos *przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienione w art. 46 (ww. ustawy), jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko.*

(akta kontroli str. 775-776, 494-536, 565-570, 1695-1734,3407, 3434,3661-3663).

W 2012 r. władze Polski i Białorusi złożyły do Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO wniosek nominacyjny: *Obiekt Światowego Dziedzictwa „Belovezhskaya Pushcha/Białowieża Forest” (33Bis), propozycja modyfikacji granic oraz kryteriów wpisu, zmiana nazwy*, który został przyjęty przez Komitet Światowego Dziedzictwa w trakcie obrad 38 Sesji (Doha, Katar, 15–25 czerwca 2014 r.)⁴⁰. Jednym z załączników do ww. wniosku był *Plan Zarządzania dla Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieża” – Mapa drogowa dla jego przygotowania i wdrożenia*, w którym określone zostały zasady prowadzenia gospodarki leśnej, w tym ustalono ograniczenia w pozyskiwaniu drewna na obszarze Puszczy Białowieżskiej. W ramach wnioskowanego rozszerzenia wyodrębniono cztery strefy

Białowieża, Browsk, Hajnówka. Decyzja wydana z uzasadnieniem m.in., że akt prawa miejscowego, tj. zarządzenie Dyrektora RDOŚ z 6 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia Planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieża oraz stanowisko Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (WPN.611.38.2015.GP z 12 lutego 2016 r.) *wskazują, iż realizacja cięć sanitarnych oraz usuwanie drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu i pożarowemu w lasach nie naruszają ustaleń planu zadań ochronnych obszaru Natura 2000.*

³⁹ Pismo znak: DL-I.078.33.2017.

⁴⁰ Decyzja 38 COM 8B.12 Komitetu Światowego Dziedzictwa z 40 sesji UNESCO. W 1979 roku na Listę Obiektów Światowego Dziedzictwa UNESCO został wpisany obszar Białowieżskiego 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 Białowieżskiej zarówno po stronie polskiej, jak i białoruskiej.

zarządzania z różnymi reżimami ograniczającymi m.in. prowadzenie gospodarki leśnej. Zgodnie z założeniami wynikającymi z przedmiotowego wniosku, w strefach I-III⁴¹ zlokalizowanych na obszarze wszystkich nadleśnictw puszczańskich, całkowicie zakazane jest pozyskiwanie drewna. Dodatkowo w niniejszym dokumencie zawarto potwierdzenie instytucji zarządzających jednostkami administracyjnymi proponowanego Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska”, o woli realizacji Planu Zarządzania dla Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska” zgodnie z uregulowaniami.

(akta kontroli str. 5943-6522, 6117)

RDOŚ zarządzeniem z dnia 6 listopada 2015 r. ustanowił plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004⁴², w którym określone zostały cele ochrony i działania ochronne dotyczące tego obszaru dla terenu nadleśnictw puszczańskich. Zgodnie z ww. dokumentem m.in.:

- a) usuwanie zamierających drzew (w płatach siedliska w lasach gospodarczych z drzewostanem poniżej 100 lat) zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk 9170 (grąd subkontynentalny) i 91E0 (łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe);
- b) wycinka drzew w drzewostanach ponad 100-letnich na siedliskach grądowych i łągowych została zidentyfikowana jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunku trzmiołojada (*Pernis apivorus*);
- c) wycinka lasu w drzewostanach powyżej 100 lat oraz usuwanie opanowanych świerków (zasiedlonych przez kornika drukarza) w wieku powyżej 100 lat zostały zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenia dla zachowania właściwego stanu gatunku sóweczki (*Glaucidium passerinum*);
- d) usuwanie sosen i opanowanych świerków (kornik drukarz) w wieku powyżej 100 lat zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunku włośchatki (*Aegolius funereus*);
- e) usuwanie zamierających drzew w drzewostanach ponad 100 letnich zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunku dzięcioła białogrzbietego (*Dendrocopos leucotos*);
- f) usuwanie opanowanych świerków (kornik drukarz) w wieku powyżej 100 lat zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunku dzięcioła trójpalczastego (*Picoides triadactylus*);
- g) usuwanie zamierających sosen zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunku bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*);
- h) usuwanie zamierających drzew zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla zachowania właściwego stanu gatunków: zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*), ponurka Schneidera (*Boros schneideri*), średzinki (*Mesosa myopos*), rozmiazga kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*);
- i) utrzymanie odpowiedniego udziału drzewostanów sosnowych w wieku powyżej 100 lat jest celem działań ochronnych dla ochrony gatunków: bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*) i ponurka Schneidera (*Boros schneideri*);

⁴¹ Strefa I – strict protection, Strefa II – partial protection I, Strefa III – partial protection II, Strefa IV – active protection of biodiversity and landscape protection.

⁴² Dz. Urz. Woj. Podl. z 2015 r. poz. 3600 – wejście w życie w dniu 27 listopada 2015 r.

- j) utrzymanie niepomniejszonej ilości drzewostanów w wieku powyżej 100 lat jest celem działań ochronnych dla ochrony gatunku zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*);
- k) utrzymanie odpowiedniego udziału drzewostanów świerkowych w wieku powyżej 100 lat na siedliskach olsu typowego i olsu jesionowego jest celem działań ochronnych dla ochrony gatunku rozmiarza kolweńskiego (*Pytho kolwensis*);
- l) zapewnienie stałej obecności w drzewostanach drzew martwych jest celem działań ochronnych dla ochrony gatunku zagłębka bruzdkowanego (*Rhysodeus sulcatus*).

Dyrektor Generalny pismem z dnia 4 grudnia 2015 r. przesłał do Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody w Ministerstwie Środowiska uwagi do zarządzenia RDOŚ w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowiecka PLC200004. Dyrektor Generalny wskazał m.in., że:

- podstawowym problemem jest brak uwzględnienia w zarządzeniu trwającej w Puszczy Białowieckiej gradacji kornika drukarza;
- zaplanowane w zarządzeniu działania ochronne nie są skuteczne;
- dokument definiuje te same działania dla lasów gospodarczych i rezerwatów przyrody;
- przyjęta definicja drzewostanów ponadstuletnich ogranicza możliwości wykonywania zabiegów pielęgnacyjnych w młodszych drzewostanach.

Ponadto w uwagach szczegółowych DGLP wskazał m.in., że:

- *wyłączenie z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 lat i więcej – jako działania ochronne, jest w rzeczywistości zakazem podejmowania jakichkolwiek czynności we wskazanych drzewostanach;*
- *zapisany w zarządzeniu (de facto) zakaz jakiegokolwiek ingerencji w ekosystemy leśne, gdzie co najmniej 10% drzew przekroczyło wiek 100 lat, wprowadza w praktyce ochronę ścisłą siedlisk przyrodniczych i gatunków niezależnie od pojawiających się zagrożeń, czy postępujących procesów przyrodniczych.*

W Ministerstwie Środowiska czterokrotnie⁴³ zwracano się do DGLP z prośbą o weryfikację aktualności uwag przedłożonych przez Dyrektora Generalnego w dniu 4 grudnia 2015 r. W odpowiedzi na ww. monity Dyrektor Generalny w piśmie z dnia 17 lipca 2018 r. skierowanym do Głównego Konserwatora Przyrody w Ministerstwie Środowiska, podtrzymał przedstawione w 2015 r. stanowisko w przedmiotowej sprawie.

(akta kontroli str. 3864-3870, 3871, 3872, 3873, 3886, 3887-3898)

Dyrektor Generalny pismem z dnia 15 czerwca 2018 r. ponownie zwrócił się do Ministra Środowiska z wnioskiem o zmianę zarządzenia RDOŚ w sprawie ustanowienia PZO, wskazując m.in. na:

- brak uwzględnienia w przedmiotowym dokumencie trwającej w Puszczy Białowieckiej gradacji kornika drukarza;
- brak działań ochronnych dedykowanych rezerwatom przyrody;

⁴³ Departament Prawny Ministerstwa Środowiska – dwukrotnie w 2016 i 2017 r., Podsekretarz Stanu w MŚ – jednokrotnie w 2017 r. oraz Sekretarz Stanu w MŚ jednokrotnie w 2018 r.

- brak zaplanowanych w PZO działań gwarantujących osiągnięcie celu tj. poprawy lub nie pogorszenia stanu gatunku lub siedliska;
- posiadanie danych o występowaniu gatunków i siedlisk w Puszczy Białowieskiej po przeprowadzonej w latach 2016–2017 inwentaryzacji wskaźnikowej.

Podkreślił także m.in. w uwagach szczegółowych, że:

- *wyłączenie z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z gatunkiem w składzie co najmniej 10% w wieku 100 lat i więcej – jako działania ochronne, jest w rzeczywistości zakazem podejmowania jakichkolwiek czynności we wskazanych drzewostanach;*
- *zapisany w zarządzeniu (de facto) zakaz jakiegokolwiek ingerencji w ekosystemy leśne, gdzie co najmniej 10% drzew przekroczyło wiek 100 lat, wprowadza w praktyce ochronę ścisłą siedlisk przyrodniczych i gatunków, niezależnie od pojawiających się zagrożeń, czy postępujących procesów przyrodniczych.*

(akta kontroli str. 3650-3660, 7519-7531).

Minister Środowiska pismem z dnia 27 czerwca 2018 r. przekazał RDOŚ, zgodnie z właściwością, wniosek Dyrektora Generalnego oraz pouczył, w jakich przypadkach możliwa jest zmiana PZO. W dniu 31 lipca 2018 r. Dyrektor Generalny udostępnił RDOŚ, na jego wniosek, wyniki inwentaryzacji przyrodniczej prowadzonej przez Lasy Państwowe oraz Instytut Badawczy Leśnictwa (dalej: „IBL”) w obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. Następnie w dniu 12 września 2018 r. RDOŚ zwrócił się z prośbą do DGLP o przekazanie brakujących materiałów, wskazując m.in. na brak danych odnoszących się do inwentaryzowanych gatunków płazów, nietoperzy, motyli, ważek, chrząszczy saproksylicznych i ptaków oraz niewystarczające określenie zaleceń ochronnych. W odpowiedzi Dyrektor Generalny pismem z dnia 9 października 2018 r. poinformował RDOŚ m.in., że *metodyka prac inwentaryzacyjnych uwzględniała dokonywanie ocen (wg PMŚ) stanu ochrony wyłącznie dla siedlisk leśnych ustalonych dla Puszczy Białowieskiej jako siedlisk priorytetowych (tj. 91D0, 9170, 91E0, 91F0, 91I0) oraz stwierdzonych gatunków na gruncie roślin Natura 2000, natomiast dla pozostałych przedmiotów inwentaryzacji przeprowadzania takiej oceny nie przewidziano i nie była ona dokonywana.*

(akta kontroli str. 3885, 4120, 5241- 5243, 5244-5245, 5246-5247)

W kwietniu 2016 r. Komisja Europejska rozpoczęła postępowanie wstępne w sprawie wpływu zwiększonego pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża – prowadzonego na mocy decyzji Ministra Środowiska z dnia 25 marca 2016 r. oraz decyzji 51/2017 – na stan ochrony siedlisk przyrodniczych. W jego efekcie Komisja wniosła skargę do TSUE, w której zarzuciła Rzeczypospolitej Polskiej naruszenie art. 6 ust. 1 i 3 i art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1991 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁴⁴ (dalej: „dyrektywa siedliskowa”) oraz art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 lit. b) i d) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁴⁵ (dalej: „dyrektywa ptasia”). W toku prowadzonego postępowania TSUE dwukrotnie w dniu 27 lipca 2017 r.⁴⁶ i 20 listopada 2017 r.⁴⁷, wydało na wniosek Komisji Europejskiej postanowienia zabezpieczające, zobowiązujące

⁴⁴ Dz. U. 1992, L 206, s. 7 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. 2010, L 20, s. 7 ze zm.

⁴⁶ Postanowienie Wiceprezesa TSUE.

⁴⁷ Postanowienie TSUE (wielka izba).

Rzeczpospolitą Polską do zaprzestania, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, niezwłocznie:

- aktywnych działań gospodarki leśnej na siedliskach 91D0 – bory i lasy bagienne i 91E0 – łągi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe oraz w drzewostanach ponadstuletnich na siedlisku grądu subkontynentalnego 9170, a także na siedliskach dzięcioła białogrzbietego, dzięcioła trójpalczastego, sóweczki, włośchatki, trzmiełojada, muchołówki małej, muchołówki białoszyjej i gołębia siniaka oraz na siedliskach chrząszczy saproksylicznych: zgniotka cynobrowego, ponurka Schneidera, konarka tajgowego, rozmiarza kolweńskiego, zagłębka bruzdkowanego oraz bogatka wspaniałego;
- usuwania ponadstuletnich martwych świerków, a także wycinki drzew w ramach zwiększenia etatu cięć na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, które to działania wynikają z decyzji Ministra Środowiska Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 25 marca 2016 r. 48 oraz § 1 pkt 2 i 3 decyzji nr 51 Dyrektora Generalnego z dnia 17 lutego 2017 r.

Po wydaniu postanowienia TSUE z dnia 27 lipca 2017 r. Minister Środowiska polecił Dyrektorowi Generalnemu pismem z dnia 1 sierpnia 2017 r., aby w obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 prowadził niezbędne działania mające na celu zachowanie bezpieczeństwa publicznego. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny bezpośrednią realizacją tego zalecenia było wydanie przez Dyrektora RDLP w Białymstoku decyzji Nr 74 z dnia 2 sierpnia 2017 r. o powołaniu doraźnego zespołu doradczego do oceny zagrożenia bezpieczeństwa publicznego przez drzewa martwe i osłabione na terenie nadleśnictw puszczańskich. Celem zespołu była ocena zagrożenia bezpieczeństwa publicznego drzew przeznaczonych do usunięcia i wydanie w tym zakresie stosowanych opinii, które stanowiły podstawę do działań nadleśniczych.

Po wydaniu postanowienia TSUE, z dnia 20 listopada 2017 r., Dyrektor Generalny decyzją nr 313/2017 z dnia 4 grudnia 2017 r.⁴⁹ zobowiązał nadleśniczych nadleśnictw puszczańskich do uzupełnienia struktury organizacyjnej Nadleśnictw o zespoły opiniodawczo-doradcze, do których będzie należeć ocena stopnia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego.

(akta kontroli str. 4154-4156)

Ostatecznie TSUE wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2018 r.⁵⁰ 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 obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004;
- na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, a także art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, ponieważ nie ustanowiła koniecznych środków ochrony

⁴⁸ Decyzja Ministra Środowiska z dnia 25 marca 2016 r. znak: DLP-I.611.16.2016 w sprawie zatwierdzenia aneksu do PUL sporządzonego na lata 2012–2021 dla Nadleśnictwa Białowieża.

⁴⁹ Decyzja nr 313 Dyrektora Generalnego z dnia 4 grudnia 2017 r. znak: GL.003.1.2017 w sprawie nałożenia na nadleśniczych kierujących nadleśnictwami Białowieża, Hajnówka i Browsk obowiązku wydania decyzji zarządczej, uzupełniającej strukturę organizacyjną tych nadleśnictw o zespoły opiniodawczo-doradcze nadleśniczego w kwestii oceny stopnia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w lasach gospodarczych Puszczy Białowieskiej.

⁵⁰<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=201150&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1361828>.

odpowiadających wymaganiom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do dyrektywy siedliskowej i gatunków wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy, 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 obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieża PLC200004;

- 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 pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża;
- na mocy art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, ponieważ nie zapewniła ochrony gatunków ptaków, w tym przede wszystkim: sóweczki, włośchatki, 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.

W latach 2008–2018 Dyrektor Generalny inicjował lub akceptował liczne działania związane z ochroną przyrody na terenie Puszczy Białowieżskiej polegające na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, m.in. dziko występujących roślin, zwierząt, grzybów oraz siedlisk przyrodniczych. W analizowanym okresie realizowano 25 projektów, z których jedenaście nadal pozostawało w trakcie realizacji. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Lasów Państwowych cele ochrony przyrody w Lasach Państwowych osiągnąć są m.in. poprzez: uwzględnianie działań z zakresu ochrony przyrody w planach urzędzenia lasu; realizację projektów ochrony gatunków i siedlisk; prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody oraz prowadzenie badań naukowych nad problemami związanymi z ochroną przyrody.

(akta kontroli str. 7410-7415)

Odnosząc się do kwestii analizowania w DGLP danych, dotyczących realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody na terenie nadleśnictw puszczańskich określonych w PUL, a także w PZO oraz w planach ochrony i zadaniach ochronnych rezerwatów przyrody w Puszczy Białowieżskiej Dyrektor Generalny wyjaśnił, m.in., że prowadzenie analizy realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody zawartych w PUL, PZO oraz planach ochrony i zadaniach ochronnych ustanowionych dla rezerwatów przyrody nie należy do kompetencji DGLP. Wskazał także, iż DGLP nie jest podmiotem zobowiązany do formułowania zaleceń dotyczących wykonywania przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych działań z zakresu ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieżskiej, określonych w PUL bądź w dokumentach planistycznych odnoszących się do poszczególnych form ochrony przyrody.

(akta kontroli str. 7547-7553)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Generalny przed wydaniem decyzji 51/2017, nie zapewnił przeprowadzenia, w przypadku projektu ww. decyzji, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, pomimo że:

- decyzją 51/2017 zobowiązywał Dyrektora RDLP w Białymstoku oraz nadleśniczych nadleśnictw puszczańskich m.in. do: bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem (lub okorowaniem i składowaniem) w sytuacji, gdy zgodnie z obowiązującym od dnia 27 listopada 2015 r. zarządzeniem RDOŚ w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, będącym aktem prawa miejscowego, m.in.: wycinka drzew w drzewostanach ponad 100-letnich została zidentyfikowana jako potencjalne zagrożenie dla pięciu gatunków ptaków; usuwanie zamierających drzew, w tym opanowanych przez kornika drukarza zostało identyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla trzech gatunków ptaków; usuwanie zamierających drzew zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla sześciu gatunków chrząszczy saproksylicznych; utrzymanie odpowiedniego udziału drzewostanów w wieku powyżej 100 lat było celem działań ochronnych dla trzech gatunków chrząszczy saproksylicznych;
- zgodnie art. 33 ust. 3 ustawy o *ochronie przyrody* projekty polityk, strategii, planów i programów oraz zmian do takich dokumentów, a także planowane przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub obszarów, o których mowa w ust. 2, lub nie wynikają z tej ochrony, wymagają przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania na zasadach określonych w uooś;
- w myśl regulacji zawartej w art. 47 uooś, przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienione w art. 46 (ww. ustawy), jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko.

(akta kontroli str. 568-570)

Były Dyrektor Generalny w wyjaśnieniach podał m.in., że projekt decyzji 51/2017 nie został poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, gdyż obowiązek taki nie wynikał z norm prawnych zawartych w ustawie o *ochronie przyrody*, a także z norm prawnych zawartych w ustawie o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Zaznaczył, iż jego zdaniem polityki, strategię, plany lub/i programy, o których mowa w uooś oraz w ustawie o *ochronie przyrody*, powinny być aktami prawnymi (odpowiednio: rangi aktów wykonawczych do ustaw, rangi aktów prawa wewnętrznego w rozumieniu linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, rangi administracyjnoprawnych aktów stosowania prawa – ogólnych oraz indywidualno-konkretnych) tworzącymi instrumentarium polityki rozwoju. Wskazał, iż jego zdaniem decyzja 51/2017 jest wręcz klasycznym przykładem aktów deklaracyjnych, a nie ustalających nowy stan prawny lub/oraz faktyczny – albowiem wiarygodnie potwierdza jedynie zaistniały na określonej dacie stan prawny i faktyczny, polegający na ustaniu przeszkód uniemożliwiających nadleśniczemu kierującemu nadleśnictwami puszczańskimi realizowanie ich powinności w zakresie obowiązku wykonywania norm prawnych zawartych w ustawie o *lasach*. Podkreślił, iż równie dobrze Dyrektor Generalny zamiast wydania decyzji 51/2017 z takim samym skutkiem sprawczym mógł po prostu przy piśmie przewodnim przesłać do stosowania pismo Ministra Środowiska z dnia

2 lutego 2017 r., wyrażające zgodę na prowadzenie w gospodarczej części Puszczy Białowieskiej cięć sanitarnych oraz na wycinanie drzew podyktowane imperatywem kształtowania bezpieczeństwa publicznego oraz zobowiązujące Lasy Państwowe do bezzwłocznego przystąpienia do takich działań. Dodatkowo były Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w swoich wyjaśnieniach wskazał m.in., że:

- *poddanie projektu decyzji 51/2017 strategicznej ocenie oddziaływania jego skutków na środowisko, byłoby postępowaniem niecelowym i niegospodarnym, w szczególności zaś uniemożliwiłoby wykonanie jednoznacznej dyspozycji Ministra Środowiska, iż do ochrony przyrody w gospodarczej części Puszczy Białowieskiej z użyciem metody cięć sanitarnych, a także do usuwania drzew dla kształtowania bezpieczeństwa publicznego należy przystąpić niezwłocznie;*
- *w kontekście decyzji 51/2017 występuje niemożliwa do pokonania trudność osadzenia wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 kwietnia 2018 r. w ramach krajowego porządku prawnego, a wyrok TSUE nie objął poddania osądowi stanowiska Polski (...), iż decyzja 51/2017, (jako akt o charakterze deklaratywnym (...)), nie wymagała poddania ocenie oddziaływania na środowisko;*
- *ochrona lasu metodami cięć sanitarnych lub/oraz usuwanie drzew podyktowane imperatywem kształtowania bezpieczeństwa w lesie, nie wyczerpując znamion przedsięwzięcia w rozumieniu uoos i rozporządzenia, nie wymagały oceny oddziaływania na środowisko w wykonaniu norm prawnych ustawy uoos.*

(akta kontroli str. 7248-7375)

Zastępca Dyrektora Generalnego oświadczył m.in., że waząc na okoliczność, iż decyzje zarządcze oraz zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nie są projektami strategii, planów oraz programów, gdyż są aktami ogólnego zarządu (aktami służącymi wykonywania przepisów prawa) – więc ich projekty nie wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Tym samym konkretnie decyzja 51/2017 – w myśl krajowego porządku prawnego – nie wymagała na etapie projektu przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Ponadto Zastępca Dyrektora Generalnego wyjaśnił m.in., że: *w dniu 6 stycznia 2018 r. Rzeczpospolita Polska w piśmie skierowanym do Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu zajęła oficjalne stanowisko w sprawie Puszczy Białowieskiej. (...). W przedmiotowym stanowisku Rzeczpospolita Polska uznała, że decyzja 51 jest jedynie aktem wykonania prawa. (...) w myśl art. 33 ust. 3 Ustawy o ochronie przyrody „projekty polityk, strategii, planów i programów oraz zmian takich dokumentów, a także planowane przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 (...), lub nie wynikają z tej ochrony, wymagają przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku (...) w przepisie nie ma mowy o odpowiednim stosowaniu przepisów ustawy środowiskowej, lecz o stosowaniu tych przepisów wprost; (...) ustawa ocenowa wykreowała m.in. obowiązek dokonywania ocen oddziaływania na środowisko. W świetle tej ustawy przedmiotem ocen oddziaływania na środowisko są projekty określonych dokumentów oraz określone planowane przedsięwzięcia; (...) w świetle art. 46 pkt 2 ustawy ocenowej przeprowadzenie procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie leśnictwa, jeżeli łącznie: (1) są one opracowywane lub przyjmowane przez organy administracji (...) oraz (2) wyznaczają ramy dla*

późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; (...) zgodnie z art. 56 ustawy ocenowej – przepisy Działu IV stosuje się także do podmiotów opracowujących projekt dokumentu, niebędących organami administracji w rozumieniu ustawy środowiskowej; (...) w art. 47 ustawy ocenowej nie ma mowy o jakichkolwiek dokumentach, lecz o dokumentach wyczerpujących znamiona polityk, strategii, planów oraz programów – innych niż polityki, strategie, plany i programy, o których mowa w art. 46; (...) projekt decyzji 51 nie zawierał (...) nowości legislacyjnych; nie sposób przypisać doń znamion polityki, strategii, planu czy programu; (...) działania wynikające z decyzji 51 nie dość, że nie są przedsięwzięciami w rozumieniu ustawy ocenowej, to dodatkowo w żaden sposób nie mieszczą się w katalogu przedsięwzięć określonych w (...) rozporządzeniu Rady Ministrów (...).

(akta kontroli str. 1903-1918, 4242-4253)

NIK nie podziela argumentacji o braku, wynikającego z norm prawnych, obowiązku poddania projektu decyzji 51/2017 strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko w kontekście regulacji zawartych w art. 33 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody oraz w art. 47 uooś oraz w związku z ustaleniami wynikającymi z obowiązującego, w dacie wydania tej decyzji, PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. NIK nie podziela także poglądu, iż dla uznania potrzeby poddania strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko polityk, strategii, planów lub/i programów ma znaczenie przywołana w wyjaśnieniach ranga tych dokumentów, jako aktów prawa, gdyż takich regulacji w normie prawnej zawartej w art. 46 i 47 uooś nie ma, a kluczowe w tej sprawie jest wyznaczenie ram dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko. NIK nie podziela także argumentacji o niemożności poddania projektu decyzji 51/2017 strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko ze względu na deklaracyjny charakter tej decyzji w sytuacji, gdy jej wydanie poprzedziła zgoda Ministra Środowiska m.in. na usuwanie drzew iglastych zasiedlonych przez korniki wraz z pozyskaniem drewna we wszystkich klasach wieku drzewostanów, uzyskana bezpośrednio na wniosek Dyrektora Generalnego.

Zdaniem NIK, realizacja decyzji 51/2017 powodowała oddziaływanie na środowisko naturalne w związku z działalnością w dziedzinie leśnictwa (wycinką i usuwaniem drzew) w sposób mogący wywierać wpływ na stan gatunków i siedlisk, objętych ochroną w ramach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. Decyzja ta poprzez zawarte w jej treści zobowiązanie do bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego wywozem, wyznaczała ramy postępowania m.in. przez nadleśniczych w poszczególnych wydzieleniach leśnych, w części lasów gospodarczych Puszczy Białowieskiej. W tym znaczeniu, w kontekście ustaleń PZO, stanowiła ona plan lub przedsięwzięcie, które nie było związane z zagospodarowaniem lub konieczne do zagospodarowania obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. Nie można pominąć faktu, iż gradacja kornika drukarza nie została uznana w PZO za zagrożenie dla siedlisk przyrodniczych, a związane z tą gradacją cięcia sanitarne nie zostały w tym dokumencie uznane za działania ochronne – wręcz przeciwnie, gdyż zgodnie z PZO usuwanie świerków zasiedlonych przez kornika drukarza stanowiło zagrożenie dla sóweczki, włośчатки i dzięcioła trójpalczastego. Taką ocenę tego stanu zaprezentował także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17. W tej sytuacji bez znaczenia pozostaje argument, że *wyrok ten nie objął poddania osądowi stanowiska Polski z dnia*

6 stycznia 2018 r.⁵¹, iż decyzja 51/2017, jako akt o charakterze deklaracyjnym, nie wymagała poddania ocenie oddziaływania na środowisko.

W ocenie NIK brak przeprowadzenia, w przypadku projektu ww. decyzji, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko był postępowaniem nielegalnym.

2. Dyrektor Generalny wydał decyzję 51/2017, zobowiązującą Dyrektora RDLP w Białymstoku oraz nadleśniczych Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka m.in. do bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem, pomimo ograniczeń wynikających ze zobowiązania Polski, zawartego we wniosku renomacyjnym do Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO z 2012 r., który został przyjęty przez Komitet Światowego Dziedzictwa w trakcie obrad 38 Sesji (Doha, Katar, 15–25 czerwca 2014 r.).⁵²

Jednym z załączników do ww. wniosku był *Plan Zarządzania dla Obiektu Światowego Dziedzictwa „Puszcza Białowieska” – Mapa drogowa dla jego przygotowania i wdrożenia*, w którym określone zostały zasady prowadzenia gospodarki leśnej, w tym ustalono ograniczenia w pozyskiwaniu drewna na obszarze Puszczy Białowieskiej. W ramach wnioskowanego rozszerzenia, wyodrębniono cztery strefy zarządzania z różnymi reżimami ograniczającymi m.in. prowadzenie gospodarki leśnej. Zgodnie z założeniami wynikającymi z przedmiotowego wniosku, w strefach I-III zlokalizowanych na obszarze wszystkich nadleśnictw puszczańskich, całkowicie zakazane jest pozyskiwanie drewna.

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

(akta kontroli str. 5943-6522, 6117)

Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych wyjaśnił, m.in., że:

- żaden z (...) dokumentów, wytworzonych w ramach działań skutkujących w efekcie rozszerzeniem wpisu Puszczy Białowieskiej o część tego obszaru położonego w granicach Rzeczypospolitej Polskiej, nie został poddany procedurze ratyfikacyjnej;
- należy przyjąć, że mamy tu do czynienia z nieratyfikowaną umową międzynarodową, której stronami jest Rzeczpospolita Polska, Republika Białoruska oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych;
- jednostki organizacyjne Lasów Państwowych brały udział w projektowaniu niektórych z dokumentów do przedmiotowego wniosku;
- dokument pn.: „Plan zarządzania obiektem światowego dziedzictwa Puszcza Białowieska” *Mapa drogowa dla jego przygotowania i wdrożenia*, jako część składowa ww. umowy międzynarodowej, powinien być opracowany i przyjęty przez Rzeczpospolitą Polską, reprezentowaną przez organy władzy państwowej, określone w ustawie o umowach międzynarodowych;
- daty przywołane w Planie zarządzania obiektem światowego dziedzictwa „Puszcza Białowieska” *Mapa drogowa dla jego przygotowania i wdrożenia*, nie zostały dotrzymane. Plan zarządzania obiektem światowego dziedzictwa „Puszcza Białowieska” nie istnieje;

⁵¹ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na pytania TSUE w ramach środków organizacji postępowania zarządzonych przed rozprawą w dniu 12 grudnia 2017 r.

⁵² Decyzja 38 COM 8B.12 Komitetu Światowego Dziedzictwa z 40 sesji UNESCO.

- deklaracja, że „instytucje zarządzające jednostkami administracyjnymi proponowanego Obiektu Dziedzictwa Światowego „Puszcza Białowieska” potwierdzają wolę realizacji planu zarządzania Obiektem zgodnie z uregulowaniami zawartymi w niniejszym dokumencie” oznacza m.in., że „Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka złożyły przyrzeczenie, że po przyjęciu „Planu zarządzania obiektem światowego dziedzictwa „Puszcza Białowieska” będą postępować zgodnie z zapisami Mapy drogowej”;
- do czasu oficjalnego ustanowienia „Planu zarządzania obiektem światowego dziedzictwa „Puszcza Białowieska” – Mapa drogowa stanowi jedynie w stosunku do Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka akt prawny o niewładczym charakterze.

Dodatkowo Dyrektor Generalny wyjaśnił m.in., że:

- jako nieratyfikowana umowa międzynarodowa – na gruncie krajowego porządku prawnego jest aktem prawa wewnętrznego w rozumieniu linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego;
- Mapa drogowa dojścia do Planu zarządzania nie jest Planem zarządzania. W Mapie Drogowej stwierdzono, że przyszły Plan zarządzania obiektem ma integrować PZO, plany zarządzania nadleśnictwami (...), jak również program ochrony Białowieskiego Parku Narodowego;
- zapisy zawarte w Mapie drogowej mogą być wykonywane tylko na zasadzie dobrowolności cywilnoprawnej.

(akta kontroli str. 6117, 7378-7409, 7511-7513)

Zdaniem NIK, nie można podzielić poglądu, że dokument pn. *Plan zarządzania obiektem światowego dziedzictwa „Puszcza Białowieska” Mapa drogowa dla jego przygotowania i wdrożenia* nie jest obowiązujący, w sytuacji gdy przedmiotowy dokument był załącznikiem do dobrowolnie złożonego przez Rzeczpospolitą Polską wniosku o wpisanie Puszczy Białowieskiej na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Cały wniosek wraz z załącznikami został uznany przez Komitet Światowego Dziedzictwa, a zatem fakt ratyfikowania przez Rzeczpospolitą Polską konwencji UNESCO uniemożliwiał realizację działań sprzecznych z ww. Planem, w tym wydanie i wykonanie decyzji 51/2017.

W ocenie NIK, przedstawione postępowanie było nielegalne.

3. Dyrektor Generalny, wydając decyzję 51/2017 zobowiązującą Dyrektora RDLP w Białymstoku oraz nadleśniczych nadleśnictw puszczańskich m.in. do bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem, nie uwzględnił ograniczeń w zakresie ochrony przyrody, wynikających z obowiązującego od dnia 27 listopada 2015 r. zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, będącym aktem prawa miejscowego. Wskazano w nim m. in., że wycinka drzew w drzewostanach ponad 100-letnich została zidentyfikowana jako potencjalne zagrożenie dla pięciu gatunków ptaków; usuwanie zamierających drzew, w tym opanowanych przez kornika drukarza zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla trzech gatunków ptaków; usuwanie zamierających drzew zostało zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenie dla sześciu gatunków chrząszczy saproksylicznych; utrzymanie odpowiedniego udziału drzewostanów w wieku powyżej 100 lat było celem działań ochronnych dla trzech gatunków chrząszczy saproksylicznych.

(akta kontroli str. 568-570)

Były Dyrektor Generalny w swoich wyjaśnieniach wskazał na następujące cztery przesłanki, z których wynika, że w PZO nie ma zakazu ochrony środowiska przyrodniczego z zastosowaniem metody cięć sanitarnych:

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

(akta kontroli str. 7248-7374)

Zastępca Dyrektora Generalnego w wyjaśnieniach podał m.in., że w Lasach Państwowych przed wydaniem decyzji 51/2017 upewniono się, że akt ten nie będzie sprzeczny z PZO, ponieważ otrzymano pismo interpretacyjne⁵³ od RDOŚ w Białymstoku, który stwierdził, że *zakaz podejmowania jakichkolwiek czynności w drzewostanach ponad stuletnich nie istnieje, bowiem PZO dopuszcza możliwość przeprowadzenia cięć sanitarnych wywołanych masowym pojawem kornika drukarza*. Ponadto w dniu 12 lutego 2016 r. Lasy Państwowe otrzymały kolejne pismo od RDOŚ wskazujące, że cięcia sanitarne oraz usuwanie drzew zagrażających bezpieczeństwu publicznemu i pożarowemu w lasach nie narusza PZO⁵⁴.

(akta kontroli str. 1903-1918)

Zdaniem NIK, decyzja 51/2017 miała wpływ na stosowanie i skuteczność środków ochrony wskazanych PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, w ustanowionym w 2015 r. Z PZO wynika w sposób jednoznaczny, że świerki martwe lub zamierające, nawet zasiedlone przez kornika drukarza, stanowią co najmniej ważne siedlisko dla chrząszczy saproksylicznych takich jak bogatek wspianiały, zgniotek cynobrowy, konarek tajgowy i rozmiarz kolweński, wymienionych w załączniku IV lit. a dyrektywy siedliskowej. Innymi słowy PZO z 2015 r. określa środki ochronne, a decyzja 51/2017 zezwala na działania wbrew tym środkom ochronnym. Środki ochronne z PZO z 2015 r. obejmują m.in. wyłączenie z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z ponad 10%

⁵³ Pismo z dnia 18 grudnia 2015 r. znak: WPN.211.8.2015.IN.

⁵⁴ Pismo z dnia 12 lutego 2016 r. znak: WPN.611.38.2015.GP.

udziałem drzew ponadstuletnich⁵⁵ czy pozostawienie wszystkich martwych drzew ponadstuletnich do samorzutnej mineralizacji⁵⁶. Tymczasem w decyzji 51/2017 zobowiązano Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku oraz nadleśniczych nadleśnictw puszczańskich do niezwłocznego przystąpienia do m.in. bieżącego usuwania drzew suchych; bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem. Ponadto wskazano, że *w wykonaniu niniejszej decyzji odstępuje się ograniczeń dla cięć, o których mowa w § 1 z uwagi na wiek drzew i funkcję drzewostanów dla lasów w zarządzie PGL Lasy Państwowe na terenie Puszczy Białowieskiej (§ 2 decyzji)*. Mając powyższe na uwadze, brak uwzględnienia przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w decyzji 51/2017 ograniczeń w zakresie ochrony przyrody wynikających z PZO z 2015 r. był, w ocenie NIK, postępowaniem nielegalnym.

4. Dyrektor Generalny, wydając decyzję 51/2017, zobowiązał Dyrektora RDLP w Białymstoku oraz nadleśniczych nadleśnictw puszczańskich m.in. do: bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem (lub okorowaniem i składowaniem), pomimo iż w obowiązujących PUL⁵⁷, dla nadleśnictw puszczańskich na lata 2012–2021, zatwierdzonych przez Ministra Środowiska, wprost sformułowano zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej m.in. w części dotyczącej ochrony roślin i zwierząt z załącznika I i II dyrektywy siedliskowej i ptasiej, tj.:
- pozostawienie podczas zabiegów gospodarczych wszystkich drzew w wieku 100 lat i więcej;
 - pozostawienie w drzewostanach powyżej V klasy wieku (100 lat), wszystkich drzew martwych, żywych z widocznymi dziuplami, próchnowiskami i drzew zamierających do całkowitej mineralizacji.

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

(akta kontroli str. 400-414)

Były Dyrektor Generalny w wyjaśnieniach podał m.in., że zapisy w Programie ochrony przyrody nie sprzeciwiały się decyzji 51/2017, którą należy traktować jako akt deklaracyjny, zaświadczący o administracyjnoprawnej zgodzie Ministra Środowiska na cięcia sanitarne i usuwanie drzew podyktowane imperatywem kształtowania bezpieczeństwa publicznego w lasach, a także zaświadczący o tym, że Minister Środowiska polecił przystąpienie do tych cięć i tego usuwania bezzwłocznie. Wskazał także, że ze względu na status planów urządzenia lasu dla nadleśnictwa (plan urządzenia lasu dla nadleśnictwa jest innym instrumentem realizacji polityki rozwoju i jako taki stanowi wówczas administracyjny akt stosowania prawa o charakterze indywidualno-konkretnym; jest też półproduktem gospodarki leśnej, wypełniającym funkcję poradnika używanego przez nadleśniczych przez okres objęty planem) plan urządzenia lasu, choć został

⁵⁵ Por. załącznik 5 do PZO z 2015 r., m.in. przedmiot ochrony 9179 Grąd subkontynentalny pkt 8 przedmiot ochrony: A072 Trzmielojad, przedmiot ochrony: A217 Sóweczka, przedmiot ochrony: A 223 Włochatka, przedmiot ochrony: A239 Dzięcioł białogrzbiety, przedmiot ochrony: A241 Dzięcioł trópczasty, przedmiot ochrony: A320 Mucholówka mała, przedmiot ochrony: A321 Mucholówka białoszyja, przedmiot ochrony: A207 Siniak.

⁵⁶ Por. załącznik 5 do PZO z 2015 r., przedmiot ochrony: 1925 Rozmiazg kolweński, przedmiot ochrony: 4021 Konarek tajgowy, przedmiot ochrony: 4026 Zagłębek bruzdkowany.

⁵⁷ W tym, w będących ich integralną częścią programach ochrony przyrody.

określony jako podstawowy dokument gospodarki leśnej, nie może być suwerennym źródłem zadań w zakresie ochrony przyrody. Dodatkowo były Dyrektor Generalny w wyjaśnieniach wskazał m.in., że:

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

(akta kontroli str. 1903-1918, 3339-3370)

Zdaniem NIK, postanowienia PUL dla nadleśnictw puszczańskich, obowiązujących na lata 2012–2021 były zgodne – w zakresie ograniczeń związanych z wycinką i pozyskaniem drzew w wieku 100 lat i więcej – z ustaleniami zawartymi w zatwierdzonym w listopadzie 2015 r. planie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, w którym określono, m.in. środki ochronne obejmujące m.in. wyłączenie z działań gospodarczych wszystkich drzewostanów z ponad 10% udziałem drzew ponadstuletnich⁵⁸. Zdaniem NIK, wyrażenie przez Ministra Środowiska, pismem z dnia 2 lutego 2017 r., zgody na cięcia sanitarne w odniesieniu do drzew i drzewostanów stuletnich nie stanowiło zmiany planów urzędzenia lasu dla nadleśnictw puszczańskich, w trybie określonym w art. 23 ust. 1 ustawy o lasach, a zatem zawarte w tych dokumentach ograniczenia w gospodarowaniu drzewami w wieku 100 lat i więcej pozostały aktualne.

Mając powyższe na uwadze, a także uwzględniając rolę PUL, określoną w art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach, ww. postępowanie Dyrektora Generalnego było, w ocenie NIK, niezgodne z prawem.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wydanie przez Dyrektora Generalnego decyzji 51/2017 nieuwzględniającej zasad ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej, wynikających z przyjętych zobowiązań międzynarodowych, a także z ustaleń zawartych w PZO i PUL. W ten sam sposób NIK ocenia niepoddanie tej decyzji strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko z uwagi na fakt, że jej realizacja mogła wywierać negatywny wpływ na stan siedlisk i gatunków objętych ochroną w ramach obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004.

⁵⁸ Por. załącznik 5 do PZO z 2015 r., m.in. przedmiot ochrony 9179 Grąd subkontynentalny pkt 8 przedmiot ochrony: A072 Trzmieljad, przedmiot ochrony: A217 Sóweczka, przedmiot ochrony: A 223 Włochatka, przedmiot ochrony: A239 Dzięciol białostrzbiety, przedmiot ochrony: A241 Dzięciol trópalczasty, przedmiot ochrony: A320 Mucholówka mała, przedmiot ochrony: A321 Mucholówka białoszysja, przedmiot ochrony: A207 Siniak.

3. Nadzór DGLP nad pozyskaniem drewna w kolejnych latach w Puszczy Białowieskiej

Opis stanu faktycznego

W toku kontroli Dyrektor Generalny oraz jego Zastępca ds. Gospodarki Leśnej wyjaśnili m.in., że kierując się postanowieniami Statutu Lasów Państwowych, kolejni dyrektorzy generalni Lasów Państwowych traktują Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych jako jednostkę organizacyjną Lasów Państwowych, stanowiącą aparat wykonawczy wspomagający dyrektora w wypełnianiu jego obowiązków (...) żaden z przepisów prawa powszechnego lub wewnętrznego nie nakłada na dyrektora generalnego Lasów Państwowych obowiązku ani nie kreuje uprawnień do bieżącego analizowania procesu użytkowania głównego lasu w nadleśnictwach (w tym, w odniesieniu do poszczególnych wydziełów leśnych), gdyż obowiązek ten oraz uprawnienie zostało przypisane do dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych jako organów, przy pomocy, których dyrektor generalny Lasów Państwowych kieruje tym podmiotem. (...) dyrektor generalny Lasów Państwowych nie ma obowiązku ani uprawnień do nadzorowania nadleśniczych na okoliczność realizowania przez nich planów urzędzenia lasu(...). Lasy Państwowe, choć, jako przedsiębiorca, nie należą do sektora jednostek instytucjonalnych rządowych i samorządowych (nie stanowią części składowej administracji publicznej), to powinny działać w granicach prawa. Stwierdzenie zdania poprzedzającego odnosi się również do poszczególnych organów kierowniczych w LP (...). Przypisanie sobie przez dyrektora generalnego Lasów Państwowych uprawnień do kontrolingu i bieżącej kontroli funkcjonalnej nadleśniczych na okoliczność realizacji przez nich pozyskiwania surowca drzewnego (w tym w poszczególnych wydziałach):

- 1) po pierwsze oznaczałoby przekroczenie przysługujących mu uprawnień,
- 2) po drugie podważałoby ratio legis istnienia regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych,
- 3) po trzecie naruszałoby powszechnie znane standardy prawidłowego zarządzania,

Stwierdzenia zdań poprzedzających (...) nie dotyczą oczywiście

- a) sytuacji szczególnych, wymagających „interwencyjnego” uzyskania danych o pozyskiwaniu drewna w nadleśnictwach, co jest możliwe dzięki funkcjonalności Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (dalej SILP), związanej z aplikacją informatyczną o nazwie własnej „LPIR – 8 Plan i wykonanie cięć w LP” (aplikacja ta została przybliżona w ramach spełnienia innych żądań kontrolerów, zawartych w piśmie kontrolerów).
- b) postępowania w zakresie kontroli instytucjonalnej post factum nadleśnictw sprawowanej przez Inspekcję Lasów Państwowych oraz badania skarg dotyczących nadleśnictw. Przy planowaniu tych kontroli oraz w trakcie ich wykonywania funkcjonalność SILP (w tym aplikacja „LPIR – Plan i wykonanie cięć w LP”) jest oczywiście w pełni wykorzystywana (nie wyłączając „sięgania” danych o nadleśnictwach dla ustalenia listy jednostek organizacyjnych LP do objęcia działaniami kontrolnymi) (...).

(akta kontroli str. 2822-2824)

Zgodnie z § 49 pkt 21 Regulaminu organizacyjnego DGLP, do zadań Biura Marketingu należy analizowanie działań w zakresie użytkowania lasu pod kątem zgodności z ustaleniami planów urzędzenia lasu, ustalenie i nadzór nad realizacją rozmiaru użytkowania lasu w poszczególnych kategoriach cięć.

(akta kontroli str. 309-313)

Prowadzona w Biurze Marketingu baza danych (aktualizowana co miesiąc, narastająco) w module webSILP w części związanej z aplikacją informatyczną (LPIR – 8 *Plan i wykonanie cięć w LP*) umożliwiła m.in. wygenerowanie, począwszy od 2012 r., danych dla danego nadleśnictwa dotyczących m.in. planu cięć, ich wykonania w ramach użytkowania rębego, przedrębnego, rodzaju zabiegów, gatunków pozyskanego drewna. W toku oględzin podano, że gromadzone dane wykorzystywane były m.in. do sporządzania raportu o stanie lasów, sprawozdań statystycznych oraz innych zestawień wynikających z aktualnych potrzeb.

(akta kontroli str. 2922-2934, 5061, 5068-5070)

W sprawie szczegółowych aspektów pozyskania drewna w nadleśnictwach z terenu Puszczy Białowieskiej, na potrzeby niniejszej kontroli, w DGLP zwrócono się do nadleśnictw o przesłanie informacji źródłowych.

(akta kontroli str. 2792-2815, 4186-4188)

W okresie 2008–2018 (do 30 czerwca) wielkość pozyskania drewna poza etatem cięć zatwierdzonym przez Ministra Środowiska, w rozumieniu art. 18 ust. 4 pkt 3 lit. a ustawy o lasach, w Nadleśnictwach: Białowieża, Browsk i Hajnówka wyniosła łącznie 1 628,91 m³.

(akta kontroli str. 2824-2825, 4197-4202)

Pozyskanie drewna poza etatem cięć zatwierdzonym przez Ministra Środowiska, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych ds. Gospodarki Leśnej, pod względem znaczenia odpowiada terminowi *użytkowanie rębne niezaliczone na poczet etatu*, tj. są to *użytki rębne niezaliczone na poczet przyjętego etatu (powierzchniowego) obejmują: a) uprzątnięcie płazowin, b) uprzątnięcie nasienników, przestojów i przedrostów (niezaliczonych do wartościowych dla hodowli lasu), c) usunięcie drzew z innych przyczyn, w tym z gruntów nieleśnych.* - (IUL, tom.1, paragraf 87).

(akta kontroli str. 2824-2825, 2830-2832)

Przedstawiciele DGLP nie zwracali się do RDLP w Białymstoku o przeprowadzenie analiz w zakresie pozyskania drewna poza etatem cięć zatwierdzonym przez Ministra Środowiska⁵⁹ w nadleśnictwach puszczańskich. W latach 2008–2018 z poziomu RDLP w Białymstoku lub/oraz innego źródła nie sygnalizowano nieprawidłowości dotyczących pozyskiwania drewna poza etatem cięć zatwierdzonym przez Ministra Środowiska.

(akta kontroli str. 3734-3737)

W latach 2008–2010 użytkowanie rębne w nadleśnictwach puszczańskich wyniosło łącznie 47 641,69 m³ drewna⁶⁰. Natomiast w latach 2012–2018 (do 30 czerwca) – 92 209 m³ drewna⁶¹. Użytkowanie przedrębne w latach 2008–2018 wyniosło

⁵⁹ Pozyskanie drewna poza etatem cięć zatwierdzonym przez Ministra Środowiska wynika z odrębnych decyzji, na mocy których uprawnione organy administracji publicznej wydają decyzje obligujące jednostki organizacyjne LP do pozyskania drewna (...) w związku z rozwojem infrastrukturalnym kraju, poprawą bezpieczeństwa komunikacyjnego oraz w nawiązaniu do zmian w krajowym ustawodawstwie odnoszącym się do budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury drogowej, kolejowej, w zakresie lotnictwa, sieci przesyłowych i innych budowli infrastrukturalnych, potrzebą wycinki drzew na gruntach nie będących lasami.

⁶⁰ Dane z zestawień pozyskania według kategorii cięć i porównania z etatem, przygotowanych w ramach analizy gospodarki przeszłej za lata 2003 –2011. Pozyskanie drewna wyniosło: w Nadleśnictwie Białowieża – 5 192 m³; w Nadleśnictwie Browsk – 16 542,8 m³; w Nadleśnictwie Hajnówka – 25 906,89 m³.

⁶¹ Dane z raportów wygenerowanych z wykorzystaniem aplikacji informatycznej LPIR-8 *Plan i wykonanie cięć w LP*. Pozyskanie drewna wyniosło: w Nadleśnictwie Białowieża – 1 228 m³; w Nadleśnictwie Browsk – 24 356 m³; w Nadleśnictwie Hajnówka – 66 625 m³.

780 665,27 m³ drewna (z czego 262 576,33 m³, tj. 33,6%, pozyskano w latach 2015–2017).

W badanym okresie pozyskiwano drewno z drzewostanów ponadstuletnich jedynie w 2012 r. w Nadleśnictwie Białowieża 1 378,32 m³ oraz w 2017 r. we wszystkich trzech nadleśnictwach puszczańskich w łącznej ilości 86 241,51 m³, oraz w 2018 r. w Nadleśnictwie Hajnówka w ilości 49,45 m³, przy czym dla Nadleśnictwa Browsk za lata 2008–2011, DGLP nie dysponowało danymi dotyczącymi pozyskania drewna w drzewostanach ponadstuletnich.

Tylko sporadycznie pozyskiwane było drewno w drzewostanach stanowiących ostoje zwierząt podlegających ochronie gatunkowej (strefy ochrony całorocznej), gdzie w okresie 10 lat⁶² pozyskano łącznie 37,99 m³ drewna. W drzewostanach stanowiących strefy ochrony okresowej zwierząt podlegających ochronie gatunkowej, pozyskano z terenu nadleśnictw puszczańskich ogółem 1 826,43 m³ drewna. W drzewostanach tych drewno pozyskiwano każdego roku z wyłączeniem lat 2010–2011. Dla Nadleśnictwa Białowieża za lata 2008–2011 w DGLP nie dysponowano danymi w zakresie pozyskania drewna w strefach ochrony okresowej. W drzewostanach na siedliskach stanowiących przedmioty ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieża PLC200004 pozyskano z terenu trzech nadleśnictw ogółem 204 039,53 m³. Drewno w tych drzewostanach pozyskiwano począwszy od 2012 r., przy czym 44,6 % w 2017 r. Dla Nadleśnictwa Białowieża w DGLP nie dysponowano danymi za lata 2008–2011 w zakresie pozyskania drewna w drzewostanach na siedliskach stanowiących przedmioty ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieża PLC200004.

(akta kontroli str. 450, 22597-2662,833-2874, 4190-4194)

W nawiązaniu do ww. informacji, Dyrektor Generalny wyjaśnił, że: (...) *pozyskanie drewna w drzewostanach ponadstuletnich (...) odbywało się przed dniem 17 maja 2012 r.⁶³ tj. przed datą wyłączenia drzewostanów ponadstuletnich, zgodnie z definicją prof. Wesołowskiego, z zabiegów gospodarczych. Pozyskanie drewna w latach 2017–2018 wynikało z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i było efektem realizacji zadań wynikających z Decyzji nr 51 DGLP z dnia 17 lutego 2017.*

Pozyskanie drewna w drzewostanach stanowiących ostoje zwierząt podlegających ochronie gatunkowej (strefy ochrony całorocznej) w oparciu o informacje przekazane przez nadleśnictwa Browsk i Hajnówka odbywało się na podstawie zgód udzielanych przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (...).

Pozyskanie drewna w drzewostanach stanowiących ostoje podlegające ochronie gatunkowej (strefy ochrony okresowej) w oparciu o informacje przekazane przez nadleśnictwa (...) odbywało się poza okresem ochronnym. Uzyskanie szczegółowych informacji (...) leży w gestii RDLP oraz właściwych nadleśnictw.

(akta kontroli str. 4186-4188)

Dyrektor Generalny nie dysponował wiedzą o wielkości i przyczynach pozyskania drewna w drzewostanach ponadstuletnich znajdujących się w obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieża PLC200004, w tym na siedliskach priorytetowych, tj. borów i lasów bagiennych (91D0); łęgów wierzbowych, topolowych, olszowych i jesionowych (91E0) oraz ponadstuletnich na siedlisku grądu subkontynentalnego (9170) w okresie realizacji decyzji 51/2017 Nadleśniczkowie Nadleśnictw Browsk i Hajnówka nie dysponowali pełną wiedzą o przyczynach pozyskania drewna na ww. obszarach – także w okresach obowiązywania postanowień zabezpieczających

⁶² Dla Nadleśnictwa Białowieża za lata 2008–2011 w DGLP nie dysponowano danymi w zakresie pozyskania drewna w strefach ochrony całorocznej.

⁶³ Pismo DLP-lpn-611-9/19733/12 - przyp. kontrolera.

TSUE z dnia 27 lipca 2017 r. i 20 listopada 2017 r, nakazujących zaprzestanie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, aktywnych działań gospodarki leśnej m.in. na ww. siedliskach oraz usuwania ponadstuletnich, martwych świerków, a także wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu cięć na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004.

(akta kontroli str. 4221, 7557-7559)

W ramach „użytków przygodnych”⁶⁴, w latach 2008–2018 (do 30 czerwca) pozyskano z terenu nadleśnictw puszczańskich 443 911,06 m³ drewna (z czego 243 469,02 m³ (54,8%) pozyskano w latach 2015–2017). Największe pozyskanie w ramach użytków przygodnych, na przestrzeni dziesięciu lat, było w 2017 r. i wyniosło 154 298,17 m³.

(akta kontroli str. 4189)

W sprawie dokonywania analiz wielkości pozyskania drewna w nadleśnictwach puszczańskich, w ramach użytków przygodnych z drzewostanów nieprojektowanych do użytkowania w PUL, Zastępca Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych ds. Gospodarki Leśnej wyjaśnił m.in., że (...) *na poziomie DGLP przedmiotowe analizy nie były i nie powinny być prowadzone(...)*. Ponadto wyjaśnił, że *żaden z przepisów prawa powszechnego lub wewnętrznego nie nakłada na Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych obowiązku ani nie kreuje uprawnień do bieżącego analizowania procesu użytkowania głównego lasu w nadleśnictwach (w tym, w odniesieniu do poszczególnych wydzieleń leśnych), gdyż obowiązek ten oraz uprawnienie zostało przypisane do dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych jako organów, przy pomocy których Dyrektor Generalny Lasów Państwowych kieruje tym podmiotem.*

Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej wyjaśnił również, że: (...) *DGLP nie przysługuje uprawnienie do nadzorowania nadleśnictw na okoliczność pozyskiwania drewna prowadzonego w nadleśnictwach, w szczególności nie przysługiwało uprawnienie do nadzorowania pozyskiwania drewna w Puszczy Białowieskiej. Profesjonalny ww. nadzór był sprawowany przez doświadczone służby regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku (podobnie jak służby pozostałych regionalnych dyrekcji LP w odniesieniu do pozostałych nadleśnictw). Zdaniem Zastępcy Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych ds. Gospodarki Leśnej (...) za wyjątkiem aktów prawnych wydawanych ad hoc w sytuacjach kryzysowych, dyspozycje norm prawnych nie są stanowione w odniesieniu do hipotez oznaczających stany faktyczne i prawne o ekstraordynaryjnym charakterze (...) wielka gradacja kornika drukarza w Puszczy Białowieskiej jest właśnie takim stanem o ekstraordynaryjnym charakterze (porównywalnym z sytuacją panującą aktualnie na terenie dziejowej kłęski wiatrołomów w Borach Tucholskich) – a mimo to użytkowanie główne w Puszczy Białowieskiej udało się utrzymać w „ryzach” dozwolonego etatu cięć. Okoliczność, iż uprawnienie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nie obejmuje nadzorowania poszczególnych nadleśnictw na okoliczność gospodarowania surowcem drzewnym, to jest oczywiste, że na tym poziomie, m.in. z wykorzystaniem informacji gromadzonych centralnie w ramach SILP (tj. informacji w różny sposób agregowanych) jest oczywiście (zgodnie z rolą DGLP) jest tu na bieżąco i permanentnie prowadzona działalność analityczna dotycząca szeroko rozumianego użytkowania głównego lasu. Wyniki tej analizy są*

⁶⁴ Forma pozyskania drewna, która w planie urządzenia lasu nie jest projektowana. Stanowi specyficzną kategorię cięć rębnych lub przedrębnych, która jest możliwa do jednoznacznego określenia tylko w chwili wykonywania zabiegu.

wykorzystane do doskonalenia funkcjonalnego Lasów Państwowych. (...) uznaje za celowe podnieść w tym miejscu, iż między innymi:

- 1) corocznie, na szczeblu DGLP na potrzeby planowania finansowo – gospodarczego w LP, poczynając od roku 2017 są sporządzane wytyczne dotyczące sporządzania planów rocznych pozyskiwania drewna w ramach szacunków brakarskich;
- 2) w roku 2017 wykreowania w biurach regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych stanowisko brakarzy regionalnych (poprzez wydanie Zarządzeniem nr 35 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 10 października 2017 r. w sprawie stanowiska pracy brakarza regionalnego w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych oraz doskonalenia zawodowego pracowników tworzących służbę brakarską w Lasach Państwowych);
- 3) Decyzją nr 1 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 2 stycznia 2018 r wprowadzono jednolity regulamin kursów brakarskich ;
- 4) w roku 2015 (Zarządzeniem nr 47 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 2 czerwca 2015 r) ustalono sposób postępowania w wykonywaniu przepisów unijnych dotyczących zasad należytej staranności przy wprowadzaniu drewna do obrotu;
- 5) w roku 2017 Decyzją nr 85 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 14 marca 2017 roku wprowadzono instrukcję do sprawozdania LPIR-8 wykorzystywanego w ramach analiz i sprawozdawczości z zakresu pozyskiwania drewna.

(akta kontroli str. 2822-2829)

Sprawozdania finansowo-gospodarcze za poszczególne lata 2008–2017, sporządzane corocznie w DGLP, zawierały dane dotyczące pozyskania drewna w formie zagregowanej, tj. bez prezentacji danych z poszczególnych nadleśnictw wchodzących w skład PGL LP. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych ds. Gospodarki Leśnej, nadleśnictwa nie sporządzają odrębnych sprawozdań finansowo-gospodarczych.

(akta kontroli str. 1040-1041, 1951-2373)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej zgodnie z § 7 rozporządzenia Rady Ministrów regulującego gospodarkę finansową w Lasach Państwowych: (1) nadleśniczowie są obowiązani do przedstawiania właściwemu dyrektorowi regionalnej dyrekcji LP informacji o działalności finansowo-gospodarczej nadleśnictwa, (2) dyrektorzy regionalnych dyrekcji LP są obowiązani do przedstawiania dyrektorowi generalnemu LP zbiorczych informacji obejmujących wyniki nadzorowanych nadleśnictw i zakładów oraz własne dane regionalnej dyrekcji LP, (3) dyrektor generalny Lasów Państwowych (w związku z art. 52 ust. 1 ustawy o lasach, stanowiącym, iż Lasy Państwowe sporządzają corocznie raport o stanie lasów oraz sprawozdanie finansowo-gospodarcze z działalności Lasów Państwowych) jest obowiązany, do końca maja każdego roku, przedstawić Ministrowi Środowiska sprawozdanie finansowo – gospodarcze za rok poprzedni(...).

(akta kontroli str. 2822-2824)

W kwestii nadzoru nad wykonaniem PUL, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych stwierdził również, że nadzór DGLP nad wykonaniem PUL realizowany jest w trakcie badania całokształtu działalności nadleśnictwa tj. w trakcie prowadzenia kontroli okresowej w jednostce. Zazwyczaj kontrole okresowe realizowane są w 9 lub 10 roku obowiązywania planu urządzenia lasu.

(akta kontroli str. 2696-2699)

Zasady przeprowadzania kontroli okresowych (do 2012 r. określanych mianem kontroli kompleksowych) określały zarządzenia Dyrektora Generalnego⁶⁵, a ich zakres w tym, tematyka kontroli zatwierdzana była przez Dyrektora Generalnego. W kontrolowanym okresie, zatwierdzona każdorazowo, tematyka ww. kontroli obejmowała m.in. takie zagadnienia jak: ocena realizacji użytkowania etatu cięć użytków rębnych, analiza realizacji użytkowania głównego, powierzchniowe wykonanie trzebieży wczesnych (dalej: „TW”), powierzchniowe wykonanie trzebieży późnych (dalej: „TP”) (od 2016 r. wyróżniano też wykonanie czyszczeń późnych z pozyskaniem), analiza pilności cięć w użytkowaniu przedrębny, użytkowanie przygodne przedrębne, prawidłowość kwalifikacji do zabiegu, zgodność opisu taksacyjnego w SILP ze stanem faktycznym na gruncie, zgodność PUL w SILP z planami zatwierdzonymi przez Ministra Środowiska, prawidłowość wykonania TW, prawidłowość wykonania TP, przestrzeganie przepisów o ochronie strefowej gatunków, prowadzenie prac w rezerwatach, prowadzenie w SILP ewidencji form ochrony przyrody i od 2013 r. monitorowanie form ochrony przyrody.

(akta kontroli str. 1047-1162, 2700)

Na podstawie wyników kontroli dokonywana była ocena funkcjonowania i działalności gospodarczej nadleśnictwa. Zasady formułowania oceny regulowały zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych⁶⁶.

(akta kontroli str. 2700)

W badanym okresie, z ramienia DGLP przeprowadzone były w nadleśnictwach puszczańskich kontrole instytucjonalne kompleksowe, problemowe i funkcjonalne. Inspekcja Lasów Państwowych w 2011 r. przeprowadziła kontrole kompleksowe obejmujące całokształt działań w latach 2002–2010, każdego z trzech nadleśnictw. W wyniku tych kontroli stwierdzono m.in., że:

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

⁶⁵ W kontrolowanym okresie obowiązywały następujące regulacje dotyczące kontroli instytucjonalnej: Zarządzenie nr 75 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 grudnia 2007 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, Zarządzenie nr 38 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, Zarządzenie nr 10 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 lutego 2012 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej i trybu postępowania kontrolnego w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, Zarządzenie nr 60 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, Zarządzenie nr 84 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, Zarządzenie nr 50 Zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe.

⁶⁶ W kontrolowanym okresie obowiązywały: Zarządzenie nr 37 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 6 maja 2005 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 71 z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie dokonywania oceny funkcjonowania i działalności gospodarczej nadleśnictwa na podstawie dokumentów z przeprowadzonej kontroli kompleksowej, Zarządzenie nr 39 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie dokonywania oceny funkcjonowania i działalności gospodarczej nadleśnictwa na podstawie dokumentów z przeprowadzonej kontroli kompleksowej, Zarządzenie nr 32 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 5 maja 2009 r. w sprawie dokonywania oceny funkcjonowania i działalności gospodarczej nadleśnictwa na podstawie dokumentów z przeprowadzonej kontroli kompleksowej, Zarządzenie nr 24 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 10 maja 2010 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 32 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 5 maja 2009 r. w sprawie dokonywania oceny funkcjonowania i działalności gospodarczej nadleśnictwa na podstawie dokumentów z przeprowadzonej kontroli kompleksowej, Zarządzenie nr 15 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 32 z dnia 5 maja 2009 r. w sprawie dokonywania oceny funkcjonowania i działalności gospodarczej nadleśnictwa na podstawie dokumentów z przeprowadzonej kontroli kompleksowej, Zarządzenia nr 18 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie ocen funkcjonowania i działalności gospodarczej nadleśnictwa na podstawie dokumentów z przeprowadzonej kontroli okresowej.

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

- w okresie od 1 stycznia 2002 roku do 31 grudnia 2010 roku, tj. za 9 lat obowiązywania PUL w Nadleśnictwie Białowieża, w ramach cięć rębnych pozyskano ok. 51% zatwierdzonego etatu cięć, z tego prawie 2/3 stanowiły użytki przygodne: w Nadleśnictwie Browsk w ramach cięć rębnych pozyskano ok. 59% zatwierdzonego etatu cięć, z tego około 1/3 stanowiły użytki przygodne; a w Nadleśnictwie Hajnówka wykonanie wyniosło 59,01 % użytków rębnych;
- w zakresie ochrony przyrody ustalono, że w Nadleśnictwie Białowieża w strefach ochrony okresowej oraz w rezerwach prace prowadzono z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie przepisów. W Nadleśnictwie Browsk stwierdzono, że w strefach ochronnych ptaków drapieżnych (strefy ochrony częściowej) w 2008 r. usuwano świerki zasiedlone przez kornika drukarza poza okresem ochronnym. Natomiast w 2009 r. w strefie ochrony częściowej bociana czarnego w trakcie okresu ochronnego wycięto 14 świerków zasiedlonych na podstawie decyzji RDOŚ z dnia 21.03.2009 r.⁶⁷. W rezerwach, w latach 2008 i 2009, usuwano zasiedlone przez kornika drukarza świerki zgodnie z zadaniami ochronnymi. Nie stwierdzono nieprawidłowości i błędów. W Nadleśnictwie Hajnówka prace wykonywane przez Nadleśnictwo w latach 2009 i 2010 w strefach ochronnych były zgodne z przepisami dotyczącymi ochrony gatunkowej zwierząt;
- tylko w dwóch z 13 rezerwatów (Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej i rezerwat Krajobrazowy im. Szafera) w okresie 2008–2010 wykonywane były czynności gospodarcze. Były one zgodne z zadaniami ochronnymi dla tych rezerwatów.

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

(akta kontroli str. 2817-2818, 3664-3692)

Zastępca Dyrektora Generalnego odniósł się do wyników kontroli kompleksowych przeprowadzonych w nadleśnictwach w 2011 r., które wykazały, że po 9 latach, pozyskanie drewna było we wszystkich nadleśnictwach znacznie niższe od określonego w zatwierdzonych PUL na lata 2002–2011. Na niższe wykonanie zadań wpływ miały zalecenia Ministra Środowiska, dotyczące m.in. kierowania się wyłącznie względami ochronnymi i pielęgnacyjno-hodowlanymi przy wykonywaniu działań, niedopuszczanie do wycinki drzew w wieku ponad 100 lat z wyjątkiem konieczności odślaniania młodego pokolenia drzewostanów przebudowywanych poprzez usunięcie pojedynczych drzew gatunków innych niż dąb, jesion, klon i wiąz. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej, (...) przypadki pozyskania drewna w nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka, w ilościach niezgodnych z planem urządzenia lasu dla tych nadleśnictw (niższymi od przyjętych w PUL) pozostawały w zgodności z zaleceniami ministerialnymi (...). Wyniki kontroli kompleksowych nie były przedmiotem informowania Ministra Środowiska.

(akta kontroli str. 3693, 3697-3699)

Poza kontrolami kompleksowymi, w 2008 r. w Nadleśnictwach: Browsk i Hajnówka przeprowadzono kontrole problemowe w zakresie poprawności stosowania zasad handlu drewnem. Ponadto pracownicy DGLP przeprowadzili w 2014 r. kontrolę problemową dotyczącą działalności RDLP w Białymstoku m.in. w zakresie ochrony lasów i ochrony ekosystemów. W wyniku kontroli stwierdzono prawidłowe działania

⁶⁷ RDOŚ-20-WPN-I-663113-16/09/ep.

dyrektora RDLP w Białymstoku z racji nadzoru nad działaniem nadleśnictw na obszarach objętych ochroną oraz w stosunku do gatunków chronionych i ochrony bioróżnorodności, wskazując, że w RDLP Białystok corocznie aktualizowano dane dotyczące form ochrony przyrody, a Pracownicy RDLP Białystok uczestniczyli w pracach nad planami zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 oraz zgłaszali uwagi do projektów PZO. Pozytywnie oceniono działania dotyczące organizacji ochrony przeciwpożarowej. Kontrola wykazała natomiast m.in. małą skuteczność nadzoru RDLP Białystok nad wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych w formie trzebieży.

W ramach kontroli funkcjonalnych, realizowanych przez wydziały merytoryczne, przeprowadzono w każdym z nadleśnictw puszczańskich kontrole w zakresie:

- *przestrzegania zasad bioasekuracji w związku z występowaniem ASF (w 2016 r.),*
- *działań związanych z inwestycjami infrastrukturalnymi (pięć w Nadleśnictwie Białowieża, sześć w Nadleśnictwie Browsk i sześć w Nadleśnictwie Hajnówka);*
- *ochrony przyrody polegające na lustracji/kontroli drzewostanów. W Nadleśnictwie Białowieża przeprowadzono jedenaście kontroli tego typu⁶⁸. W Nadleśnictwie Browsk przeprowadzono dziewięć takich kontroli⁶⁹. W Nadleśnictwie Hajnówka przeprowadzono siedem takich kontroli⁷⁰. W wyniku lustracji drzewostanów od 2008 r. wskazywano na zagrożenie jakie stwarza pozostawianie drzew kornikowych w rezerwatach. W Nadleśnictwie Białowieża, w 2008 r. obserwowano gradację kornika na terenie rezerwatu im Szafera, na pozostałym obszarze drzewa kornikowe były usuwane na bieżąco. Silna gradacja kornika na terenie Nadleśnictwa była odnotowywana od 2010 r. W Nadleśnictwie Browsk w 2009 r. kontrola wykazała bardzo dobry stan sanitarny, który jak stwierdzono wynikał z bieżącego wyznaczania i usuwania drzew zasiedlonych oraz ich wywozu z lasu. Gradacja kornika została stwierdzona również w 2013 r. oraz w latach kolejnych. W Nadleśnictwie Hajnówka silna gradacja kornika została stwierdzona w 2014 r. W latach wcześniejszych sygnalizowano problem z usuwaniem drzew kornikowych z rezerwatu im. Szafera, na pozostałym terenie drzewa kornikowe były usuwane na bieżąco. W DGLP do kontroli funkcjonalnych w zakresie ochrony przyrody zaliczono także udział przedstawicieli DGLP w seminariach i spotkaniach dotyczących Puszczy Białowieskiej. Cztery z pięciu spotkań dotyczyły postępowania w drzewostanach w obliczu masowego występowania kornika.*

W efekcie kontroli w latach 2008–2014 nie formułowano wniosków wobec właściwie prowadzonych działań ochronnych lub wskazywano na konieczność szybkiego usunięcia drzew zasiedlonych. W latach 2015-2017 w DGLP wnioskowano m.in. o:

- *usuwanie wszystkich drzew zasiedlonych;*
- *korowanie drzew zasiedlonych;*
- *ograniczanie rozwoju i generacji kornika drukarza poprzez wystawianie pułapek feromonowych i klasycznych;*
- *składowanie drewna, którego nie można usunąć z lasu, na składnicach przejściowych otoczonych pułapkami feromonowymi.*

⁶⁸ Dwie w 2008 r., dwie w 2009 r., jedną w 2010 r., jedną w 2014 r., jedną w 2015 r., jedną w 2016 r., dwie w 2017 r. i jedną w 2018 r.

⁶⁹ Dwie w 2008 r., jedną w 2009 r., jedną w 2011 r., jedną w 2012 r., jedną w 2013 r., dwie w 2015 r. i jedną w 2017 r.

⁷⁰ Jedną w 2008 r., jedną w 2010 r., jedną w 2014 r. jedną w 2015 r., dwie w 2017 r. i jedną w 2018 r.

W DGLP wskazywano też możliwość stosowania siatek STORANET, do okrywania pozyskanego, niewywiezionego drewna.

Jako jednostkę nadzorującą realizację wniosków wskazano RDLP w Białymstoku.

(akta kontroli str. 2792-2815, 3664-3692, 3738- 3739)

W okresie 2008–2018 (do 30 czerwca) w nadleśnictwach puszczańskich sprzedano łącznie 934 975,92 m³ drewna, uzyskując z tego tytułu przychód w kwocie 145 530 355,14 zł.

Od 2013 r. do 2016 r. nastąpił coroczny wzrost łącznych przychodów uzyskanych ze sprzedaży drewna w ww. nadleśnictwach. I tak, w porównaniu do poprzedniego roku, wzrost wyniósł w: 2013 r. – o 13,7%; 2014 r. – o 29,7%; 2015 r. – o 12,0%. W 2017 r. ww. przychody, w porównaniu do poprzedniego roku, wzrosły o 139,4%.

(akta kontroli str. 2376, 3335)

W sprawie wpływu zwiększenia podaży drewna, w 2017 r. w porównaniu do 2016 r., na jego cenę, Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych wyjaśnił, że:

Średnia cena drewna nie jest wynikiem bezpośredniego wzrostu lub spadku podaży surowca drzewnego, lecz w szczególności wynikiem udziału poszczególnych sortymentów w ogólnej puli sprzedawanego surowca drzewnego. Na ceny drewna wpływa wiele czynników, a jednym z nich jest struktura jakościowo-wymiarowa sprzedanego drewna. Zaklasyfikowanie drewna do odpowiedniej grupy lub klasy jakościowo-wymiarowej jest pochodną jakości technicznej surowca (rzutującej na możliwości zastosowania w przemyśle przetwórczym), która może pozostawać w ścisłej korelacji z kondycją zdrowotną drzewostanów.

W latach 2016–2017 miało miejsce znaczące zwiększenie (prawie trzykrotne) wolumenu sprzedaży drewna wielkowymiarowego w klasie jakości D (najniższa klasa jakości drewna wielkowymiarowego) kosztem pozostałych, wyższych klas jakości drewna wielkowymiarowego oraz dwukrotnie została zwiększona sprzedaż drewna S4 (drewno opałowe). Tak znaczny udział drewna o niskiej jakości technicznej wpłynął, pomimo wzrostu cen jednostkowych sprzedawanego drewna dla klasy WD, na obniżenie średniej ceny ogółem sprzedawanego surowca drzewnego.

(akta kontroli str. 3331-3332)

Zestawienie cen sprzedanego drewna w 2016 r. i 2017 r. z uwzględnieniem klasyfikacji jakościowo-wymiarowej wskazuje na spadek w 2017 r. średniej ceny drewna ogółem o 0,63%. Analizując dane dla poszczególnych sortymentów drewna spadek dotyczył przede wszystkim drewna średniowymiarowego grupy S2 (cena była w 2017 r. niższa niż w roku poprzednim o 36,4%), w 2017 r. nastąpił zaś znaczny wzrost ceny drewna wielkowymiarowego klasy B – o 94,81%.

(akta kontroli str. 3335A, B)

W sprawie certyfikowania drewna, Dyrektor Generalny stwierdził, że dobrowolna ocena zgodności, dokonywana w ramach procesu grupowej certyfikacji gospodarki leśnej w nadleśnictwach, jest realizowana na poziomie regionalnym. Dokumenty potwierdzające posiadanie w okresie 2008–2018 (30 czerwca) certyfikatów dotyczących gospodarki leśnej w nadleśnictwach puszczańskich były w posiadaniu RDLP w Białymstoku, będącej stroną umowy z podmiotem uprawnionym do przeprowadzania i wydania certyfikatów.

Dla nadleśnictw puszczańskich wydano certyfikaty gospodarki leśnej w systemie FSC⁷¹ na okres:

⁷¹ Forest Stewardship Council.

- od dnia 26 sierpnia 2005 r. do dnia 25 sierpnia 2010 r. – jednostką wydającą była SGS. Certyfikat został zawieszony z dniem 13 sierpnia 2007 r. W dniu 22 kwietnia 2008 r. SGS poinformowała DGLP i dyrektorów rdpl o czasowym zawieszeniu akredytacji do certyfikowania dla SGS, w tym m.in. podano m.in., że: (...) Zawieszenie dotyczy jedynie realizacji audytów certyfikujących i wznawiających, których procedura została wszczęta po dniu zawieszenia (15.04.2008 r.). Dyrektor Generalny wyjaśnił m.in., że: (...) W związku z brakiem uprawnień do audytowania gospodarki leśnej w systemie FSC przez SGS, RDLP w Białymstoku podjęła starania o wyłonienie wykonawcy do przeprowadzenia audytu i uzyskanie certyfikatu FSC przez inną uprawnioną jednostkę certyfikującą (...).

(akta kontroli str. 1929-1930)

- od dnia 7 maja 2009 r. do dnia 6 maja 2014 r. – jednostką wydającą był Rainforest Alliance w ramach Programu SmartWood po przeprowadzeniu audytu przez NEPCon Polska.

W dniu 26 lutego 2010 r. Dyrektor RDLP w Białymstoku poinformował Zastępcę Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej⁷², m.in., że: *Ostatni audyt weryfikacyjny gospodarki leśnej przeprowadzony przez (...) odbył się w dniach 14–16 grudnia 2009 r. Raport końcowy z audytu wniósł dwa zasadnicze PDK-i⁷³, których niezamknięcie w wyznaczonym terminie będzie równoznaczne z zawieszeniem certyfikatu.* W związku z wysokimi kosztami audytów RDLP w Białymstoku w dniu 29 stycznia 2010 r. przeprowadziła postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na przeprowadzenie audytu gospodarki leśnej w trybie zapytania o cenę. Ofertę złożyła jedynie firma, która przeprowadzała poprzednie audyty, proponując identyczną kwotę jak za wykonanie audytu w marcu 2010 r. Dyrektor RDLP w Białymstoku poinformował DGLP, że rozważa możliwość odstąpienia od wykonania (w marcu 2010 r.) kolejnego audytu z powodu wysokich kosztów audytu – co będzie równoznaczne z rezygnacją z certyfikatu FSC – prosząc jednocześnie Zastępcę Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej o zaakceptowanie powyższego.

(akta kontroli str. 1931-1932)

Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej w udzielonej odpowiedzi na ww. pismo podał m.in., że: *Dyrekcja Generalna Lasów państwowych prosi o podjęcie działań, które umożliwią utrzymanie certyfikatu FSC na terenie dykcji, jak również zaprosił na spotkanie w dniu 13 kwietnia 2010 r. z przedstawicielami firm audytorskich, zorganizowane przez DGLP, celem omówienia problemów pojawiających się podczas audytów gospodarki leśnej, przeprowadzanych na terenie jednostek Lasów Państwowych.*

(akta kontroli str. 1933)

Ostatecznie certyfikat FSC został zawieszony przez Rainforest Alliance w dniu 16 maja 2010 r.⁷⁴ z powodu *niepełnienia zasadniczych poleceń działań korygujących zidentyfikowanych podczas ostatniego audytu* i od tego czasu nadleśnictwa puszczańskie nie były objęte takim certyfikatem FSC⁷⁵.

W DGLP nie przedstawiono dokumentów z przebiegu audytu, gdyż stwierdzono, że (...) *Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych, jest stroną umowy z uprawnionym podmiotem do przeprowadzenia i wydania certyfikatu, w związku z powyższym*

⁷² Pismo znak: ZO.II.510-10/10.

⁷³ Polecenia Działań Korygujących.

⁷⁴ Pismo z dnia 16 kwietnia 2010 r.

⁷⁵ Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.

dokumenty z przebiegu procesu audytu (...) znajdują się w biurze Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku (...).

(akta kontroli str. 1928, 1934, 1936, 3733)

W okresie od dnia 14 listopada 2011 r. do dnia 19 kwietnia 2018 r. wszystkie nadleśnictwa puszczańskie były certyfikowane w systemie PEFC⁷⁶.

Dyrektor Generalny podał m.in., że: z uwagi na treść: Postanowienia TSUE z 27 lipca 2017 r. oraz Postanowienia TSUE z 20 listopada 2017 r. pismem z dnia 01 grudnia 2017 PEFC International, zwrócił się do UDT-CERT⁷⁷ o pilne zbadanie zarzutów TSUE, a także zgodności z wymogami audytu w trakcie procesu certyfikacji. (...). W związku z powyższym UDT-CERT – jednostka, która wydała obowiązujący certyfikat PEFC, w ramach nadzoru na nim, zwróciła się pismem z dnia 08.12.2017 r. o ustosunkowanie się do zarzutów PEFC International (...) W odpowiedzi na ww. pismo, RDLP w Białymstoku przedstawiła swoje stanowisko w piśmie z 11.12.2017 roku (...) Ponadto, w nawiązaniu do pisma z 11.12.2017 r., Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku poinformowała szczegółowo, jednostkę wydającą certyfikat o sposobie przestrzegania postanowień TSUE w piśmie z 08.02.2018 r. (...).

Mając natomiast na uwadze Wyrok TSUE z 17 kwietnia 2018 r. (sprawa C-441/17), jednostka certyfikująca, wycofała z zakresu certyfikatu PEFC trzy nadleśnictwa wchodzące w skład LKP „Puszcza Białowieńska” do czasu wyjaśnienia sprawy (...).

(akta kontroli str. 1927-1928, 1937-1950)

W sprawie konsekwencji dla PGL LP utraty certyfikatów FSC i PEFC dotyczących gospodarki leśnej dla nadleśnictw puszczańskich, Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych wyjaśnił, że:

„W zakresie dobrowolnej oceny zgodności dokonywanej w ramach procesu grupowej certyfikacji gospodarki leśnej w nadleśnictwach: a) wycofanie z zakresu certyfikatu PEFC nadleśnictw: Hajnówka, Białowieża, Browsk (RDLP nie utraciła certyfikatu), b) oraz zawieszanie certyfikatów FSC (RDLP nie utraciła certyfikatów), zakończone przyznaniem nowego certyfikatu na okres od 11 sierpnia 2011 r. do 10 sierpnia 2016 r., po podjęciu decyzji o wyłączeniu z zakresu certyfikacji grupowej ww. trzech nadleśnictw, nie powodowało konsekwencji dla Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

(akta kontroli str. 3330, 3333)

Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej, na rynku drewna występują stałe niedobory surowca i (...) w badanym okresie nie wystąpiły trudności ze zbytem drewna lub jeżeli występowały one w wąskim zakresie, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych nie była o nich informowana.

(akta kontroli str. 3693-3696)

W okresie 2008–2018 (do 30 czerwca) do DGLP wpłynęła jedna skarga⁷⁸ dotycząca niszczenia siedlisk przyrodniczych w Puszczy Białowiejskiej w związku prowadzeniem przez Lasy Państwowe szkodliwej gospodarki leśnej. Skarga ta została również skierowana do Ministra Środowiska.

(akta kontroli str. 2789, 3283-3299)

⁷⁶ Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes – Program Zatwierdzania Systemów Certyfikacji Leśnej.

⁷⁷ UDT CERT – to jednostka certyfikująca działająca według norm europejskich, posiadająca akredytację PCA w zakresie certyfikacji systemów zarządzania, wyrobów i osób. Jednostka, która wydała obowiązujący certyfikat PEFC – dopisek kontrolera NIK.

⁷⁸ Pismo z dnia 22 czerwca 2016 r.

W dniu 17 sierpnia 2017 r. w Inspekcji Lasów Państwowych sporządzono notatkę służbową dotyczącą polecenia przygotowania odpowiedzi na ww. pismo skarżącego z dnia 20 czerwca 2017 r., przedstawiając kalendarium korespondencji skarżącego z Ministerstwem Środowiska i udzielonych przez MŚ odpowiedzi. W notatce tej podano m.in., że: *W związku z tym, że pisma skarżącego kierowane były do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych do wiadomości (tylko jedno wg rozdzielnika) oraz, że prowadzeniem polemiki zajmuje się Ministerstwo Środowiska, ILP proponuje zakończenie sprawy na poziomie DGLP.* Dyrektor Generalny Lasów Państwowych zatwierdził proponowane zakończenie sprawy.

Ministerstwo Środowiska przesłało do wiadomości DGLP odpowiedź udzieloną skarżącemu w dniu 31 sierpnia 2017 r., w której podtrzymano stanowisko MŚ wyrażone we wcześniej przekazanych mu pismach.

(akta kontroli str. 3324-3327)

Zasady funkcjonowania kontroli wewnętrznej regulowały w kontrolowanym okresie Zarządzenia Dyrektora Generalnego. Kontrola wewnętrzna obejmowała swoim zakresem działania gospodarcze.

(akta kontroli str. 5095-5230)

W kwestii prowadzenia analizy ryzyka, w tym w związku z podjętymi decyzjami w zakresie gospodarki leśnej, w udzielonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalny Lasów Państwowych stwierdził m.in., że (...) *żaden przepis prawny nie obliguje Lasów Państwowych do prowadzenia działalności analitycznej metodami analizy ryzyka, (...) nie obliguje również (...) do tworzenia i utrzymywania rejestru ryzyk, jako urządzenia związanego z działalnością analityczną (...).* Stwierdził również, że (...) *projektowaniu aktów ogólnego zarządu dyrektora generalnego Lasów Państwowych, w tym aktów ogólnego zarządu dotyczących gospodarki leśnej, towarzyszyła i towarzyszy działalności analityczna realizowana metodą niestandardyzowanej analizy mentalnej – (dalej NAM), każdorazowo ukierunkowana na ustalenie, czy dany akt ogólnego zarządu nie obraża: kryterium legalności (...), kryterium celowości (...), kryterium gospodarności (...), kryterium rzetelności (...).* Wyjaśnił, że (...) *w okresie 2008–2018 działalność analityczna (realizowana metodą NAM) towarzysząca projektowaniu aktów ogólnego zarządu dyrektora generalnego LP przybierała różne formy, np. w latach 2016-2017 dominowało następujące postępowanie: a) (...) projekty aktów ogólnego zarządu były sporządzane osobiście przez osobę pełniącą funkcję dyrektora generalnego (...); b) projekty (...) w trybie roboczym były wysyłane do właściwych komórek organizacyjnych LP celem zapoznania się, przeanalizowania mentalnego i oceny potrzeby zmian i uzupełnień; c) dyrektor generalny zwoływał spotkania robocze (...) dla przedyskutowania uwag oraz propozycji zmian i uzupełnień do projektów aktów ogólnego zarządu (...); d) wiodąca komórka organizacyjna DGLP przygotowywała ostateczną wersję projektu po stosownym uwzględnieniu uwag, zmian i uzupełnień (...); e) ostateczna wersja projektu trafiała, za pośrednictwem właściwego zastępcy dyrektora generalnego LP do osoby piastującej funkcję dyrektora generalnego LP, a po podpisaniu była przekazywana do Gabinetu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w celu ujęcia w rejestrze zarządzeń i decyzji zarządczych.*

(akta kontroli str. 4179-4185)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego wynika, że NAM prowadzona była osobiście przez ówczesnego Dyrektora Generalnego LP.

(akta kontroli str. 6523, 6525-6534)

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

1. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, nie zapewnił – po wydaniu w dniu 17 lutego 2017 r. decyzji 51/2017, zobowiązującej Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku oraz nadleśniczych nadleśnictw puszczańskich m.in. do bieżącego i terminowego usuwania drzew, we wszystkich klasach wieku drzewostanów, zasiedlonych przez kornika drukarza wraz z pozyskaniem drewna i jego terminowym wywozem, a także w związku wydanymi w dniu 27 lipca 2017 r. i 20 listopada 2017 r. postanowieniami zabezpieczającymi TSUE – w drodze aktu ogólnego zarządu, konieczności ewidencjonowania pozyskanego drewna na terenie nadleśnictw puszczańskich z uwzględnieniem miejsca i przyczyny takiego pozyskania, tj. walki z gradacją kornika drukarza, zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, bądź innej. W efekcie Dyrektor Generalny nie dysponował wiedzą o wielkości i przyczynach pozyskania drewna w drzewostanach ponadstuletnich znajdujących się na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieńska PLC200004 oraz na siedliskach priorytetowych, tj. borów i lasów bagiennych (91D0); łągów wierzbowych, topolowych, olszowych i jesionowych (91E0) oraz ponadstuletnich na siedlisku grądu subkontynentalnego (9170). Pełną wiedzą o przyczynach pozyskania drewna na ww. obszarach nie dysponowali także nadleśniczy Nadleśnictw: Browsk i Hajnówka⁷⁹ – również w okresach obowiązywania postanowień zabezpieczających TSUE z dnia 27 lipca 2017 r. i 20 listopada 2017 r. nakazujących zaprzestanie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, aktywnych działań gospodarki leśnej m.in. na ww. siedliskach oraz usuwania ponadstuletnich, martwych świerków, a także wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu cięć na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieńska PLC200004.

(akta kontroli str. 7557-7559)

Były Dyrektor Generalny wyjaśnił m.in., że:

- *w dotychczasowej praktyce leśnej nie ukształtowała się umiejętność szacowania, w jakim zakresie usunięcie drzew opanowanych przez kornika drukarza jest podyktowane ochroną lasu jako zasobu środowiska prowadzoną metodami cięć sanitarnych, a w jakim potrzebą kształtowania w lesie bezpieczeństwa publicznego;*
- *nie ma ścisłej, jednoznacznej granicy między: usuwaniem drzew opanowanych przez kornika drukarza podyktowanym ochroną lasu jako zasobu środowiska naturalnego a usuwaniem drzew opanowanych przez kornika drukarza podyktowanym imperatywem kształtowania bezpieczeństwa publicznego w lesie;*
- *z uwagi na fakt, iż w praktycznie każdym miejscu Puszczy Białowieńskiej należy liczyć się z obecnością ludzi to w każdym przypadku konieczności dokonania wycinki mamy do czynienia z efektem kształtowania bezpieczeństwa publicznego, gdyż każde drzewo opanowane przez kornika zamiera, a zamierające staje się drzewem coraz bardziej podatnym na upadek wskutek działania sił natury;*
- *wprowadzenie konieczności ewidencjonowania drzew zgodnie z oczekiwaniami kontrolujących wymagałoby przede wszystkim zlecenia tematu badawczego, mającego na celu wypracowanie modelu matematycznego, na podstawie którego możliwe byłoby szacowanie prawdopodobieństwa upadku drzewa oraz prawdopodobieństwa zaistnienia zbiegu czasowego upadku drzewa z obecnością ludzką w danym miejscu;*

⁷⁹ Nadleśnictwo Białowieża wskazało przyczyny pozyskania drewna.

- *nie było i nie ma podstaw prawnych oraz celowościowych do wprowadzenia w Lasach Państwowych obowiązku ewidencjonowania usuwania drzew ze względu na efekt kształtowania bezpieczeństwa publicznego.*

(akta kontroli str. 7252-7306)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, iż w DGLP nie ustalono sposobu identyfikowania miejsc, w których wystąpiło zniszczenie lub uszkodzenie drzew w drzewostanach zagrażających życiu lub zdrowiu i to nadleśniczy ponosi odpowiedzialność za stan lasu, w tym za stan lasu oceniany przez pryzmat bezpieczeństwa publicznego istniejącego w lesie. Wskazał, iż DGLP nie jest w stanie odpowiedzieć w jaki sposób nadleśniczowie odpowiadają za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. W przypadku nadleśnictw puszczańskich działalność w zakresie bezpieczeństwa publicznego jest zintegrowana z kształtowaniem stanu sanitarnego. Podkreślił także, iż nie ma obowiązku oraz uprawnienia do nadzorowania nadleśniczych w zakresie realizowania przez nich PUL, jak również nie ma obowiązku kreowania analizowania procesu użytkowania głównego w nadleśnictwie.

(akta kontroli str. 4186-4196, 4901-4957)

Zdaniem NIK, nie sposób zgodzić z zaprezentowaną argumentacją, iż w przypadku konkretnego drzewa kwalifikowanego do wycinki nie można w sposób jednoznaczny ustalić – biorąc pod uwagę np. jego charakterystykę oraz charakterystykę otoczenia – czy wycinka ta podyktowana jest tylko względami sanitarnymi czy też również względami bezpieczeństwa publicznego. W przypadku wystąpienia masowej gradacji kornika drukarza, owady te atakują również trudniejsze do zasiedlenia i skuteczniej broniące się drzewa zdrowe, a zatem sam fakt opanowania danego drzewa przez kornika drukarza nie powoduje automatycznie wystąpienia ze strony tego drzewa natychmiastowego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. Obumarłe i stabilnie stojące martwe drzewa mogą jeszcze przez wiele lat być wykorzystywane jako miejsce bytowania szeregu chronionych gatunków. Fakt ten znalazł swoje odzwierciedlenie w ustaleniach zawartych w planie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, gdzie m.in. wskazano, iż wycinka lasu w drzewostanach powyżej 100 lat oraz usuwanie opanowanych świerków zasiedlonych przez kornika drukarza w wieku powyżej 100 lat zostały zidentyfikowane jako potencjalne zagrożenia dla zachowania właściwego stanu gatunku sóweczki i włośchatki.

Należy przy tym podkreślić, iż Dyrektor Generalny dysponował instrumentami prawnymi i w ramach kierowania Lasami Państwowymi mógł wydawać decyzje zarządcze w celu zapewnienia jednolitości działań poszczególnych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Wskutek nieskorzystania z posiadanych uprawnień Dyrektor Generalny nie zapewnił konieczności ewidencjonowania przyczyn pozyskania drewna na terenie nadleśnictw puszczańskich (tj. m.in. walki z gradacją kornika drukarza, zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego), przez co nie był w stanie monitorować skutków i sposobu wykonania swojej decyzji 51/2017, jak również nie zapewnił właściwego respektowania w Lasach Państwowych wymogów zawartych w postanowieniach TSUE o tymczasowym wstrzymaniu wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej.

W ocenie NIK takie postępowanie było nierzetelne.

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

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

(akta kontroli str. 4618-4630)

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

3. Prezentowana w DGLP zasada nieingerowania w działania nadleśnictw, a nawet wskazanie na brak ku temu uprawnień, gdyż nadleśniczy samodzielnie prowadzi gospodarkę leśną i odpowiada za stan lasu, nie była konsekwentnie stosowana. W kontrolowanym okresie Dyrektor Generalny wydał trzy akty ogólnego zarządu odnoszące się do gospodarki leśnej stricte w Nadleśnictwach: Białowieża, Browski i Hajnówka, tj. decyzję 51/2017, decyzje 52 oraz 101 z 2016 r. Decyzje te wpływały bezpośrednio na prowadzenie przez nadleśniczych gospodarki leśnej. Pomimo tego w Dyrekcji Generalnej nie analizowano szczegółowych aspektów prowadzenia gospodarki leśnej w tych Nadleśnictwach i wielokrotnie w wyjaśnieniach podkreślano, że nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną na terenie nadleśnictwa, a zgodnie z art. 35 ustawy o lasach, Dyrektor Generalny nie ma obowiązku ani uprawnień do nadzorowania nadleśniczych na okoliczność realizowania przez nich PUL. Wskazano również, że DGLP nie przysługuje uprawnienie do nadzorowania nadleśnictw na okoliczność pozyskiwania drewna prowadzonego w nadleśnictwach, w szczególności nie przysługiwało uprawnienie do nadzorowania pozyskiwania drewna w Puszczy Białowieskiej.

(akta kontroli str. 1695-1734, 1735-1776, 4179-4185)

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

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

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK niewystarczający był nadzór Dyrektora Generalnego nad pozyskaniem drewna w nadleśnictwach puszczańskich w okresie obowiązywania decyzji 51/2017, a także w okresie obowiązywania ograniczeń w wycince i pozyskaniu drewna w lasach gospodarczych Puszczy Białowieskiej, wynikających z postanowień zabezpieczających TSUE. W efekcie braku działań koordynacyjnych i zarządczych Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie zapewnił konieczności ewidencjonowania przyczyn pozyskania drewna na terenie nadleśnictw puszczańskich (tj. m.in. z powodu walki z gradacją kornika drukarza, zapewnieniem

bezpieczeństwa publicznego), przez co nie był w stanie monitorować skutków i sposobu wykonania swojej decyzji 51/2017, jak również nie zapewnił właściwego respektowania w Lasach Państwowych wymogów zawartych w postanowieniach TSUE o tymczasowym wstrzymaniu wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej. Postępowaniem nierzetelnym było pominięcie w treści tematyki kontroli okresowej, kwestii respektowania zasad i celów ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków Natura 2000 w sytuacji realizacji przez Lasy Państwowe projektów w zakresie ochrony przyrody na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004.

4. Wpływ monitoringu gatunków i siedlisk, dla których wyznaczono obszar Natura 2000 na prowadzenie gospodarki leśnej

Opis stanu faktycznego

Dyrektor Generalny w latach 2008–2015 nie podejmował działań związanych z monitoringiem siedlisk obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004. Monitoring gatunków Natura 2000 przeprowadzono na zlecenie DGLP w 2011 r., kiedy badaniem objęto 26 wybranych gatunków ptaków, chrząszczy, motyli i ssaków oraz w 2014 r. – wówczas przedmiotem badań był dzięcioł białogrzbiety i dzięcioł trójpalczasty.

(akta kontroli str. 4538-4542, 4546-4548,)

W dniu 25 marca 2016 r. Dyrektor Generalny z Ministrem Środowiska podpisali *Program dla Puszczy*, którego założeniem było m.in. rozpoczęcie programu badawczo-monitoringowego, finansowanego przez Lasy Państwowe.

(akta kontroli str. 1206-1209)

W celu realizacji ww. zobowiązania Dyrektor Generalny podpisał w dniu 19 kwietnia 2016 r. z Dyrektorem IBL list intencyjny, który stanowił oświadczenie stron o rozpoczęciu w dniu 30 marca 2016 r. negocjacji prowadzących do nawiązania współpracy dotyczącej udziału konsorcjum, składającego się z IBL – lider, Studia Opracowań Przyrodniczych (...) i Stowarzyszenia Ochrony Sów, w realizacji usługi badawczej pod nazwą *Określenie stanu różnorodności biologicznej w Puszczy Białowieskiej na podstawie inwentaryzacji wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych*.

(akta kontroli str. 843)

W dniu 14 czerwca 2016 r. Dyrektor Generalny wydał Zarządzenie nr 29⁸⁰ (dalej: „Zarządzenie 29/2016”). W treści zarządzenia ustalono m.in. obowiązek przeprowadzenia w Lasach Państwowych okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów oraz oceny procesu stanowienia obszarów Natura 2000, obejmujących grunty w zarządzie Lasów Państwowych.

(akta kontroli str. 672-774)

Dyrektor Generalny nie konsultował treści Zarządzenia nr 29/2016 z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Białymstoku. Wyjaśnił przy tym, iż (...) *Dyrektor Generalny przedstawił ustnie Ministrowi Środowiska koncepcje oceny Obszarów Natura 2000*

⁸⁰ Zarządzenie w sprawie (1) oceny procesu stanowienia obszarów Natura 2000 obejmujących grunty 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.

posadowionych na terenach leśnych w zarządzie LP obszarów naturalnych, co zostało przyjęte do akceptującej wiadomości.

(akta kontroli str. 3020-3030)

Dyrektor Generalny decyzją nr 336 z 14 czerwca 2016 r.⁸¹ (dalej: „decyzja 336/2016”) skonkretyzował sposób realizacji ww. zarządzenia w stosunku do pierwszego zgrupowania Nadleśnictw, tj.: Białowieża, Browsk, Hajnówka. W decyzji określone zostały, m.in. szczegółowe zasady prowadzenia okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów w odniesieniu do zgrupowania ww. nadleśnictw oraz działania, mające na celu ocenę planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000.

(akta kontroli str. 1179-1181)

Zgodnie z założeniami metodycznymi, zawartymi w decyzji 336/2016 odnośnie do sposobu wykonywania zdjęć fitosocjologicznych oraz oględzin wydzielen w ramach inwentaryzacji gatunków wskaźnikowych (taksony chronione, rzadkie), dokonywano spisu wszystkich roślin we wszystkich warstwach płatu/ów roślinności oraz gatunków wskaźnikowych w wydzieleniach. Wszystkie gatunki występujące na powierzchni zdjęcia fitosocjologicznego, były odnotowane przez zespoły inwentaryzacyjne. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny uwzględnienie wszystkich gatunków wymienionych w Standardowym Formularzu Danych⁸² z punktu widzenia celów, jakie dla tej inwentaryzacji zostały zdefiniowane, byłoby merytorycznie nieuzasadnione i bardzo kosztowne. (...). Po przeprowadzeniu konsultacji z naukowcami, m.in. współpracującymi z DGLP w ramach konsorcjum IBL, podjęto decyzję (po uwzględnieniu sugestii) o wytypowaniu części gatunków z SDF-u przy planowaniu inwentaryzacji w 2016 roku (przed wszystkim gatunki leśne, a przy tym gatunki „parasolowe”, „kluczowe” i wskaźnikowe).

(akta kontroli str. 4568-4575, 4585-4604)

Prace związane z przygotowaniem do przeprowadzenia inwentaryzacji wskaźnikowej rozpoczęły się od opracowania metodyki, która stanowiła załącznik nr 3 do decyzji nr 336/2016. W metodyce przyjęto, że w inwentaryzacji wskaźnikowej udział wezmą wykwalifikowani pracownicy jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, legitymujący się:

- a) wiedzą i doświadczeniem w zakresie badań fitosocjologicznych,
- b) umiejętnością identyfikowania (rozpoznawania) gatunków roślin i zwierząt, w tym gatunków awifauny,
- c) dokonywaniem szeroko rozumianej taksacji urzędzeniowej lasu oraz konsorcjum naukowe z wiodącą rolą IBL.

Zadania do realizacji w 2016 r. zostały podzielone na dwa etapy w celu uwzględnienia aspektu wiosennego oraz letniego podczas wykonywanych zdjęć fitosocjologicznych.

Pierwszy etap prac inwentaryzacyjnych przeprowadzono w okresie kwiecień – maj 2016 r. Głównym zadaniem było założenie i stabilizacja powierzchni kołowych przez drużyny składające się z przedstawicieli jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. W efekcie na terenie Puszczy Białowieskiej wyznaczono blisko 1400

⁸¹ Decyzja w sprawie prowadzenia okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów na terenie Puszczy Białowieskiej w latach 2016–2018 na terenie Puszczy Białowieskiej.

⁸² Przedmioty ochrony wymienione w Standardowym Formularzu Danych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004.

takich powierzchni monitoringowych w regularnej siatce, o promieniu 11,28 m (400 m²). Następnie na zidentyfikowanych powierzchniach kołowych wykonano zdjęcia fitosocjologiczne (aspekt wiosenny), pomiary dendrometryczne oraz pobrano próby glebowe i zainstalowano pułapki Barbera zgodnie z przyjętą metodyką.

(akta kontroli str. 1210-1324, 3747)

W oparciu o umowę z dnia 16 czerwca 2016 r.⁸³, wykonano w 2016 r. m.in. inwentaryzację wybranych gatunków ptaków i nietoperzy, zidentyfikowano oraz zinwentaryzowano gatunki o szczególnych funkcjach wskaźnikowych (chrząszcze), przeprowadzono analizy laboratoryjne prób gleby oraz inwentaryzację obiektów dziedzictwa kulturowego. Dodatkowo konsorcjum sprawowało nadzór merytoryczny nad inwentaryzacją fitosocjologiczną Puszczy Białowieskiej.

(akta kontroli str. 825-843, 865-932)

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

(akta kontroli str. 1163-1176)

Podczas drugiego etapu prac – aspekt letni, prowadzonego w okresie czerwiec – lipiec 2016 r., oprócz powtórzenia badań na powierzchniach kołowych, uzupełniono dane związane z sekwestracją węgla organicznego w glebach leśnych na powierzchniach, gdzie wiosną stagnowała woda. Pobrane próbki glebowe zostały wysłane do laboratorium analiz IBL celem ich analizy w odniesieniu do m.in. zawartości węgla organicznego.

Kolejnym działaniem przeprowadzonym w ramach inwentaryzacji była wykonana, w okresie od kwietnia do grudnia 2016 r., weryfikacja stanowisk motyli i ważek, inwentaryzacja chrząszczy saproksylicznych, odłowy biegaczowatych, inwentaryzacja płazów, wybranych gatunków ptaków i mopka.

Dodatkowo konsorcjum naukowe od kwietnia do grudnia 2016 r. prowadziło badania dotyczące zawartości węgla w glebie i inwentaryzację dziedzictwa kulturowego. W wyniku inwentaryzacji wskazano 6 216 obiektów punktowych oraz 3 450 liniowych (na obszarach leśnych zalesionych). Wyniki te poddano weryfikacji przez IBL i archeologa. Powstała baza danych, będąca podstawą do dalszych badań.

(akta kontroli str. 825-932, 4550-4552)

Na zakończenie prac terenowych we wrześniu 2016 r. przedstawiciele PGL LP we współpracy z konsorcjum naukowym przeprowadzili warsztaty, podczas których omówiono zidentyfikowane błędy w wykonanych zdjęciach fitosocjologicznych na terenie powierzchni kołowych w Puszczy Białowieskiej.

(akta kontroli str. 1675-1694)

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

(akta kontroli str. 4680-4684A)

⁸³ Umowa zawarta pomiędzy DGLP a konsorcjum składającym się z IBL, Studium Opracowań Przyrodniczych (...), Stowarzyszeniem Ochrony Sów oraz Instytutem Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk.

W 2016 r. zinwentaryzowano 37 siedlisk 91D0 (Bory i lasy bagienne), 118 siedlisk 91E0 (Łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), 697 siedlisk 9170 (Grąd środkowoeuropejski i subkontynentalny), 10 siedlisk 91F0 (Łęgowe lasy dębowo-wiązowo-jesionowe) oraz 5 siedlisk 91I0 (Cieplolubne dąbrowy). Ponadto zinwentaryzowano 34 gatunki roślin i zwierząt.

(akta kontroli str. 4540-4542, 4546-4548)

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

(akta kontroli str. 1386, 3138-3139)

Podobnie jak w roku 2016, również w 2017 r. i 2018 r., wyznaczeni pracownicy jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych w kwietniu i czerwcu 2017 i 2018 r. odbyli instruktaż stanowiskowy poprzedzający realizację m.in. prac taksacyjnych i zdjęć fitosocjologicznych w aspekcie wiosennym i letnim. Z kolei konsorcjum przeprowadziło w okresie od lutego do grudnia 2017 r. i od stycznia do grudnia 2018 r. badania inwentaryzacyjne awifauny, płazów, chrząszczy saproksylicznych i odłowu biegaczowatych oraz analizę zawartości węgla w glebie i runie, inwentaryzację dziedzictwa kulturowego oraz pełniło nadzór merytoryczny nad inwentaryzacją fitosocjologiczną w Puszczy Białowieskiej.

(akta kontroli str. 780, 1339-1365, 1366-1372, 1518-1581, 4553-4556)

W wyniku przeprowadzonych prac zaktualizowano miejsca występowania badanych gatunków, sformułowano zalecenia ochrony czynnej dla badanych gatunków motyli i ważki. Ze sprawozdań częściowych konsorcjum naukowego, przekazanych Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych do maja 2018 r. wynika m.in., że niektóre z gatunków motyli należy uznać za wymarłe w Puszczy Białowieskiej (modraszek eroides, przeplatka aurinia, szlaczkoń szafraniec), a pozostałe poddane inwentaryzacji (czerwończyk fioletek, przeplatka maturalna) uznać za zagrożone wyginięciem. W przypadku dzięciołów trójpalczastego i białogrzbietego, liczebność par w Puszczy Białowieskiej stale wzrasta, zaś chrząszcze saproksyliczne (zgniotek cynobrowy, zgniotek szkarłatny, ponurek Schneidera) nie są zagrożone wyginięciem na terenie Puszczy Białowieskiej.

W sprawozdaniu przedstawiono wyniki analizy zawartości węgla w glebie i runie, na której podstawie, możliwe było określenie zasobów węgla organicznego w glebach leśnych Puszczy Białowieskiej w przeliczeniu na hektar.

(akta kontroli str. 780, 4553-4556)

W 2017 r. zinwentaryzowano 40 siedlisk 91D0 (Bory i lasy bagienne), 123 siedliska 91E0 (Łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), 705 siedlisk 9170 (Grąd

środkowoeuropejski i subkontynentalny), 8 siedlisk 91F0 (Łęgowe lasy dębowo-wiązowo-jesionowe) oraz 5 siedlisk 91I0 (Ciepolubne dąbrowy). Ponadto zinwentaryzowano 35 gatunków roślin i zwierząt.

(akta kontroli str. 4546-4548)

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

(akta kontroli str. 1339-1365)

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

(akta kontroli str. 4546-4548)

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

(akta kontroli str. 780, 933-1007)

Jednym z wymagań określonych w metodyce inwentaryzacji wskaźnikowej, było zorganizowanie przez Głównego Koordynatora Inwentaryzacji Makroskalowych w Lasach Państwowych instruktażu przedwykonawczego dla wybranych pracowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Przedmiotowe szkolenia zostały przeprowadzone w każdym roku prowadzenia inwentaryzacji, tj. w latach 2016–2018. W 2016 r. instruktaż został przeprowadzony w dniach 25–27 kwietnia (aspekt wiosenny), 26 czerwca i 6 lipca (aspekt letni) oraz 5–9 września (warsztaty podsumowujące). W ramach instruktażu przedwykonawczego omówiono m.in. zagadnienia dotyczące charakterystyki i specyfiki leśnych siedlisk przyrodniczych Puszczy Białowieskiej, kryteria oceny stanu ochrony leśnych siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin oraz dokonano przeglądu dotychczasowych badań Puszczy Białowieskiej z użyciem Lidaru i zdjęć satelitarnych. W 2017 r. instruktaż zespołów inwentaryzacyjnych odbył się 10 kwietnia, podczas którego omówiono i przekazano metodykę prac oraz przeprowadzono szkolenie z aplikacji mTaks i mLas Pro Monitoring, dotyczące jej funkcjonowania. W 2018 r. instruktaż odbył się w dniach 9 kwietnia (aspekt wiosenny) oraz 18 czerwca (aspekt letni). Instruktaż dotyczył m.in. części fitosocjologicznej inwentaryzacji wskaźnikowej Puszczy Białowieskiej. Przed rozpoczęciem prac w terenie corocznie realizowano szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy.

Członkowie zespołów inwentaryzacyjnych otrzymali materiały szkoleniowe (prezentacje, notatki służbowe), dotyczące kwestii merytorycznych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

Materiały były opracowane przez osoby przeprowadzające instruktaż, bezpośrednio zaangażowane w inwentaryzację, tj. przedstawiciele konsorcjum, którego liderem był IBL, przedstawiciele firmy informatycznej, którzy dostarczyli oprogramowanie (aplikację) wykorzystywane przez zespoły inwentaryzacyjne oraz pracowników DGLP i RDLP w Białymstoku w zakresie metodyki, bezpieczeństwa i higieny pracy.

(akta kontroli str. 1366-1631, 1418-1694, 4565-4567)

W DGLP do dnia zakończenia kontroli NIK nie opracowano dokumentów, wymaganych Zarządzeniem DGLP 29/2016, tj:

- *sprawozdań (raportów) po zakończeniu każdej rocznej edycji inwentaryzacji wskaźnikowej, dotyczącej danego zgrupowania nadleśnictw, o których mowa w § 29 ust 1 Zarządzenia nr 29;*
- *raportu oceny generalnej, który powinien zostać sporządzony do końca 2016 r. i przekazany ministrowi właściwemu ds. środowiska zgodnie z § 50–52 Zarządzenia nr 29;*
- *raportu oceniającego plany zadań ochronnych, który powinien zostać sporządzony do końca roku 2016, zaś kolejne raporty powinny być sporządzane corocznie zgodnie z § 54 Zarządzenia nr 29.*

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego: *obecnie na mocy Decyzji nr 145 Dyrektora Generalnego z dnia 20 lipca 2018 r. powołano zespół opiniodawczo-doradczy ds. opracowania Raportu o stanie ekosystemów leśnych Puszczy Białowieskiej z wykorzystaniem wyników inwentaryzacji przyrodniczo kulturowej w Puszczy Białowieskiej z lat 2016–2018. Celem działań będzie szczegółowa, wieloaspektowa analiza danych zgromadzonych w toku inwentaryzacji, a następnie ich przedstawienie w formie Raportu prezentującego jej wyniki. Częścią składową raportu będą wnioski, co do stanu ekosystemów leśnych oraz rekomendacje, co do dalszego sposobu postępowania, w szczególności na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe. Projekt ww. raportu poddany zostanie opiniowaniu, o którym mowa w §29, ust. 2 Zarządzenia DGLP nr 29 z dnia 14 czerwca 2016 r.*

(akta kontroli str. 3028-3030, 3799-3800, 4618-4627, 4646-4652)

W umowach na realizację usługi badawczej⁸⁴ nie uregulowano kwestii podmiotu odpowiedzialnego za uzyskanie zezwoleń od właściwych organów na odstępstwa od zakazów i na czynności podlegające zakazom wskazanym w ustawie o ochronie przyrody.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, działający z upoważnienia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych *jest oczywiste, że w razie podjęcia się przez jakiś podmiot będących osobą prawną, realizacji świadczeń usługowych na rzecz zamawiającego, na zleceniobiorcy ciąży obowiązek i odpowiedzialność za działanie zgodne z kryterium legalności.*

(akta kontroli str. 4618-4627)

Nadzór nad realizacją przedmiotowych umów, zawartych w 2016 i 2017 r. z konsorcjum naukowym, którego liderem był IBL, pełnił wskazany przez Dyrektora Generalnego pracownik DGLP.

(akta kontroli str. 825-842, 933-1008)

⁸⁴ Umowa zawarta pomiędzy DGLP a konsorcjum naukowym z dnia 16 czerwca 2016 r. nr OR.271.3.1.2016 na realizację usługi pn. „Określenie stanu różnorodności biologicznej w Puszczy Białowieskiej na podstawie inwentaryzacji wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych” oraz umowa z dnia 13 czerwca 2017 r. nr OR.271.3.4.2017, na realizację usługi pn. „Ocena i monitoring zmian stanu różnorodności biologicznej w Puszczy Białowieskiej na podstawie wybranych elementów przyrodniczych – kontynuacja”.

W 2016 roku Dyrektor Generalny wnioskował do Ministra Środowiska o wydanie decyzji zezwalających na odstępstwa od zakazów oraz na czynności podlegające zakazom na mocy przepisów ustawy o *ochronie przyrody*. Na tej podstawie Minister Środowiska w dniu 27 i 28 kwietnia 2016 r. wydał dwie decyzje zgodne ze złożonym wnioskiem. Decyzja zezwalająca na czynności podlegające zakazom zobowiązała wnioskodawcę do przedłożenia Ministrowi Środowiska informacji z zakresu wykorzystania niniejszego zezwolenia w terminie do dnia 28 lutego 2017 r.

W 2017 r. Dyrektor Generalny wnioskował do Ministra Środowiska o zezwolenie na odstępstwa od zakazów oraz na czynności podlegające zakazom na terenie Białowieskiego Parku Narodowego. Podobnie jak w roku 2016, Minister Środowiska w wydanych decyzjach zezwalających na czynności wskazane we wniosku, zobowiązał Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do przedłożenia informacji z zakresu wykorzystania zezwolenia na czynności podlegające zakazom w terminie do dnia 31 grudnia 2017 r.

(akta kontroli str. 1183-1191, 3218- 3225, 3256-3259)

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

Koszty te wynikały zarówno z zawartych umów z wykonawcami, jak i z konieczności pokrycia wydatków związanych z udziałem w przedmiotowym przedsięwzięciu pracowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych.

W ramach umów zawartych z konsorcjum naukowym w 2016 roku wydatkowano środki w wysokości 6 708 424 zł, w 2017 r. – 7 400 592 zł. Zgodnie z danymi wynikającymi z umowy⁸⁵ w 2018 r. planowany koszt inwentaryzacji wynosił 5 943 974 zł, zaś w 2019 r. – 938 120 zł.

W ramach prowadzonej współpracy z firmą informatyczną na potrzeby inwentaryzacji wskaźnikowej DGLP poniosła koszty w 2016 r. – 9 751,44 zł, w 2017 r. – 141 450,00 zł, a w 2018 r. (do września) – 60 000 zł.

Wydatki poniesione na zapewnienie udziału pracowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych wyniosły w 2016 r. – 2 750 374,71 zł, a w 2017 r. – 1 326 331,56 zł. Za 2018 r. nie podano kosztów, ponieważ nie dokonano jeszcze całkowitego rozliczenia prac. Wszystkie koszty zostały pokryte z Funduszu Leśnego.

(akta kontroli str. 825-1008,1206-1209, 4549-4564, 4858-4900)

Dyrektor Generalny nie uzgadniał działań inwentaryzacyjnych w Puszczy Białowieskiej z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, odpowiedzialnym za koordynację działalności państwowego monitoringu środowiska, w tym monitoringu gatunków i siedlisk na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny działania realizowane przez PGL LP na terenie Puszczy Białowieskiej, nie były działaniami o charakterze monitoringu. Wobec braku wiedzy o występowaniu gatunków i stanie ochrony, miały przede wszystkim charakter inwentaryzacji. Z tego powodu nie należy utożsamiać ich z monitoringiem realizowanym przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ”), czy uzupełnianiem stanu wiedzy, lub monitoringiem wynikającym z zapisów PZO. Wskazał także m.in., że *okresowa powszechna inwentaryzacja przyrodnicza jest prowadzona na polecenie Ministra Środowiska, zawarte w tzw. Programie dla Puszczy. Inwentaryzacja ta ma w szczególności na celu rozpoznanie bogactwa przyrodniczego Puszczy Białowieskiej i ustalenie związku tego bogactwa z różnym zakresem aktywności ludzkiej w Puszczy Białowieskiej. Okresowa powszechna*

⁸⁵ Nr OR.271.3.4.2017 z dnia 13 czerwca 2017 r.

inwentaryzacja przyrodnicza nie substytuuje w szczególności inwentaryzacji przyrodniczej i monitoringu przyrodniczego prowadzonego przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska w związku z planami zadań ochronnych dotyczącymi obszarów Natura 2000.

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

(akta kontroli str. 3741, 4535, 4623, 4624)

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

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

(akta kontroli str. 4535-4537, 4646-4652, 5412-5414)

Pracownicy DGLP w okresie objętym kontrolą analizowali opracowania w zakresie monitoringu przyrodniczego prowadzonego na terenie Puszczy Białowieskiej, zarówno te publikowane w ramach państwowego monitoringu środowiska, jak i te dotyczące poszczególnych siedlisk i gatunków, będące opracowaniem instytutów badawczych i naukowców. W 12 przypadkach wyniki prowadzonych prac zostały wykorzystane w DGLP, jako inspiracja do pogłębiania wiedzy na temat danego zjawiska, poprzez zlecenie wykonania dodatkowego tematu badawczego, a w dwóch przypadkach wyniki badań uzyskane w ramach państwowego monitoringu środowiska, stanowiły podstawę do podjęcia działań naprawczych.

(akta kontroli str. 3782-3790, 3803-8305, 3806-3808)

Dyrektor Generalny nie wydawał zarządzeń, decyzji oraz nie formułował wytycznych, czy też innych pism informujących, z których wynikałoby, że okresowa powszechna inwentaryzacja ma spełniać rolę monitoringu skutków realizacji zatwierdzonych planów urządzenia lasu.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego, działający z upoważnienia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych *monitorowanie skutków realizacji planu urządzenia lasu, tj. po realizacji 10-letnich zadań z pielęgnowania lasu, odnowienia, realizacji etatu cięć itd. (zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 55 ustawy OOS oraz uwzględniając wprowadzone wytycznymi Ministra Środowiska zalecenia) wykonuje się w ramach kontroli funkcjonalnej nadleśnictwa oraz funkcjonalnej i instytucjonalnej służb RDLP w Białymstoku oraz z wykorzystaniem wyników kontroli problemowych Inspekcji LP.*

(akta kontroli str. 3740-3742, 3755-3756)

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

1. W DGLP nie zapewniono właściwego nadzoru nad realizacją umowy dotyczącej usługi badawczej⁸⁶ wykonywanej przez konsorcjum, którego liderem jest IBL, przez co dopuszczono do:
 - przeprowadzenia w 2017 r. prac inwentaryzacyjnych, na obszarze rezerwatów „Dębowy Grąd” i „Dolina Waliczówki” m.in. w zakresie odłowu biegaczowatych, pomimo iż Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku nie zezwolił⁸⁷ ww. wykonawcy na odstępstwa od zakazów⁸⁸ w tych rezerwach;
 - przeprowadzenia inwentaryzacji dzięcioła białostrzbiatego *Dendrocopos leucotos* na terenie Białowieskiego Parku Narodowego w okresie od kwietnia do lipca 2017 r., w sytuacji gdy Minister Środowiska wskazał⁸⁹, że inwentaryzacja tego gatunku zostanie przeprowadzona w miesiącu marcu 2017 r.;
 - przeprowadzenia inwentaryzacji dzięcioła trójpalczastego *Picoides tridactylus* na terenie Białowieskiego Parku Narodowego w marcu i w okresie od czerwca do lipca 2017 r., w sytuacji gdy Minister Środowiska wskazał⁹⁰, że inwentaryzacja tego gatunku zostanie przeprowadzona w kwietniu i na początku maja 2017 r.;
 - przeprowadzenia nasłuchów muchołówki małej *Ficedula parva* oraz muchołówki białoszyjej *Ficedula albicollis* na obszarze Białowieskiego Parku Narodowego w Obrębie Ochronnym Rezerwat (Obwód Ochronny Dziedzinka i Obwód Ochronny Sierganowo, czyli dawny Rezerwat Ścisły BPN) tj. w 3 transektach o łącznej długości 18,0 km (nr 7–9), a w Obwodzie Ochronnym Hwoźna w 4 transektach, o długości 14,9 km (nr 10–13), w sytuacji gdy Minister Środowiska ograniczył⁹¹ możliwość przeprowadzenia nasłuchów ww. gatunków do 5 kontroli w 3 transektach w Obwodzie Ochronnym Dziedzinka oraz Obwodzie Ochronnym Sierganowo po wytyczonych drogach.

Zastępca Dyrektora IBL potwierdził ww. stan faktyczny i wyjaśnił m.in., że:

- *nieuwzględnienie dwóch wymienionych rezerwatów, tj. „Dębowy Grąd” oraz „Dolina Waliczówki” wynika z nieprecyzyjnie sformułowanego wniosku do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku, w którym omyłkowo pominięto dwa wspomniane rezerваты;*
- *w odniesieniu do wykonanej inwentaryzacji dzięciołów na terenie Białowieskiego Parku Narodowego od marca do lipca 2017r., wyjaśnił, że szczegółowa metodyka inwentaryzacji dzięcioła białostrzbiatego została opisana we wniosku do Ministra Środowiska z dnia 2 marca 2017 r., gdzie wskazano, że szczyt aktywności terytorialnej tego gatunku przypada na marzec, ale nie oznaczało to ograniczenia wykonywania prac terenowych tylko do tego miesiąca. (...). We wspomnianej decyzji Ministra Środowiska z 3 marca 2017 r. nie ma ograniczeń*

⁸⁶ „Ocena i monitoring zmian stanu różnorodności biologicznej w Puszczy Białowieskiej na podstawie wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych – kontynuacja” umowa z dnia 13 czerwca 2017 r. znak OR.271.3.4.2017.

⁸⁷ Decyzja nr WPN.6205.21.2017.MN z dnia 10 marca 2017 r.

⁸⁸ O których mowa w art. 15 ust.1 pkt 3, 15, 18, 24, art. 60 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

⁸⁹ Decyzja z dnia 3 marca 2017 r. nr DOP-WPN.286.43.2017.

⁹⁰ Decyzja z dnia 3 marca 2017 r. nr DOP-WPN.286.43.2017.

⁹¹ Decyzja z dnia 3 marca 2017 r. nr DOP-WPN.286.43.2017.

dotyczących terminów przeprowadzania inwentaryzacji (co podkreślono w uzasadnieniu decyzji), stąd przyjęto, że decyzja uwzględnia i akceptuje przyjętą metodykę, podaną we wniosku;

- we wniosku do Ministra Środowiska z dnia 2 marca 2017 r. znalazła się metodyka inwentaryzacji z 2016 r., w której nastuchy muchołówek prowadzono wyłącznie w Obrębie Ochronnym Rezerwat. W opisie metodyki na 2017 r. omyłkowo pominięto dodatkowe transekty, których przebieg zaplanowano w północnej części Parku (Obwód Ochronny Hwoźna).

Zgodnie z § 3 pkt 1 umowy⁹², ze strony Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe osobą uprawnioną do nadzorowania realizacji przedmiotu umowy był pracownik Wydziału ds. Wielkoskalowych Inwentaryzacji Przyrodniczych w Lasach Państwowych, który zeznał m.in., że jego nadzór nad umową z IBL odbywał się poprzez analizę sprawozdań z realizacji i ich opiniowanie. Zeznał także m.in., że:

- w odniesieniu do prac inwentaryzacyjnych prowadzonych w rezerwach „Dolina Waliczówki” i „Dębowy Grąd” – w przedstawionej mi przez kontrolerów NIK ww. decyzji RDOŚ w liście podmiotów, które otrzymały ją do wiadomości nie widnieje DGLP, a tym bardziej ja osobiście. Zatem w czasie fizycznej realizacji tych prac najprawdopodobniej mogłem nie mieć wiedzy, iż ww. decyzja zawiera pewne błędy polegające na nieuwzględnieniu w niej dwóch rezerwatów;
- w odniesieniu do badań dzięciołów i muchołówek – w 2017 r. wszelkie potrzebne zgody uzyskiwał IBL w zakresie realizowanych przez siebie prac badawczych. Dyrekcja Generalna nie była stroną korespondencji. W związku z powyższym mogła zaistnieć sytuacja, w której nie miałem świadomości powyższego błędu.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, m.in. że: zgodnie z ustaleniami roboczymi, IBL (lider konsorcjum) w 2017 roku miał wystąpić do RDOŚ w Białymstoku z wnioskami na zezwolenia od zakazów we wszystkich rezerwach na terenie Puszczy Białowieskiej. DGLP nie była stroną postępowania w przedmiotowej sprawie, jak również nie otrzymała do wiadomości zarówno wniosku ani decyzji. Ponadto wyjaśnił m.in., że zgodnie z utartą od lat praktyką nadzór cywilistyczny, sprawowany przez Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych, nad podmiotami realizującymi badania naukowe, finansowane z wykorzystaniem środków, związanych z funduszem leśnym, nie polega na działaniach przypominających tzw. kontroling terenowy. Sprawdzanie w tzw. „terenach”, tj. w ramach nadzoru „terenowego”, poprawności działań danego podmiotu realizującego przedmiotowe badania ma charakter wrywkowy. Domniemywa się bowiem, że jednostki naukowe są podmiotami, respektującymi przyjętą metodykę prac terenowych oraz działającymi zgodnie z kryterium legalności. Nadzór „terenowy”, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, nie obejmuje kontroli funkcjonalnej jednostek naukowych z punktu widzenia legalności ich działania w terenie (nie wynika to bowiem z umów zawieranych na realizację tematów badawczych ani z uprawnień i obowiązków podmiotu zlecającego). Wyjaśnił także m.in., że:

- w przypadku dzięciołów białostrzykowego i trójpalczastego, Wykonawcy (ornitologów) z ramienia Konsorcjum IBL do czasu uzyskania zgody (decyzja Ministra Środowiska) – nie prowadzili żadnych czynności w BPN. Zatem nie naruszono warunków zawartych w decyzji MŚ;
- w przypadku nastuchów muchołówek małej i białoszywej w rezerwie Hwoźna O.O. Rezerwat (dawny O.O. Dziedzinka i Sierganowo) – obszar ochrony ścisłej (w decyzji Ministra Środowiska z dnia 3.03.2017r., jest informacja tylko odnośnie

⁹² Z dnia 13 czerwca 2017 r. znak OR.271.3.4.2017.

O.O. Rezerwat) – 3 transekty, natomiast O.O. Hwoźna – obszar ochrony częściowej – 4 transekty (zgodnie z metodyką przedstawioną w ofercie na t. badawczy BLP-443).

(akta kontroli str. 777-780, 933-991, 4802-4807, 4808- 4811, 4113-4118, 4605-4611
4821-4823, 4854-4857, 5231-5236)

W ocenie NIK, realizowany w DGLP nadzór nad wykonaniem umowy z IBL ograniczony do analizy i opiniowania sprawozdań tej jednostki był nieefektywny i sprawowany nierzetelnie.

2. Inwentaryzacja wskaźnikowa przeprowadzona na mocy Zarządzenia nr 29/2016 i decyzji nr 336/2016 w sprawie prowadzenia okresowej powszechnej inwentaryzacji gatunków roślin, zwierząt i innych organizmów oraz parametryzacji wybranych cech biotopów na terenie Puszczy Białowieskiej w latach 2016–2018 na terenie Puszczy Białowieskiej, nie objęła następujących gatunków:

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

pomimo że zgodnie z załącznikiem nr 1 do Zarządzenia nr 29/2016 wykonanie zarządzenia powinno doprowadzić do retrospektywnej generalnej oceny przez Lasy Państwowe procesu ustanowienia na terytorium Rzeczypospolitej sieci obszarów Natura 2000. Przedmiotowa ocena generalna miała odpowiedzieć m.in. na pytanie czy na obszarach Natura 2000 nie występowały i nie występują siedliska przyrodnicze oraz gatunki i ich siedliska, które miały być lub mogą być przedmiotem ochrony w ramach tych obszarów.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w przypadku:

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

(akta kontroli str. 672-774, 4110-4112, 4113-4118, 5274-5289, 5617-5620)

Zdaniem NIK, argumenty przedstawione przez Dyrektora Generalnego nie stanowiły wystarczającego uzasadnienia dla nieobjęcia ww. gatunków inwentaryzacją, w sytuacji, gdy Rzeczpospolita Polska podczas postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-441/17 prezentowała stanowisko, że Władze polskie opracowały więc program naprawczy mający za podstawę całościową inwentaryzację stanu siedlisk i gatunków obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

Dodatkowo występowanie ww. gatunków na obszarze Puszczy Białowieskiej zostało potwierdzone w ramach państwowego monitoringu środowiska. Wyniki monitoringu przyrodniczego prowadzonego w latach 2006–2008 oraz 2013–2014 potwierdzają

występowanie na terenie Puszczy Białowieskiej rozmiażdga kolweńskiego (*Pytho kolwensis*) i konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*), a w przypadku bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*) w wynikach monitoringu przyrodniczego prowadzonego w latach 2013–2014 wskazano m.in., iż parametr populacji został oceniony jako właściwy (FV) w Białowskim Parku Narodowym ze względu na obecność gatunku odnotowaną w ciągu ostatnich sześciu lat w trakcie innych prac autora. Nawet pojedyncze obserwacje w ciągu kilku lat w przypadku tak rzadkiego gatunku mogą świadczyć o trwaniu populacji w dobrym stanie.

W ocenie NIK nieuwzględnienie ww. gatunków w przeprowadzonej przez Lasy Państwowe inwentaryzacji wskaźnikowej było działaniem nierzetelnym w kontekście celu Zarządzenia nr 29/2016 oraz w związku z wydanym w dniu 17 kwietnia 2018 r. wyrokiem TSUE w sprawie C-441/17, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, ponieważ nie zapewniła ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych, a mianowicie bogatka wspaniałego (*Buprestis splendens*), zgniotka cynobrowego (*Cucujus cinnaberinus*), konarka tajgowego (*Phryganophilus ruficollis*), rozmiażdga kolweńskiego (*Pytho kolwensis*), wymienionych w załączniku IV do tej dyrektywy, to jest nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża.*

3. W DGLP do dnia zakończenia kontroli NIK nie opracowano:

- sprawozdań (raportów) po zakończeniu każdej rocznej edycji inwentaryzacji wskaźnikowej dotyczącej danego zgrupowania nadleśnictw, o których mowa w § 29 ust 1 Zarządzenia nr 29/2016;
- raportu oceny generalnej, która powinna zostać sporządzona do końca 2016 r. i przekazana ministrowi właściwemu ds. środowiska zgodnie z § 50-52 Zarządzenia nr 29/2016;
- raportu oceniającego plany zadań ochronnych, który powinien zostać sporządzony do końca roku 2016, zaś kolejne raporty powinny być sporządzane corocznie zgodnie z § 54 Zarządzenia nr 29/2016.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, m.in. że:

- w następstwie wykonywania w latach 2016–2018 decyzji 336/2016 zgromadzono i przetworzono materiały empiryczne, a następnie „rozporządzono” tymi przetworzonymi materiałami empirycznymi w sposób, który zdaniem jednostki kontrolowanej upoważnia do stwierdzenia, że wszystkie zamierzenia oraz zobowiązania, wynikające z §26-35 Zarządzenia 29/2016, zostały (w odniesieniu do zgrupowania obejmującego Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka) zrealizowane;
- na mocy decyzji DGLP nr 145 z dnia 20 lipca 2018 r. powołano zespół opiniodawczo-doradczy ds. opracowania Raportu o stanie ekosystemów leśnych Puszczy Białowieskiej z wykorzystaniem wyników inwentaryzacji przyrodniczo – kulturowej w Puszczy Białowieskiej z lat 2016-2018, którego projekt poddany zostanie opiniowaniu o którym mowa w §29, ust. 2 Zarządzenia nr 29/2016;(4651)
- ze względu na sytuację związaną z aktywnością organizacji pozarządowych w Puszczy Białowieskiej, skargą KE na Polskę do TSUE oraz postępowaniem w sprawie środka tymczasowego oraz w sprawie głównej przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, realizowanie §52 i 54 zarządzenia 29/2016 stało się w sposób oczywisty w ustalonych terminach niemożliwe, co zostało

usankcjonowane ustaleniami roboczymi Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z kierownikami właściwych komórek organizacyjnych DGLP;

- Lasy Państwowe rozważą sporządzenie raportu generalnego po zniknięciu okoliczności umożliwiających tworzenie kolejnych zgrupowań nadleśnictw do objęcia działaniami inwentaryzacyjnymi;*
- dokonywanie (niepewnych do urzeczywistnienia) zmian terminu realizacji omawianych postanowień Zarządzenia 29/2016 trudno uznać za rozwiązanie racjonalne – zwłaszcza, że aktualnie w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, przy konsultacyjnej funkcji osoby poprzedniego Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, trwają analizy co do zasadności zmian postanowień Zarządzenia 29/2016 zdecydowanie dalej idących aniżeli ewentualna nowelizacja § 52 i § 54.*

(akta kontroli str. 672-774, 3028, 3029-3030, 3799-3800, 4622-4623, 4647-4651, 7547-7548)

Zdaniem NIK, nie można zgodzić się z argumentacją Dyrektora Generalnego, że „materiały empiryczne” wypełniają zobowiązania wynikające z § 29 Zarządzenia 29/2016, gdyż z uwagi na treść § 29 ust. 2, projekty sprawozdań (raportów), podlegają zaopiniowaniu przez zespół doradczo–pomocniczy oraz Forum Ekologiczne, a ww. materiały nie posiadały takich opinii. Niewłaściwe jest też, zdaniem NIK, sankcjonowanie przez Dyrektora Generalnego faktu niedotrzymywania terminów realizacji obowiązków, wynikających z postanowień zawartych w Zarządzeniu nr 29/2016 poprzez ustalenia robocze z kierownikami komórek organizacyjnych DGLP.

W ocenie NIK, niewywiązywanie się z obowiązków wprowadzonych wewnętrznymi aktami ogólnego zarządu było postępowaniem nielegalnym.

4. Dyrektor Generalny w § 37–49 Zarządzenia 29/2016 – zawarł regulacje dotyczące postępowania przy opracowaniu projektów planów zadań ochronnych w formie planów urzędzenia lasu lub aneksów do planu urzędzenia lasu – uszczegółowienie niektórych działań, które nie wynikały z obowiązujących przepisów prawa. W załączniku nr 1, stanowiącym integralną część Zarządzenia 29/2016, Dyrektor Generalny zawarł rozwinięcie w §§ 37–49 ww. zarządzenia, dotyczące m.in. procedury kreowania planu urzędzenia lasu zawierającego programy ochrony przyrody do funkcji substytutu prawnego planu zadań ochronnych.

Postępowanie to było niezgodne z § 6 Statutu PGL LP stanowiącym, iż w wykonaniu zadań określonych przez ustawę oraz przez przepisy wykonawcze do ustawy, a także innych przepisów prawnych, Dyrektor Generalny wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące w Lasach Państwowych.

Zastępca Dyrektora Generalnego w oświadczeniu złożonym kontrolerom NIK wskazał m.in., że akty ogólnego zarządu (na przykład zarządzenia Dyrektora Generalnego), są aktami służbowego sprawstwa kierowniczego będącymi aktami wykonania aktów prawnych powszechnie lub wewnątrznie obowiązujących.

Zastępca Dyrektora Generalnego ds. ekonomicznych wyjaśnił, m.in. że:

- załącznik nr 1 do zarządzenia nr 29 Dyrektora Generalnego pn.: Studium Wiedzy Propedeutycznej na temat obszarów Natura 2000 oraz podstawy prawne i formalne (...), wersety [2-8], który wypełnia funkcje wyjaśniające, konkretyzujące (uszczegóławiające) lub dyrektywne, zawierał regulacje do ewentualnego zastosowania na wypadek legislacyjnego urzeczywistnienia się koncepcji nadania planom urzędzenia lasu funkcji planów zadań ochronnych w skali powszechnej, gdyż takie były w owym czasie zamysły ministerialne;*

- *Lasy Państwowe nie wykonywały omawianych regulacji, gdyż nie pozwalał na to stan prawny, w tym nie zwracały się do Ministra Środowiska o aprobatę do działań ujętych w ramy tych regulacji. Omawiane regulacje należy zdaniem jednostki kontrolowanej oceniać jako propozycję na przyszłość rozwiązania problemów kształtowania podstaw prawnych działań ochronnych na terenie obszarów Natura 2000, jeżeli obszary te obejmują głównie obszary leśne w zarządzie LP.*

Dyrektor Generalny wyjaśnił m.in., że:

- *DGLP stoi na stanowisku, że zasadniczo nie ma przeszkód formalnych do zamieszczenia i utrzymywania w zarządzeniach i decyzjach zarządczych dyrektora generalnego Lasów Państwowych postanowień, które odnoszą się do stanów prawnych i faktycznych, które mogą w przyszłości z określonym prawdopodobieństwem wystąpić zwłaszcza wówczas, gdy towarzyszy temu na przykład aspekt edukacji wewnątrzinstytucjonalnej;*
- *uprawnienie dyrektora generalnego LP do stanowienia zarządzeń i decyzji zarządczych nie jest zawarte w paragrafie 6 Statutu Lasów Państwowych – gdyż ze względu na status Statutu LP jako aktu prawa wewnętrznego być zawarte tam nie może. Paragraf 6 konkretyzuje uprawnienie dyrektora generalnego LP do stanowienia decyzji i zarządzeń, wynikające z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach. W ustawie o lasach (w przeciwieństwie zasad techniki legislacyjnej) nie ma zakazu wskazywania sposobu postępowania w Lasach Państwowych na wypadek uprawdopodobnionych przyszłych stanów prawnych – zwłaszcza, że katalog obowiązków dyrektora generalnego w kierowaniu Lasami Państwowymi jest katalogiem otwartym.*

(akta kontroli str. 672-774, 5513-5533, 7547-7553, 7554-7555)

Zdaniem NIK, nie można zaakceptować praktyki zawierania w zarządzeniach Dyrektora Generalnego regulacji do ewentualnego zastosowania na wypadek legislacyjnego urzeczywistnienia się danych koncepcji w sytuacji, gdy koncepcje te wykraczają poza obowiązujące przepisy prawa. W myśl § 6 Statutu PGL LP, kreowanie wewnętrznych aktów służbowego sprawstwa kierowniczego musi być w konsekwencji zgodne z aktami wykonania aktów prawnych powszechnie obowiązujących.

W ocenie NIK, wydanie przez Dyrektora Generalnego aktu ogólnego zarządu, wykraczającego poza przepisy obowiązującego prawa, było postępowaniem nielegalnym.

5. 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) Dyrektor Generalny przekazał Ministrowi Środowiska z opóźnieniem odpowiednio: 97 dni i 47 dni.

Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej w odniesieniu do nieterminowego przedłożenia informacji o wykorzystaniu decyzji Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2016 r.⁹³ wyjaśnił, że: *Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, informuje, że z powodu obciążenia pracą kierownika oraz pracowników Zespołu ds. Wielkoskalowych Inwentaryzacji Przyrodniczych w LP*

⁹³ Znak: DLP-III.4102.133.2016.

przeoczono termin złożenia raportu. Niezwłocznie po zidentyfikowaniu niedopatrzenia zostało ono, z inicjatywy własnej usunięte. DGLP deklaruje, że wdrożone zostały odpowiednie działania, w celu zapobieżenia podobnym sytuacjom w przyszłości.

Z kolei w odniesieniu do nieterminowego przedłożenia informacji o wykorzystaniu decyzji Ministra Środowiska z dnia 26 kwietnia 2017 r.⁹⁴ Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej wyjaśnił, że: jednostka kontrolowana informuje, że z powodu obłożenia pracą naczelnika oraz pracowników Wydziału ds. Wielkoskalowych Inwentaryzacji Przyrodniczych w LP przeoczono termin złożenia raportu. Niezwłocznie po zidentyfikowaniu niedopatrzenia zostało ono, z inicjatywy własnej usunięte. Jednocześnie DGLP deklaruje, że w 2018 r. sprawozdanie zostanie złożone terminowo.

(akta kontroli str. 1182-1187, 3205-3213, 3221-3225 3262-3264, 4036-4039, 4108-4109)

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie podjęcie przez Dyrektora Generalnego działań mających na celu przeprowadzenie inwentaryzacji wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych w Puszczy Białowieskiej. W Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych nie zapewniono jednak właściwego i wystarczającego nadzoru nad realizacją tego zadania, przez co dopuszczono do realizacji części prac, niezgodnie z decyzjami właściwych organów ochrony przyrody. Niezgodnie z ustalonymi celami inwentaryzacji nie objęto nią trzech gatunków chrząszczy saproksylicznych i jednego gatunku ptaków, również po wydaniu wyroku TSUE, co w ocenie NIK było postępowaniem nierzetelnym. W DGLP nie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych wprowadzonych regulacjami wewnętrznymi, a także nieterminowo przedkładano Ministrowi Środowiska informacje o sposobie wykorzystania uzyskanych zezwoleń na odstępstwa od zakazów wymienionych w ustawie o ochronie przyrody. Ponadto w toku kontroli ujawniono zawarcie w zarządzeniu Dyrektora Generalnego, wbrew postanowieniom Statutu PGL, regulacji wykraczających poza obowiązujące przepisy prawa.

IV. Wnioski

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

Wnioski

- 1) *uwzględnianie w decyzjach dotyczących gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej wszystkich zasad ochrony przyrody, wynikających zarówno ze zobowiązań międzynarodowych, przepisów krajowych jak i obowiązujących planów urządzenia lasu dla nadleśnictw puszczańskich;*
- 2) *zapewnienie, w ramach nadzoru nad działaniami Dyrektora RDLP w Białymstoku, rzetelnej weryfikacji projektów planów urządzenia lasu lub projektów aneksów do tych planów dla nadleśnictw puszczańskich i ich zgodności z obowiązującymi regulacjami prawnymi;*
- 3) *zapewnienie przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku projektów dokumentów mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska, a które nie są bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynikają z tej ochrony;*

⁹⁴ Znak: DOP-WPN.286.95.2017.DW.

- 4) *podjęcie działań w celu dostosowania zapisów planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża na lata 2012–2021, zmienionego aneksem z 2016 r., do planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieża PLC200004 oraz do postanowień zawartych w decyzji Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2011 r. znak: DL-lpn-612-17/49660/11/JŁ w sprawie uznania lasów za ochronne stanowiących własność Skarbu Państwa pozostających w zarządzie PGL LP, położonych w Nadleśnictwie Białowieża;*
- 5) *zapewnienie skutecznego nadzoru nad rzetelnością i prawidłowością, wykonywanej na zlecenie DGLP, inwentaryzacji wskaźnikowej w Puszczy Białowieżskiej;*
- 6) *podjęcie działań w celu doprowadzenia treści zarządzenia DGLP Nr 29 z dnia 14 czerwca 2016 r. do zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami i postanowieniami statutu PGL LP;*
- 7) *rozważenie podjęcia działań w celu objęcia inwentaryzacją wskaźnikową na terenie Puszczy Białowieżskiej:*
 - *trzmiełojada *Pernis apivorus*;*
 - *rozmiarza kolweńskiego *Pytho kolwensis*;*
 - *bogatka wspianiałego *Buprestis splendens*;*
 - *konarka tajgowego *Phryganophilus ruficollis*;*
- 8) *dokonywanie analizy stanu realizacji w nadleśnictwach puszczańskich decyzji wydanych przez Dyrektora Generalnego w zakresie gospodarki leśnej;*
- 9) *podjęcie działań w celu opracowania dotychczas niewykonanych sprawozdań/raportów, o których stanowi Zarządzenie 29/2016;*
- 10) *uwzględnienie w tematyce kontroli okresowych zagadnień dotyczących respektowania przez nadleśniczych zasad i celów ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków będących przedmiotami ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieża PLC200004.*

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 dyrektora Departamentu Środowiska 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 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 14 stycznia 2019 r.

Kontrolerzy

Paweł Trzaskowski

Doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Środowiska

p.o. Dyrektora

Anna Krzywicka

Katarzyna Papińska

Doradca techniczny

Małgorzata Ochorok-Jedynak

Specjalista kp.