



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LZG.430.3.2024

Nr ewid. 107/2024/P/24/094/LZG

Informacja o wynikach kontroli

ADAPTACJA GOSPODARKI LEŚNEJ LASÓW PAŃSTWOWYCH DO ZMIAN KLIMATYCZNYCH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Delegatury NIK
w Zielonej Górze

Andrzej Aleksandrowicz

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, kwiecień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	11
3. Synteza	13
4. Wnioski	20
5. Ważniejsze wyniki kontroli	21
5.1. Działania inicjujące, koordynujące oraz nadzorcze zmierzające do adaptacji gospodarki leśnej do zmian klimatycznych	21
5.2. Prowadzenie gospodarki leśnej.....	29
6. Załączniki.....	55
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	55
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	59
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	62
6.2.1. Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności	62
6.2.2. Szczegółowa analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	73
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	77
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	79

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Adaptacja gospodarki leśnej do zmian klimatycznych	Brak definicji legalnej. Przykłady działań w ramach adaptacji: – zwiększanie lesistości oraz racjonalizacja użytkowania gruntów, – określanie i wdrażanie zasad leśnictwa ekosystemowego, – różnicowanie drzewostanu pod względem: gęstości, składu gatunkowego (zwiększenie udziału gatunków liściastych), struktury, wysokości, wieku, płatowości/mozaikowości, – ochrona gleb przed erozją, mała retencja, – monitoring lasów pod kątem reakcji drzew na zmiany klimatyczne, – wzmocnienie ochrony przeciwpożarowej lasu.
Biomasa	Produkty składające się w całości lub w części z substancji roślinnych pochodzących z rolnictwa lub leśnictwa, które mogą być użyte jako paliwo w celu odzyskania zawartej w nich energii ¹ .
CO₂	Dwutlenek węgla (CO ₂)
DGLP	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych.
Defoliacja	Ubytek liści lub igieł wyrażony w procentach, szacowany względem wzorca korony o pełnym ulistnieniu, spowodowany żerem owadów, zanieczyszczeniami powietrza bądź gleby ² .
Gospodarka leśna	Działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu ³ .
Grubizna	Drewno okrągłe o średnicy w cieńszym końcu powyżej 5 cm (w korze powyżej 7 cm). Na grubiznę składa się drewno wielkowymiarowe i średniowymiarowe ⁴ .
Instrukcja ochrony przeciwpożarowej lasu	<i>Instrukcja ochrony przeciwpożarowej lasu</i> wprowadzona zarządzeniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych ⁵ .
Instrukcja urządzania lasu	<i>Instrukcja urządzania lasu</i> wprowadzona zarządzeniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych ⁶ .

¹ <https://encyklopedialesna.com/haslo/biomasa/> [dostęp: 31.01.2025 r.].

² <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3166,pojecie.html> [dostęp: 9.01.2025 r.].

³ Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

⁴ <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/334,pojecie.html> [dostęp: 9.01.2025 r.].

⁵ Zarządzenie nr 54 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu” (Od 1 stycznia 2024 r. – załącznik do zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 81 z dnia 23 grudnia 2019 r. – B.I.L.P. z 2020 r., poz. 7).

⁶ Zarządzenie nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie „Instrukcji urządzania lasu” (Od 1 stycznia 2024 r. – załącznik do zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 116 z dnia 14 grudnia 2023 r. – B.I.L.P. z 2024 r., poz. 9).

Las	Grunt: - o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: - przeznaczony do produkcji leśnej lub - stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo - wpisany do rejestru zabytków; - grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne⁷.
LP (lub PGL LP)	Lasy Państwowe (lub Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe).
Odnowienie lasu	Wprowadzanie nowego pokolenia lasu sztucznie lub naturalnie na miejsce dotychczasowych drzewostanów usuniętych w toku użytkowania lub zniszczonych przez klęski żywiołowe bądź na skutek starości drzewostanu ⁸ .
PUL	Plan urządzenia lasu – podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany na zlecenie RDLP ⁹ dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej.
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych.
Trwale zrównoważona gospodarka leśna	Prowadzi się według planu urządzenia lasu z uwzględnieniem w szczególności następujących celów: - zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą; - ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na: zachowanie różnorodności przyrodniczej, zachowanie leśnych zasobów genetycznych, walory krajobrazowe, potrzeby nauki; - ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym; - ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych; - produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu¹⁰.
Ustawa o lasach	Ustawa z dnia 28 września 1991 r. <i>o lasach</i> ¹¹ .
WISL	<i>Wielkoobszarowa Inwentaryzacja Stanu Lasów</i> ¹² sporządzana przez LP stosownie do wymogów określonych w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy <i>o lasach</i> .
Zalesianie	Wprowadzanie lasu na grunty nieleśne, dotychczas użytkowane rolniczo lub stanowiące nieużytki czasowe ¹³ .
Zasady hodowli lasu	<i>Zasady hodowli lasu</i> wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych ¹⁴ .

⁷ Art. 3 ustawy *o lasach*.

⁸ <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/odnowienie-lasu/> [dostęp: 23.10.2024 r.].

⁹ Na zlecenie i koszt Lasów Państwowych (art. 21 ust.1 pkt 1 ustawy *o lasach*).

¹⁰ Art. 7 ust. 1 ustawy *o lasach*.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 530, ze zm.

¹² <https://www.bdl.lasy.gov.pl/porta/wisl> [dostęp: 22.10.2024 r.].

¹³ <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/zalesianie/> [dostęp: 23.10.2024 r.].

¹⁴ Zarządzenie nr 53 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. *w sprawie wprowadzenia „Zasad hodowli lasu” w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe* (Od 1 stycznia 2024 r. – załącznik nr 1 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 108 z dnia 5 grudnia 2023 r. – B.I.L.P. z 2024 r., poz. 3).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Lasy Państwowe prawidłowo i rzetelnie realizowały działania zmierzające do dostosowania gospodarki leśnej do zmian klimatycznych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy nadleśnictwa prawidłowo i rzetelnie prowadziły gospodarkę leśną z uwzględnieniem potrzeby dostosowania jej do zmian klimatycznych?
2. Czy dyrekcje Lasów Państwowych realizowały prawidłowo i rzetelnie działania zmierzające do adaptacji gospodarki leśnej do zmian klimatycznych?

Jednostki kontrolowane

Łącznie objęto kontrolą 19 jednostek. Z tego:

- Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych w Warszawie,
- cztery regionalne dyrekcje Lasów Państwowych (w Łodzi, w Krakowie, w Olsztynie, w Szczecinie),
- czternaście nadleśnictw (Brzesko, Gromnik, Brzeziny, Grotniki, Spała, Korpele, Kudypy, Strzałowo, Opole, Tułowice, Zawadzkie, Brzózka, Przytok, Szprotawa).

W ramach kontroli rozpoznawczej¹⁵ objęto cztery jednostki wyspecyfikowane w punkcie 6.1. *Informacji*.

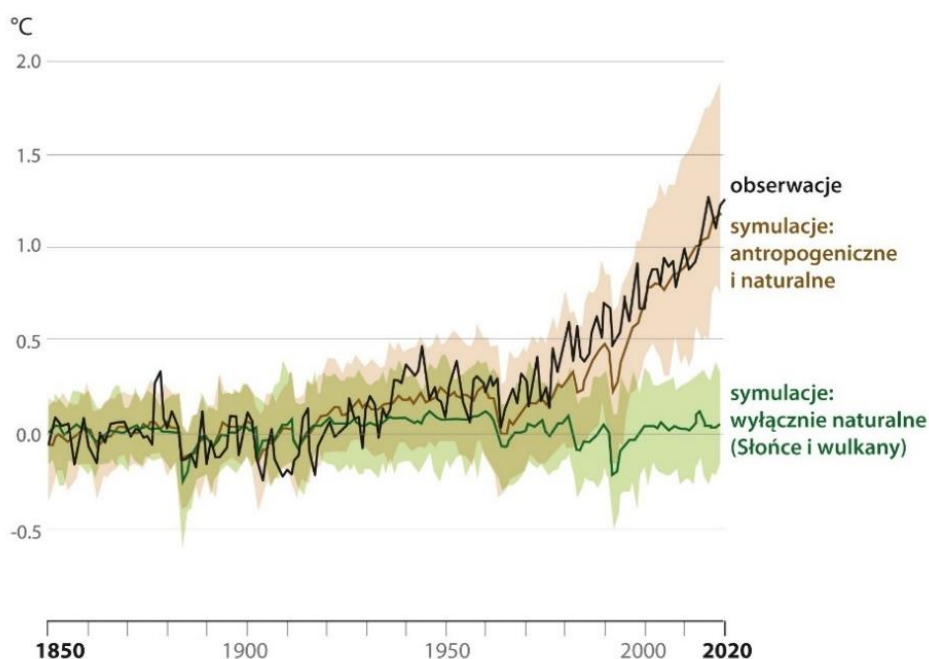
Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2024 – do dnia zakończenia kontroli, tj. do 14 października 2024 r.¹⁶

Zmiany klimatu stanowią jedno z największych zagrożeń środowiskowych, społecznych i ekonomicznych. Skutki tych zmian są już widoczne, a przewiduje się, że będą jeszcze bardziej wyraźne¹⁷. Okres od 2011 r. do 2020 r. stanowił najcieplejszą dekadę w historii pomiarów temperatury powierzchni Ziemi. W 2019 r. średnia temperatura na świecie wyniosła 1,1 °C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej. Globalne ocieplenie rośnie obecnie w tempie 0,2 °C na dziesięć lat, a wzrost o 2 °C w stosunku do temperatury w okresie przedindustrialnym wiąże się z poważnymi negatywnymi skutkami dla środowiska naturalnego oraz zdrowia i dobrostanu ludzi (rys. 1).

Rysunek nr 1

Zmiany temperatury powierzchni Ziemi (średnie roczne w latach 1850–2020) jako obserwowane i symulowane



Źródło: *Zmiana Klimatu 2021, Podstawy fizyczne, Podsumowanie dla Decydentów*¹⁸.

Na wniosek członków ONZ zostało utworzone w 1988 r. naukowe i międzyrządowe ciało doradcze, tj. Międzyrządowy Zespół do spraw Zmian Klimatu (IPCC ang. *Intergovernmental Panel on Climate Change*), które publikuje raporty na temat zmian klimatu, ich konsekwencji, możliwości adaptacji oraz ograniczenia ocieplenia.

¹⁵ Nr R/23/003/LZG – Planowanie i wykonywanie wybranych zadań związanych z gospodarką leśną oraz sprawowanie nadzoru nad ich realizacją.

¹⁶ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności.

¹⁷ <https://www.eea.europa.eu/pl/themes/climate/about-climate-change> [dostęp: 22.10.2024 r.].

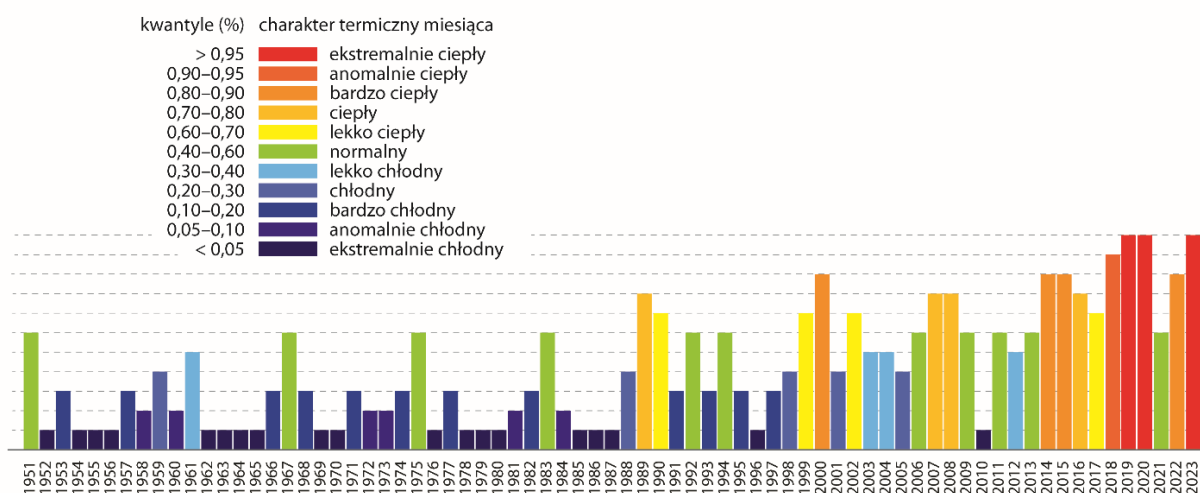
¹⁸ <https://klimatycznabazawiedzy.org/raport/zmiana-klimatu-2021-podstawy-fizyczne-podsumowanie-dla-decydentow/> [dostęp: 23.10.2024 r.].

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że rola lasów w kontekście zmian klimatycznych może być wieloraka. Las może występować m.in. jako:

- *przyczyna*, czyli źródło gazów cieplarnianych (głównie CO₂), przede wszystkim z powodu wylesień, niewłaściwego (nadmiernego) użytkowania, opóźnienia procesów odnowieniowych, katastrof naturalnych i paranaturalnych (np. pożary),
- *ofiara* zmian klimatycznych, które prowadzą do zmiany produktywności siedlisk leśnych, wzrostu wrażliwości drzew i drzewostanów na szkodniki i choroby, wzrostu zagrożenia pożarowego drzewostanów, zmian w składzie gatunkowym lasów, roli lasotwórczej, a nawet naturalnych zasięgów występowania poszczególnych gatunków drzew,
- *beneficjent* zmian klimatycznych i środowiskowych, poprzez zwiększony przyrost biomasy spowodowany podwyższoną koncentracją CO₂ w atmosferze, wydłużeniem sezonu wegetacyjnego, czy *efektem nawożeniowym*, wynikającym z depozytu związków powodujących eutrofizację siedlisk leśnych (głównie związki azotu),
- *remedium* na zmiany o charakterze globalnym i zły stan środowiska¹⁹. Znaczenie lasów w kontekście zmian klimatu polega w szczególności na osłabianiu gwałtowności tych zmian oraz długotrwałym magazynowaniu dużych ilości węgla. Lasy są naturalnymi pochłaniaczami dwutlenku węgla – wychwytyują z atmosfery więcej węgla niż uwalniają.

Rysunek nr 2

Klasyfikacja rocznej temperatury powietrza w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK, według Biuletynu Monitoringu Klimatu Polski, Rok 2023, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy²⁰.

W kontekście zmian klimatycznych (rys. 2) ważne znaczenie odgrywa prowadzenie rzetelnych analiz, planowanie oraz prawidłowe realizowanie zadań z zakresu gospodarki leśnej. Podstawą działalności w zakresie gospodarki leśnej uwzględniającej zmieniające się warunki środowiskowe

¹⁹ Brzeziecki B., Rostek K., *Wyzwania dla hodowli lasu w warunkach dynamicznych zmian klimatu*, http://ptl.pl/dokumenty/zjazdy_krajowe/120_zjazd_katowice/referat_bogdan_brzeziecki_krzysztof_rostek_wyzwania_dla_hodowli_lasu_w_warunkach_dynamicznych_zmian_klimatu.pdf [dostęp: 22.10.2024 r., s. 1–3].

²⁰ <https://klimat.imgw.pl/pl/biuletyn-monitoring/#2023/rok> [dostęp: 23.10.2024 r.].

powinny być na bieżąco aktualizowane dokumenty wskazujące ramy i kierunki działań Lasów Państwowych, m.in.: *Polityka Leśna Państwa*²¹, *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu*²², *Polityka ekologiczna państwa (PEP2030)*²³, *Krajowy program zwiększania lesistości*²⁴, *Narodowy Program Leśny*²⁵. Niezbędne wydają się być szybkie reakcje na pojawiające się katastrofy naturalne czy występowanie chorób i szkodników, właściwe decyzje w zakresie wylesień, rzetelne planowanie użytkowania lasu, czy też podejmowanie skutecznych działań w zakresie ochrony przeciwpożarowej lasów.

Prawie 30 % powierzchni Polski zajmują lasy, ich powierzchnia wynosi ponad 9,2 mln ha, z czego zdecydowana większość to lasy Skarbu Państwa zarządzane przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Według *Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasów*²⁶ w Polsce dominują lasy sosnowe stanowiące 63 % powierzchni leśnej Lasów Państwowych oraz 55 % lasów prywatnych i gminnych, w górach przeważają świerk oraz świerk z bukiem. Przewaga zalesień iglastych jest rezultatem prowadzenia gospodarki leśnej w odpowiedzi na duże zapotrzebowanie na drewno gospodarcze. Ukształtowane przez człowieka monokultury leśne nie są jednak odporne na czynniki klimatyczne i pozostają bardziej podatne na szkodniki.

W przyjętym w październiku 2013 r. przez Radę Ministrów *Strategicznym planie adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*²⁷ (SPA2020) – kierunek działań 1.4 – *ochrona różnorodności biologicznej i gospodarka leśna w kontekście zmian klimatu* zobowiązano, m.in. DGLP oraz zarządców lasów do:

- opracowania programów adaptacji leśnictwa do zmian klimatycznych z uwzględnieniem uwarunkowań i potrzeb przemysłu, energetyki, rolnictwa, turystyki i rekreacji, rozwoju regionalnego, bioróżnorodności,
- zwiększania lesistości zarówno w wyniku sztucznych zalesień, jak i sukcesji naturalnej oraz racjonalizacji użytkowania gruntów, zmniejszenia fragmentacji kompleksów leśnych,
- wprowadzenie do gospodarki leśnej zasad leśnictwa ekosystemowego, dynamicznej ochrony istniejącego zróżnicowania biologicznego wykorzystującej zarówno naturalne procesy genetyczne (adaptacja) jak i działania człowieka ukierunkowane na zachowanie istniejącego zróżnicowania biologicznego, ukierunkowania sztucznej selekcji również na cechy przystosowawcze do zmieniających się warunków klimatycznych.

²¹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r.

²² Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29.10.2013 r.
– <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/strategiczny-plan-adaptacji-2020> [dostęp: 28.01.2025 r.].

²³ https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Polityka_Ekologiczna_Panstwa/Polityka_Ekologiczna_Panstwa_2030.pdf [dostęp: 28.01.2025 r.].

²⁴ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 czerwca 1995 r.
– <https://www.lasy.gov.pl/pl/edukacja/slownik/k/krajowy-program-zwiekszenia-lesistosci-kraju> [dostęp: 28.01.2025 r.].

²⁵ W dniu 20.04.2024 r. Minister Klimatu i Środowiska poinformowała o rozpoczęciu prac nad przygotowaniem Narodowego Programu Leśnego – <https://www.gov.pl/web/klimat/ruszyla-ogolnopolska-narada-o-lasach> [dostęp: 28.01.2025 r.].

²⁶ <https://www.bdl.lasy.gov.pl/portal/wisl> [dostęp: 28.01.2025 r.].

²⁷ <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/strategiczny-plan-adaptacji-2020> [dostęp: 28.01.2025 r.].

Przedmiotowy *Strategiczny plan adaptacji* przewiduje, że jednym ze skutków zmiany klimatu będą istotne zmiany składów gatunkowych i typów lasów, a wymagania glebowe gatunków drzew będą barierą w dopasowaniu składów gatunkowych do zmian średniej temperatury i wielkości opadów. Związany ze wzrostem temperatury wzrost parowania, a także zmniejszanie się grubości i czasu zalegania pokrywy śnieżnej spowodują spadek wilgotności ściółki, zwiększając ryzyko pożarów i przyspieszając proces mineralizacji gleb. Proces ocieplania i zwiększanie ryzyka suszy będą sprzyjać rozwojowi chorób i szkodników, także pojawianiu się nowych gatunków inwazyjnych.

Do zadań, określonych w *Polityce Ekologicznej Państwa 2030*, należy, kierunek interwencji (8.6.) *wspieranie wielofunkcyjnej i trwale zrównoważonej gospodarki leśnej*, który miał być realizowany m.in. poprzez:

- pozyskanie gruntów do zalesienia, zalesianie gruntów (działanie 42),
- przebudowę drzewostanów, prowadzącą do pełnego dostosowania składów gatunkowych drzewostanów do warunków siedliskowych (działanie 45).

Uchwałą z 5 stycznia 2024 r.²⁸ Komitet Problemowy do spraw Kryzysu Klimatycznego przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk wystosował do decydentów apel o opracowanie polityki leśnej, która połączy wiedzę naukową na temat ekosystemów leśnych z potrzebami i interesami różnych grup społecznych, uzasadniając że: *las, jaki znaliśmy, zmienia się na naszych oczach. Zmienia się zasięg występowania wielu gatunków, a niektóre stopniowo znikają z naszych lasów. Coraz częstsze susze i huraganowe wiatry osłabiają drzewostany, które następnie padają ofiarą patogenów. Zmiany te będą miały dramatyczny wpływ na wiele obszarów naszego życia, w tym na funkcjonowanie ogromnej gałęzi gospodarki związanej z przemysłem drzewnym.* Komitet podkreślił kluczową rolę, jaką lasy mogą odgrywać w przeciwdziałaniu zmianom klimatu i łagodzeniu ich skutków. Las przechwytuje z atmosfery dwutlenek węgla, który następnie akumulowany jest w samych drzewach, roślinności leśnej oraz w glebie. Zwiększenie powierzchni lasów nie zastąpi wprowadzie odchodzenia od paliw kopalnych, ale może być jednym z narzędzi kompensowania emisji dwutlenku węgla. Lasy odgrywają też kluczową rolę w stabilizacji obiegu wody, zmniejszając dotkliwość zarówno susz, jak i powodzi.

W kwietniu 2024 r. podczas 26. sympozjum ONZ INTOSAI w Wiedniu – *The climate changes, so should we*²⁹ omawiano możliwości zwiększenia wpływu najwyższych organów kontroli na rzetelność mitygacji i adaptacji do zmiany klimatu, a także przekierowania rozwoju gospodarek na tory zrównoważonego rozwoju. Najważniejsze cztery wnioski na temat adaptacji do zmiany klimatu to:

- konieczność lepszego zrozumienia skutków zmiany klimatu i ryzyk, jakie zmiana ta powoduje, mimo, że wzajemne oddziaływania zmian zachodzących w różnych ekosystemach są trudne do prognozowania;
- pilna potrzeba rzetelnego poinformowania obywateli i decydentów o podejmowanych działaniach w zakresie zmiany klimatu, powiązaniach między przeciwdziałaniem a adaptacją, prognozach na przyszłość tak, żeby zrozumieli przebieg procesu, okazali poparcie dla mitygacji i mogli świadomie uczestniczyć w działaniach adaptacyjnych, rozumiejąc ich konieczność i korzyści;

²⁸ https://pan.pl/wp-content/uploads/2024/01/Komunikat_01_2024_Lasy.pdf [dostęp: 28.01.2025 r.].

²⁹ <https://portal.nik.gov.pl/infonik/26-sympozjum-onz-intosai-w-wiedniu.html> [dostęp: 22.10.2024 r.].

- zaplanowanie spójnej i przejrzystej strategii działań, pogodzenia celów adaptacji z celami innych polityk, wyznaczenie lidera, który będzie koordynował działania zaangażowanych podmiotów w tych obszarach, gdzie nie ma kluczowej roli administracji rządowej;
- znalezienie źródeł finansowania przedsięwzięć wpływających na politykę klimatyczną i zapewnienie ich wydatkowania zgodnie z przeznaczeniem.

Rysunek nr 3
Jednostki objęte kontrolą NIK



Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Opóźniona reakcja na zmiany klimatyczne

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Lasów Państwowych w zakresie dostosowania gospodarki leśnej do zmian klimatycznych, ponieważ działania ukierunkowane na osiągnięcie tego celu, w szczególności zmierzające do przebudowy drzewostanów oraz zwiększenia lesistości, zostały podjęte z opóźnieniem. Ponadto część z tych działań prowadzona była nieprawidłowo oraz nieskutecznie i nie przyniosła znaczących efektów.

I. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych z opóźnieniem przystąpiła do realizacji obowiązku określonego w 2013 r. w *Strategicznym planie adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, tj. opracowania programu adaptacji leśnictwa do zmian klimatycznych.

W związku z tym pierwszy taki dokument, o nazwie *Kompleksowy program przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz działania mitygacyjne w perspektywie do 2030 roku*, został przyjęty przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dopiero w 2022 r., a do tego czasu działania podejmowane przez LP miały charakter doraźny i dotyczyły tylko niektórych elementów gospodarki leśnej. Działania te polegały m.in. na przeciwdziałaniu: erozji wodnej na terenach nizinnych oraz skutkom odpływu wód opadowych na terenach górskich, a także ograniczaniu skutków zagrożeń związanych z pożarami lasów, gatunków i siedlisk przyrodniczych na obszarach zarządzanych przez PGL LP.

Program z 2022 r. wprowadzono do wykorzystania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych bez przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymaganej przepisem art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁰.

Kolejny Program został opracowany w 2023 r. nierzetelnie. W trakcie prac LP nie uwzględniły bowiem wskazań naukowców i środowisk ekologicznych ani uwag ogólnych Komitetu Problemowego do spraw Kryzysu Klimatycznego przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. Program ten ponadto nie określał mierników, terminów realizacji poszczególnych zadań, ani zabezpieczonych źródeł finansowania, co uniemożliwiało rzetelny pomiar i ocenę efektywności i skuteczności realizacji zadań.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że nadzór sprawowany przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, a także przez Dyrektorów RDLP nie doprowadził do skutecznej realizacji zadań w badanym zakresie przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych.

Nieprawidłowe planowanie urządzeniowe

II. Dyrektorzy RDLP nie zapewnili ciągłości obowiązywania planów urządzenia lasu, tj. podstawowych dokumentów mających na celu zagwarantowanie prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, uwzględniającej m.in. korzystne oddziaływanie lasów na

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1112.

**Brak efektów
podejmowanych
działań**

klimat. Dyrekcje Lasów Państwowych nie stworzyły nadleśnictwom warunków do skutecznej adaptacji gospodarki leśnej do zmian klimatycznych, w szczególności w kontekście przyspieszenia zmian klimatycznych oraz ich negatywnych skutków, bowiem w samych planach urządzenia lasu nie ujęto wprost tych zagadnień oraz zadań z nimi związanych. Dyrektorzy RDLP zlecając sporządzanie PUL wyspecjalizowanym podmiotom, zawierali umowy z terminem ich realizacji przypadającym już po wygaśnięciu poprzedniego PUL. Taka praktyka pozbawiała ministra właściwego do spraw środowiska możliwości zatwierdzenia PUL w terminie zapewniającym ciągłość obowiązywania planów urządzenia lasu – wszystkie 233 plany urządzenia lasu dla nadleśnictw były zatwierdzane po wygaśnięciu poprzedniego planu (średnio po 9 miesiącach³¹). W konsekwencji, bez planu urządzenia lasu (nawet jeszcze przed zaopiniowaniem jego projektu przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska) prowadzono gospodarkę leśną, pozyskując³² łącznie 19 929 tys. m³ drewna o wartości 4 566 640 tys. zł, w tym z obszarów Natura 2000.

Lasy Państwowe nie zrealizowały działań adaptacyjnych określonych w dokumentach strategicznych³³, m.in. w zakresie przebudowy i dostosowania drzewostanów do zmian klimatycznych. Udział gatunków panujących (sosna i modrzew) zmniejszył się jedynie z 68,8 % ogółu powierzchni lasów (2019 r.) do 68,4 % (2023 r.). Roczny procentowy przyrost bieżący zasobów drzewnych (wyrażony jako procent zasobów ogółem) spadł w 2023 r. do 3,05 % (w 2003 r. wskaźnik ten wynosił 4,35 %), co było spowodowane m.in. zwiększającym się pozyskaniem drewna (grubizny). Obszary nowo zalesianych gruntów w kraju były znikome, tj. w 2023 r. wynosiły jedynie 400 ha (w 1996 r. zalesiono 12,1 tys. ha), a powierzchnia leśna zarządzana przez Lasy Państwowe w okresie objętym kontrolą uległa zwiększeniu o 0,003 %. Natomiast powierzchnia lasów ochronnych (mogących również łagodzić skutki zmian klimatycznych) uległa zmniejszeniu z 3829,2 tys. ha (2019 r.) do 3803,6 tys. ha (2023 r.). Struktura i stan zdrowotny lasów w Polsce w ostatnich kilku latach utrzymywał się na podobnym poziomie³⁴. Lasy w Polsce miały (w 2022 r.) jeden z najniższych w Europie wskaźników drzewostanów zdrowych (14,5 %) i jeden z najwyższych wskaźników drzewostanów o podwyższonej defoliacji (70,1 %)³⁵. Aktualnie najbardziej zagrożone rozpadem drzewostanów z powodu zmian klimatycznych są monokultury drzew iglastych.

³¹ Opracowanie (na zlecenie RDLP) projektów PUL następowało średnio po upływie 5 miesięcy od wygaśnięcia poprzedniego planu urządzenia lasu. Zatwierdzanie PUL przez ministra następowało średnio po upływie 4 miesięcy od otrzymania ich projektów z LP.

³² Stosownie art. 2 lit. g rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. *ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna* (Dz. Urz. UE. L. 295 z 12.11.2010, str. 23, ze zm.) „nielegalnie pozyskane” oznacza pozyskane z naruszeniem mającego zastosowanie ustawodawstwa kraju pozyskania.

³³ SPA2020 i PEP2030.

³⁴ Stan Zdrowotny Lasów w Polsce w 2022 r. na podstawie *Badań Monitoringowych* – Instytut Badawczy Leśnictwa.

³⁵ Rocznik Statystyczny Leśnictwa. Warszawa, GUS, 2024.

3. SYNTEZA

Podjęcie działań zmierzających do opracowania programu

W przyjętym przez Radę Ministrów, w październiku 2013 r., *Strategicznym planie adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, nałożono na Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych obowiązek opracowania programu adaptacji leśnictwa do zmian klimatycznych. [str. 21]

Dyrektor Generalny LP zarządzeniem nr 45 z dnia 17.09.2019 r. w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. opracowania kompleksowego programu przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz podjęcia działań mitygacyjnych w perspektywie do 2030 r. określił skład ww. zespołu oraz określił termin zakończenia prac zespołu do 31.12.2019 r. W zarządzeniu Dyrektora Generalnego nr 1 z 08.01.2020 r. w sprawie zmiany ww. zarządzenia nr 45 z 17.09.2019 r. zapisano, iż określa się termin zakończenia prac zespołu do 30.03.2020 r., oraz że zarządzenie obowiązuje od 01.01.2020 r. [str. 21]

Pominięcie wymogów środowiskowych

Zarządzeniem nr 66 Dyrektora Generalnego LP z dnia 22.07.2022 r. wprowadzono do wykorzystania w jednostkach organizacyjnych LP *Kompleksowy program przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz działania mitygacyjne w perspektywie do 2030 roku*. Został on wprowadzony bez przeprowadzenia wymaganej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, w przypadku programu z zakresu leśnictwa, wymagane jest, przed jego przyjęciem, przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wraz z wymaganym opiniowaniem przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska³⁶. O konieczności jego opracowania, m.in. pomimo wcześniejszych badań naukowych, Lasy Państwowe zdecydowały dopiero we wrześniu 2019 r., a i tak termin jego powstania był przesuwany. [str. 21]

Nieprawidłowości przy wprowadzaniu programu przeciwdziałania procesom zamierania lasów

W przyjętym przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w dniu 12.12.2023 r. kolejnym *Kompleksowym programie przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz podjęcia działań mitygacyjnych w perspektywie do 2030 roku* zapisano³⁷, iż celem postępowania, które opisuje program jest zapobieżenie lub minimalizacja negatywnych skutków gwałtownych zmian klimatycznych, w tym przede wszystkim niedopuszczenie do wielkopowierzchniowego zamierania lasów. Opisano współczesne prognozy i scenariusze dotyczące przyszłych stanów środowiska przyrodniczego i ich wpływu na lasy i gospodarkę leśną oraz przyczyny i skalę zamierania lasów w Polsce w latach 2015–2021 (wyszczególniając czynniki: predysponujące, inicjujące, współuczestniczące i dobijające). W programie nie określono mierników, terminów realizacji poszczególnych zadań, ani wskazanych i zabezpieczonych źródeł finansowania. [str. 22]

³⁶ W przypadku wystąpienia sytuacji określonych w ww. przepisach.

³⁷ Jednocześnie utraciły moc: zarządzenie nr 66 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia Kompleksowego programu przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz działania mitygacyjne w perspektywie do 2030 roku oraz zarządzenie nr 84 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 11 października 2022 r. zmieniające Zarządzenie nr 66 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia Kompleksowego programu przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz działania mitygacyjne w perspektywie do 2030 roku i wprowadzające tekst jednolity tego zarządzenia.

**Nierzetelna
specyfikacja
proponycji i uwag**

Podczas rozpatrywania uwag, wniesionych w ramach konsultacji społecznych do projektu³⁸ *Kompleksowego programu przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz podjęcia działań mitygujących w perspektywie do 2030 r.*, LP nie uwzględniły wskazań naukowców i środowisk ekologicznych oraz nie wyszczególniły uwag i propozycji ogólnych zgłoszonych przez Komitet Problemowy do spraw Kryzysu Klimatycznego przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk z 23 sierpnia 2023 r. W uwagach tych wskazano m.in., że: *mimo słuszności wielu z zaproponowanych działań, ich znaczącego oddziaływania na spójność ekosystemów leśnych i poprawę ich stanu biologicznego nie można uznać powyższego opracowania za kompleksowe, a tym bardziej przełomowe.*

[str. 22]

Do projektu *Kompleksowego programu* 25 podmiotów wniosło 138 uwag i 22 opinie, spośród których:

- w siedmiu przypadkach uwzględniono rozwiązania zaproponowane przez podmioty biorące udział w konsultacjach,
- w sześciu przypadkach częściowo uwzględniono zaproponowane rozwiązania,
- w 124 przypadkach nie uwzględniono rozwiązań zaproponowanych przez podmioty biorące udział w konsultacjach.

[str. 22]

**Niezapewnienie
ciągłości
podstawowych
dokumentów
urzędniowych**

Dyrektorzy RDLP nie wykorzystali możliwości organizowania planowania urzędniowego w lasach, w sposób zapewniający ciągłość obowiązywania planów urzędniowego lasu. Te podstawowe dokumenty mają na celu zagwarantowanie prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej uwzględniającej m.in. ciągłość zachowania lasów i korzystnego ich oddziaływania na klimat. Dyrektorzy RDLP zlecając sporządzanie PUL, wyspecjalizowanym podmiotom, zawierali umowy z terminem ich realizacji przypadającym już po wygaśnięciu poprzedniego PUL. Opracowanie projektów planów urzędniowego lasu następowało średnio po upływie 5 miesięcy od wygaśnięcia poprzedniego planu urzędniowego lasu.

[str. 23]

Taka praktyka spowodowała, że w okresie objętym kontrolą wszystkie 233 plany urzędniowego lasu dla nadleśnictw były zatwierdzane przez właściwego ministra do spraw środowiska już po wygaśnięciu poprzedniego planu. Zatwierdzanie planów urzędniowego lasu następowało średnio po upływie 4 miesięcy od otrzymania ich projektów z LP. W następstwie powyższego bez ważnego planu urzędniowego lasu pozyskano łącznie 19 929 tys. m³ drewna o wartości 4 566 640 tys. zł, w tym z obszarów Natura 2000 i to nawet jeszcze przed zaopiniowaniem projektu planu urzędniowego lasu przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

[str. 24]

Minister Klimatu i Środowiska poinformował³⁹ m.in., że istniejące regulacje prawne dopuszczają sformułowanie i przedstawienie PUL do zatwierdzenia przed upływem okresu obowiązywania wcześniejszego PUL, a nieprawidłowości mogą zostać wyeliminowane poprzez zmianę praktyki opracowywania PUL i regulacji wewnętrznych LP.

[str. 25]

³⁸ Z 2023 r.

³⁹ DLŁ-WOPL.050.22.2024.PI; 3421460.13572982.10957278.

**Ryzyko rozpadu
drzewostanów**

W planach urządzenia lasu nie ujęto wprost bezpośredniego odniesienia do ryzyk dotyczących zmian klimatycznych, z uwagi na brak wymagań prawnych w tym zakresie. Tymczasem, zdaniem naukowców przeprowadzających badania⁴⁰ pod nazwą *Modele ryzyka zamierania głównych gatunków lasotwórczych Polski*, brak informacji o narażaniu na zamieranie oraz podejmowanie decyzji, w trakcie sporządzania planów urządzenia lasu (dotyczących rozmiaru etatu użytkowania głównego i przyjmowanie wieków rębności) bez uwzględnienia ryzyka rozpadu drzewostanów, może prowadzić do pogłębienia problemów. [str. 28]

Badania naukowe

Z przeprowadzonych w 2014 r., na zlecenie Lasów Państwowych, badań naukowych pod kierownictwem dr. inż. Jana Łukaszewicza z Instytutu Badawczego Leśnictwa, pt. *Weryfikacja istniejących zasięgów występowania głównych lasotwórczych gatunków drzew w Polsce na podstawie nowych badań*, wynika, że można wyróżnić m.in. rzeczywiste, optymalne i potencjalne zasięgi występowania głównych lasotwórczych gatunków drzew w Polsce. Aktualizacja zasięgów wynikała ze zmian klimatu i zmieniających się uwarunkowań środowiskowych, tj. ilości opadów oraz charakterystyk termicznych, które spowodowały, iż poszczególne gatunki zaczęły zmieniać optima swojego występowania. [str. 28]

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych 19.10.2021 r. zlecił wykonanie (do końca 2024 r.) badań pod nazwą *Modele ryzyka zamierania głównych gatunków lasotwórczych Polski*, których celem były m.in. ustalenia głównych czynników determinujących prawdopodobieństwo zamierania drzewostanów. [str. 28]

Stan zdrowotny lasów

Według danych GUS⁴¹ Polska miała w 2022 r. jeden z najniższych w Europie wskaźników drzewostanów zdrowych (14,5 %) i jeden z najwyższych wskaźników drzewostanów o podwyższonej defoliacji (70,1 %). Osłabione drzewostany były w coraz większym stopniu narażone na infekcyjne choroby grzybowe oraz skutki działań szkodników. Zjawiska te były potęgowane przez wprowadzone w przeszłości monokultury drzew gospodarczych (m.in. sosny i świerka), które aktualnie najbardziej zagrożone są rozpadem. [str. 29]

Zasoby drzewne

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego⁴² roczny procentowy przyrost bieżący zasobów drzewnych⁴³ (wyrażony jako procent zasobów ogółem) spadł w 2023 r. do 3,05 % (w 2003 r. wskaźnik ten wynosił 4,35 %), co było spowodowane m.in. zwiększającym się pozyskaniem drewna (grubizny) z 51,1 % rocznego przyrostu (2003 r.) do 75,6 % (2023 r.). [str. 31]

Zasoby drzewne PGL LP (w m³ grubizny brutto)⁴⁴ kształtowały się następująco: 2 065,6 mln m³ w 2019 r., 2 067,4 mln m³ w 2020 r., 2 070,3 mln m³ w 2021 r., 2 068,1 mln m³ w 2022 r. [str. 31]

⁴⁰ Na zlecenie DGLP z dnia 19.10.2021 r.

⁴¹ *Rocznik statystyczny leśnictwa 2024 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-leśnictwa-2024,13,7.html> [dostęp: 30.12.2024 r.].

⁴² *Rocznik statystyczny leśnictwa 2024 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-leśnictwa-2024,13,7.html> [dostęp: 30.12.2024 r.].

⁴³ Grubizna brutto.

⁴⁴ Dane według stanu na 1 stycznia poszczególnych lat według WISL oraz danych LP.

**Nieporównywalność
danych z różnych
źródeł w zakresie
pozyskania drewna**

Dane związane z pozyskaniem drewna (grubizny) przez LP prezentowane były przez Lasy Państwowe m.in. w sprawozdaniach finansowo-gospodarczych oraz przez Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej w opracowywanej (na zlecenie LP) za okres pięcioletni WISL. Dane te z uwagi na stosowaną różną metodologię nie były możliwe do porównania w zakresie prawidłowości prezentowanych przez LP wielkości pozyskania drewna. [str. 33]

**Gospodarowanie
wodą**

Lasy Państwowe realizując⁴⁵ w 160 nadleśnictwach (z 429 nadleśnictw funkcjonujących w 2023 r.) projekty mające na celu małą retencję oraz przeciwdziałanie erozji wodnej uzyskały przyrost łącznej pojemności obiektów małej retencji o 4 902 229,9 m³. [str. 42]

W czterech skontrolowanych nadleśnictwach stwierdzono w tym zakresie brak obowiązkowych przeglądów okresowych (m.in. zbiorników wodnych), a w dwóch nadleśnictwach nieprawidłowości dotyczące prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych. [str. 43]

**Przebudowa
gatunkowa lasów**

Pomimo podejmowanych przez nadleśnictwa działań nadal brak znaczących efektów przebudowy gatunkowej lasów i dostosowania drzewostanów do zmian klimatycznych, gdyż udział gatunków panujących (szczególnie narażonych na zamieranie): sosny i modrzewia zmniejszył się z 68,8 % ogółu powierzchni (2019 r.) do 68,4 % (2023 r.), a świerka z 4,8 % (2019 r.) do 4,3 % (w 2023 r.). [str. 37]

**Zmiany wieku
drzewostanów**

Przeciętny wiek drzewostanów w lasach będących w zarządzie LP według składu gatunkowego uległ niewielkiej zmianie. I tak: w 2019 r. przeciętny wiek dla drzewostanów sosnowych, świerkowych, jodłowych, bukowych, dębowych, grabowych, brzoźowych wynosił odpowiednio: 62 lata, 54 lata, 73 lata, 66 lat, 58 lat, 60 lat, 47 lat. Natomiast w 2023 r. wynosił on odpowiednio: 64 lata, 54 lata, 77 lat, 67 lat, 62 lat, 63 lata, 47 lat. [str. 36]

**Zróżnicowanie
genetyczne
drzewostanów**

W przyjętym w 2023 r. *Kompleksowym programie przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz podjęcia działań mitygujących w perspektywie do 2030 r.* zidentyfikowano zasady postępowania hodowlanego zmierzającego do podniesienia odporności oraz zwiększenia potencjału adaptacyjnego lasów m.in. w postaci zachowania i zwiększania wewnątrzgatunkowej zmienności genetycznej. Natomiast w podstawowym dokumencie dotyczącym LP, tj. w *Zasadach hodowli lasu*⁴⁶, określono, że dla zwiększenia stabilności drzewostanów wystarczy jedynie zachowanie wewnątrzgatunkowej zmienności genetycznej. W Lasach Państwowych ograniczano zmienność genetyczną kierując się większym przyrostem hodowlanym. Liczba drzew matecznych⁴⁷ (ogółem) zmalała z 8527 (w 2015 r.) do 7871 (w 2023 r.). [str. 35]

⁴⁵ W latach 2016–2023.

⁴⁶ Zarządzenie nr 53 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad hodowli lasu” w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Od 1 stycznia 2024 r. – załącznik nr 1 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 108 z dnia 5 grudnia 2023 r. – B.I.L.P. z 2024 r., poz. 3).

⁴⁷ Drzewo o najlepszych cechach fenotypowych, tj. zdrowotności, jakości pnia, pokroju korony, wyróżniające się w drzewostanie większymi wymiarami pierśnicy i wysokości. <https://encyklopedialesna.com/haslo/drzewo-mateczne/> [dostęp: 28.01.2025 r.].

Spadek ilości CO₂ wiążanego przez LP

Według Banku Światowego⁴⁸ lasy zarządzane przez LP tracą zdolność jako tzw. pochłaniacze dwutlenku węgla. Trend spadku ilości CO₂ wiążanego przez lasy będące w zarządzie LP, przy niewielkim, stałym wzroście pochłanianego dwutlenku węgla przez pozostałe lasy świadczy o tym, że model leśnictwa przyjęty przez PGL LP, nie był optymalny. Podejmowana przebudowa drzewostanów m.in. poprzez ograniczanie monokultur sosnowych terenów zalesianych po II Wojnie Światowej, nie w pełni ograniczała niekorzystne skutki zmian klimatycznych. Działania związane z adaptacją gospodarki leśnej do zmian klimatycznych w Lasach Państwowych były rozdzielone pomiędzy kilkunastoma komórkami organizacyjnymi, co zdaniem NIK, nie pozwalało na kompleksowe podejście do tego ważnego zagadnienia. [str. 53]

Zwiększające się wykorzystanie drewna do celów energetycznych

Wykorzystanie biomasy na cele energetyczne powodowało presję na wzrost pozyskania surowca drzewnego. Mimo wysokiej emisyjności przez drewno dwutlenku węgla, prawo uznaje biomasę drzewną za odnawialne i zeroemisyjne źródło energii⁴⁹, a producenci energii korzystali w tym zakresie ze wsparcia na mocy mechanizmów dotyczących odnawialnych źródeł energii. W latach 2008–2022 udział drewna⁵⁰ w bilansie energii pierwotnej zwiększył się dwukrotnie (z 16 066,1 tys. m³ do 32 691 tys. m³), co wskazuje, że coraz więcej drewna wykorzystuje się na cele energetyczne. Tymczasem według GUS⁵¹ w 2022 r. pozyskano ogółem 6647 tys. m³ drewna opałowego, z tego w LP 6069 tys. m³. Tym samym ten sposób wykorzystania produktu gospodarki leśnej, jakim jest drewno, w istocie przyczynia się do zwiększenia efektu cieplarnianego. Lasy Państwowe dysponowały informacją o sprzedaży poszczególnych sortymentów drewna, lecz nie posiadały wiedzy o ich finalnym zastosowaniu. Organizacje społeczne zwracały uwagę na ryzyka związane z nieskutecznym zabezpieczeniem pełnowartościowego drewna przed przeznaczaniem go do produkcji energii elektrycznej. [str. 33]

Zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych

W Lasach Państwowych nieskutecznie zwalczano inwazyjne gatunki obce⁵² m.in. z uwagi na brak mechanizmów, a także źródeł finansowania tych zadań. Obszar zajmowany przez gatunki obce i inwazyjne był znaczny i powiększał się. Pojawiały się nowe zagrożenia w tym zakresie, jednak w Lasach Państwowych nie aktualizowano danych uzyskanych podczas inwentaryzacji gatunków obcych i inwazyjnych przeprowadzonej w 2019 r. [str. 46]

⁴⁸ Krajowy Raport Klimatyczno-Rozwojowy Polska, 2024 r. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/61bb8eba-053a-4507-8033-d59186b77650/download> [dostęp: 26.11.2024 r.].

⁴⁹ Dyrektywa UE w sprawie odnawialnych źródeł energii (Renewable Energy Directive, RED). Obecnie obowiązują dwie wersje dyrektywy: RED II i RED III.

⁵⁰ *Bilans energii pierwotnej w latach 2008–2023*. Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Agencja Rynku Energii S.A.

⁵¹ *Rocznik statystyczny leśnictwa 2023 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2023,13,6.html> [dostęp: 30.10.2024 r.].

⁵² Inwazyjny gatunek obcy oznacza gatunek obcy, którego wprowadzenie lub rozprzestrzenianie się zagraża – jak stwierdzono – bioróżnorodności i powiązanim usługom ekosystemowym lub oddziałuje na nie w niepożądany sposób – art. 3 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz. Urz. UE. L. z 4.11.2014).

Zagrożenie pożarowe lasów	W latach 2019–2024 ⁵³ wystąpiło w lasach PGL LP ogółem 11 295 pożarów. Powierzchnia ogółem objęta pożarami lasów w tym okresie wynosiła 2788,17 ha, a straty związane ⁵⁴ z tymi pożarami wyniosły łącznie 30,3 mln zł.
	W planach urządzenia lasu dla 82 nadleśnictw ⁵⁵ została obniżona kategoria zagrożenia pożarowego (w § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów ⁵⁶). W związku z tym zmniejszały się formalne wymagania w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Działanie takie było wprowadzone zgodnie z uregulowaniami prawnymi, jednak w okresie zwiększania się ryzyk pogodowych (długotrwałe susze, brak wilgoci) należy dążyć do takiej kategoryzacji zagrożenia pożarowego, aby antycypowała ona przyszłe niekorzystne zmiany. [str. 51]
Brak obowiązku ewidencjonowania skutków szkód	W PGL LP nie szacowano (poza pożarami) finansowych skutków szkód dotyczących występowania następujących sytuacji kryzysowych: susze, powodzie, podtopienia, mrozy, gradacje szkodników, inne sytuacje kryzysowe. Na skutek powodzi we wrześniu 2024 r. (szczególnie w południowym dorzeczu Odry) Lasy Państwowe rozpoczęły na przełomie września i października 2024 r. szacowanie szkód w infrastrukturze i lasach zarządzanych przez PGL LP. Z danych posiadanych przez DGLP (na 07.10.2024 r.) wynikało m.in., że pod wodą znalazło się około 22 430 ha lasów ⁵⁷ . [str. 49]
Zmniejszająca się powierzchnia lasów ochronnych	Powierzchnia lasów ochronnych związanych m.in. ze stabilizującym oddziaływaniem lasu na środowisko (obieg wody, opady, temperaturę, zapobieganie erozji gleb) uległa zmniejszeniu z 3829,2 tys. ha (2019 r.) do 3803,6 tys. ha (2023 r.). [str. 43]
Spadek zalesień	Roczne tempo zalesień gruntów Skarbu Państwa spadło w 2023 r. do symbolicznych wartości, tj. 0,4 tys. ha (dla porównania w 1996 r. zalesiono 12,1 tys. ha). Zalesienia powstałe w wyniku sukcesji naturalnej ⁵⁸ stanowiły zaledwie 136 ha. Powierzchnia leśna zarządzana przez Lasy Państwowe uległa zwiększeniu w okresie objętym kontrolą o 0,003 % (tj. o 22 210 ha). [str. 38]
Nabywanie gruntów	W latach 2019–2023 nadleśniczowie nabyli (na cele prowadzenia gospodarki leśnej) 3603 nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 13 560,8074 ha. Średni koszt zakupu nieruchomości wynosił 24 900 zł/ha (2019 r.), natomiast w 2023 r. – 44 400 zł/ha.

⁵³ Do 20.06.2024 r.

⁵⁴ Straty w surowcu drzewnym, obliczane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyręb drzewostanu (Dz. U. Nr 90, poz. 905).

⁵⁵ W tym dla 36 nadleśnictw obniżono kategorię zagrożenia pożarowego z I do II i dla 46 nadleśnictw z II do III.

⁵⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1065.

⁵⁷ Około 6000 ha na terenie RDLP w Katowicach, 5.100 ha na terenie RDLP w Zielonej Górze, 330 ha na terenie RDLP w Poznaniu, 11 000 ha na terenie RDLP we Wrocławiu.

⁵⁸ Proces kolejnych, naturalnych przemian roślinności prowadzący do zmiany jej składu gatunkowego i coraz lepszego dostosowania do warunków siedliskowych. Źródło: <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1705,pojecie.html> [dostęp: 18.10.2024 r.].

Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych nie dysponowała danymi dotyczącymi skali korzystania przez nadleśniczych z ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości leśnych. Zdaniem NIK utrudniało to sprawowanie nadzoru nad korzystaniem z tego prawa. [str. 40]

Lasy Państwowe nie w pełni wykorzystały, głównie z uwagi na nieuregulowany stan prawny poszczególnych nieruchomości, możliwości nieodpłatnego nabycia gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, gdyż przejęły w latach 2019–2024 (do 30.06.2024 r.) 1893 ha. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa dysponował wg stanu na 31.12.2023 r. ogółem 27,9 tys. ha lasów oraz 166,7 tys. ha gruntów zgłoszonych Lasom Państwowym w celu zalesienia. [str. 42]

**Nieprawidłowości
w zakresie realizacji
obowiązków
wynikających z ustawy**

Lasy Państwowe nieprawidłowo realizowały obowiązki wynikające z art. 55 ust. 3 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Do PUL⁵⁹ nie w każdym przypadku (w 40 % przebadanych spraw) zostały załączone pisemne podsumowania, zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informacje, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione zgłoszone uwagi i wnioski.

Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych poinformowała w formie komunikatu na stronie LP⁶⁰ o procencie uwag uwzględnionych podczas konsultacji społecznych planów urządzenia lasu: *uwzględnianych jest ponad 90 procent uwag zgłaszanych przez lokalne społeczności, organizacje pozarządowe czy samorządy*. Natomiast z przeanalizowanych przez Fundację Lasy i Obywatele 466 planów urządzenia lasu wynika⁶¹, że spośród 525 uwag (zgłoszonych w latach 2010–2020) zostało uwzględnione przez LP zaledwie 16 % uwag w całości, a 5,7 % częściowo.

[str. 47]

**Niezapewnienie
skutecznego nadzoru**

Ustalenia kontroli NIK dotyczące m.in. błędów podczas opracowywania i opóźnień we wprowadzaniu programu adaptacji do zmian klimatycznych, niezapewnienia ciągłego prowadzenia gospodarki leśnej w oparciu o zatwierdzone plany urządzenia lasu, nieprawidłowego realizowania części obowiązków wynikających z ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, braku wyraźnych efektów działań zmierzających do adaptacji, wskazują, że sprawowany przez Dyrektora Generalnego LP i Dyrektora RDLP nadzór nad jednostkami organizacyjnymi LP nie umożliwił skutecznej realizacji zadań w zakresie adaptacji gospodarki leśnej LP do zmian klimatycznych.

⁵⁹ Stosownie do art. 55 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, do przyjętego dokumentu załącza się pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione:

- 1) ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko,
- 2) opinie właściwych organów,
- 3) zgłoszone uwagi i wnioski,
- 4) wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone,
- 5) propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu.

⁶⁰ https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/wyrok-tsue-w-sprawie-polskich-lasow-grozi-paralizem-gospodarki/2-03-2023_-komunikat-wyrok-tsue.pdf [dostęp: 14.10.2024 r.].

⁶¹ Informacja uzyskana z Fundacji Lasy i Obywatele.

4. WNIOSKI

Minister Klimatu i Środowiska

W związku z wynikami kontroli, niezależnie od wniosków skierowanych w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników jednostek kontrolowanych, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuję o:

1. Zainicjowanie prac legislacyjnych zmierzających do zmian w ustawie *o lasach*, obligujących LP wprost do działań związanych z adaptacją gospodarki leśnej do zmian klimatycznych oraz gwarantujących prowadzenie przez Lasy Państwowe gospodarki leśnej w oparciu o zatwierdzone plany urządzenia lasu.
2. Wdrożenie rozwiązań obejmujących: poprawę recyklingu drewna, monitorowanie zużycia biomasy drzewnej oraz wyeliminowanie zużycia pełnowartościowego surowca na cele energetyczne.

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych

1. Rozważenie wyodrębniania w strukturach Lasów Państwowych jednostki wyspecjalizowanej w realizacji i koordynacji działań związanych z adaptacją gospodarki leśnej do zmian klimatycznych.
2. Zapewnienie zgodności uregulowań zawartych w *Zasadach hodowli lasu* z uregulowaniami zawartymi w aktualnie obowiązującym *Kompleksowym programie przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz podjęcia działań mitygujących w perspektywie do 2030 roku* w zakresie zachowania i zwiększania wewnątrzgatunkowej zmienności genetycznej lasów.
3. Rozważenie wprowadzenia obowiązku uwzględniania w planach urządzenia lasu (w wyodrębnionej części), działań zapewniających:
 - a/ zwiększenie stabilności ekosystemów leśnych, poprzez zróżnicowanie gatunkowe drzewostanów, w szczególności gatunków odpornych na zmiany klimatyczne; b/ wspieranie ochrony bioróżnorodności, zwiększającej zdolność do adaptacji drzewostanów do zmian klimatycznych; c/ zarządzanie wodami, m.in. poprzez retencjonowanie wody oraz d/ monitorowanie skutków zmian klimatycznych i rezultatów podejmowanych działań.
4. Opracowanie i wdrożenie strategii zwalczania inwazyjnych gatunków obcych roślin i zwierząt na terenie LP.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. DZIAŁANIA INICJUJĄCE, KOORDYNUJĄCE ORAZ NADZORCZE ZMIERZAJĄCE DO ADAPTACJI GOSPODARKI LEŚNEJ DO ZMIAN KLIMATYCZNYCH

Podjęcie działań zmierzających do opracowania programu

Dyrekcje Lasów Państwowych nie podjęły prawidłowych, rzetelnych i adekwatnych działań w celu dostosowania gospodarki leśnej do zmian klimatycznych.

W przyjętym przez Radę Ministrów, w październiku 2013 r., *Strategicznym planie adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, nałożono (działanie priorytetowe 1.4.1) na DGLP obowiązek opracowania programu adaptacji leśnictwa do zmian klimatycznych. W powyższym planie, w ramach *kierunku działań 1.4 – ochrona różnorodności biologicznej i gospodarka leśna w kontekście zmian klimatu* stwierdzono, m.in. że *ochrona różnorodności biologicznej i gospodarka leśna w kontekście zmian klimatu jest niezmiernie ważnym zagadnieniem, ponieważ problem utraty bioróżnorodności narasta wraz z postępującymi zmianami klimatu. Z punktu widzenia ochrony siedlisk najistotniejsze są działania związane z utrzymaniem obszarów wodno-błotnych i ich odtwarzaniem wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Jednocześnie istotne będą działania sprzyjające prowadzeniu zrównoważonej gospodarki leśnej w warunkach zmian klimatu, jak również przygotowaniu ekosystemów leśnych na zwiększoną presję wynikającą z nasilenia ekstremalnych zjawisk pogodowych, m.in. okresów suszy, fal upałów, gwałtownych opadów deszczu, porywistych wiatrów.*

Dyrektor Generalny zarządzeniem nr 45 z 17.09.2019 r. w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. opracowania kompleksowego programu przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz podjęcia działań mitygujących w perspektywie do 2030 r. określił skład ww. zespołu oraz określił termin zakończenia prac zespołu do 31.12.2019 r. W zarządzeniu Dyrektora Generalnego nr 1 z 08.01.2020 r. w sprawie zmiany ww. zarządzenia nr 45 z 17.09.2019 r. zapisano, iż określa się termin zakończenia prac zespołu do 30.03.2020 r., oraz że zarządzenie obowiązuje od 01.01.2020 r. Wydłużony termin zakończenia prac tego zespołu także nie spowodował wprowadzenia ww. programu do stosowania w 2020 r., 2021 r.

Pominięcie wymogów środowiskowych

Przy opracowaniu i wprowadzaniu⁶² w dniu 22.07.2022 r. pierwotnej wersji programu do stosowania w jednostkach organizacyjnych LP pominięto przeprowadzenie wymaganej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla ww. programu. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, w przypadku programu z zakresu leśnictwa, wymagane jest, przed jego przyjęciem, przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wraz z wymaganym opiniowaniem przez Dyrektora Generalnego Ochrony Środowiska⁶³. Dopiero po jego wprowadzeniu do stosowania (22.07.2022 r.), Dyktor Generalny Lasów Państwowych zdecydował zarządzeniem 84 z dnia 11.10.2022 r. o poddaniu programu strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

⁶² Zarządzeniem nr 66 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

⁶³ W przypadku wystąpienia sytuacji określonych w ww. przepisach.

**Nieprawidłowości
przy wprowadzaniu
programu
przeciwdziałania
procesom
zamierania lasów**

W przyjętym przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w dniu 12.12.2023 r. *Kompleksowy program przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz podjęcia działań mitygujących w perspektywie do 2030 r.*, nie posiada mierników, terminów realizacji poszczególnych zadań, ani wskazanych i zabezpieczonych źródeł finansowania. O konieczności jego opracowania, pomimo wcześniejszych licznych badań naukowych, Lasy Państwowe zdecydowały dopiero we wrześniu 2019 r., a i tak termin jego powstania był przesuwany. W ww. programie zapisano, iż jego celem jest zapobieżenie lub minimalizacja negatywnych skutków gwałtownych zmian klimatycznych, w tym przede wszystkim niedopuszczenie do wielkopowierzchniowego zamierania lasów. Opisano współczesne prognozy i scenariusze dotyczące przyszłych stanów środowiska przyrodniczego i ich wpływu na lasy i gospodarkę leśną, oraz przyczyny i skalę zamierania lasów w Polsce w latach 2015–2021 (wyszczególniając czynniki: predysponujące, inicjujące, współuczestniczące i dobijające).

W ww. programie wskazano, iż w obecnej chwili można zidentyfikować sześć głównych zasad postępowania hodowlanego zmierzającego do podniesienia odporności oraz zwiększenia potencjału adaptacyjnego lasów (sześć głównych elementów składających się na strategię adaptacji lasów do zmian klimatycznych):

- zwiększanie różnorodności gatunkowej drzewostanów,
- zwiększanie różnorodności strukturalnej drzewostanów,
- zachowanie i zwiększanie wewnątrzgatunkowej zmienności genetycznej,
- zwiększanie odporności poszczególnych osobników na stresy o charakterze abiotycznym i biotycznym,
- przebudowę drzewostanów odznaczających się wysokim poziomem ryzyka powstania różnego rodzaju szkód,
- niedopuszczenie do nadmiernego wzrostu zasobności drzewostanów.

**Nierzetelna
specyfikacja
propozycji i uwag**

Podczas rozpatrywania uwag, wniesionych w ramach konsultacji społecznych, do projektu *Kompleksowego programu przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz podjęcia działań mitygujących w perspektywie do 2030 r.* LP nie uwzględniły wskazań naukowców i środowisk ekologicznych oraz nie wyszczególniły uwag i propozycji ogólnych zgłoszonych do projektu przez Polską Akademię Nauk (Komitet Problemowy do spraw Kryzysu Klimatycznego) z 23 sierpnia 2023 r. W uwagach do opracowania przesłanych przez PAN zapisano m.in., że: *mimo słuszności wielu z zaproponowanych działań, ich znaczącego oddziaływania na spójność ekosystemów leśnych i poprawę ich stanu biologicznego nie można uznać powyższego opracowania za kompleksowe, a tym bardziej przełomowe. [...] W klimacie śródziemnomorskim – który pod koniec wieku będzie panował w dużej części Polski – lasy nie produkują drewna na skalę przemysłową, głównie spełniając funkcje biocenotyczne i regulacji klimatu. I na to wyzwanie musimy być przygotowani.* Do uwag ogólnych załączono trzy i pół stronicowy wykaz obejmujący kilkadziesiąt pozycji literatury naukowej, z którego wynika, że już od 1996 r. opisywano skutki zmian klimatycznych dotyczące lasów, które występują w naszej części kontynentu europejskiego.

**Zgłaszane uwagi
do Kompleksowego
programu**

Do projektu *Kompleksowego programu* 25 podmiotów wniosło 138 uwag i 22 opinie spośród których w:

- siedmiu przypadkach uwzględniono rozwiązania zaproponowane przez podmioty biorące udział w konsultacjach,

- sześciu przypadkach częściowo uwzględniono zaproponowane rozwiązania,
- 124 przypadkach nie uwzględniono rozwiązań zaproponowanych przez podmioty biorące udział w konsultacjach.

Przykład

W programie nie uwzględniono części uwag⁶⁴ Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska dotyczących m.in.:

- wycinania drzew w miastach,
- najnowszej literatury naukowej poświęconej przeciwdziałaniu zamieraniu lasów,
- ograniczenia wycinania lasów,
- popierania i zachowania odnowienia naturalnego, które wykształciło się pod okapem dojrzałych drzew,
- wprowadzenia zapisów ograniczających stosowanie rębni zupełnych,
- uwzględnienie zapisów o konieczności konsekwentnej ochrony lasów pełniących funkcje lasów wodochronnych,
- zwiększenia lesistości poprzez bardziej intensywne zalesianie,
- unikanie usuwania martwego drewna,
- ograniczenie działań mogących naruszać ciągłość morfologiczną i ekologiczną koryt górskich cieków, zabezpieczeniu skarp, dróg, szlaków zrywkowych przed nadmierną erozją wodną,
- zapewnienia nie pogorszenia obecnego stanu siedlisk przyrodniczych oraz stanu populacji dziko występujących gatunków,
- wykreślenia odniesienia do intensyfikacji zbytu drewna energetycznego,
- wprowadzenia zapisu o utrzymywaniu tam bobrowych, niezależnie czy powodują straty gospodarcze, czy nie,
- zaprzestaniu pozyskania drewna na siedliskach bagiennych poza sytuacjami wyjątkowymi,
- zaniechania wycinania wielkoobszarowych gniazd w starych lasach liściastych.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wskazał, że w przedłożonych materiałach brak było informacji dotyczących możliwej przybliżonej skali zaplanowanych działań z tego zakresu, w szczególności w odniesieniu do leśnych siedlisk przyrodniczych oraz leśnych siedlisk podmokłych i torfowiskowych. W związku z tym nie było możliwe prognozowanie wpływu na środowisko tych działań. Ponadto w prognozie nie wyjaśniono w sposób wystarczający możliwego wpływu niektórych zapisów programu na siedliska przyrodnicze (w szczególności siedliska leśne) i gatunki objęte ochroną w obszarach Natura 2000 oraz w ramach innych form ochrony przyrody, w tym ochrony gatunkowej.

**Prowadzenie
gospodarki leśnej
bez zatwierdzonych PUL**

Dyrektorzy RDLP nie wykorzystali możliwości organizowania planowania urzędowego w lasach, w sposób zapewniający ciągłość obowiązywania podstawowych dokumentów mających na celu zagwarantowanie prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (uwzględniającej m.in. ciągłość zachowania lasów i korzystnego ich oddziaływania na klimat). Zlecając sporządzanie PUL, wyspecjalizowanym

⁶⁴ Spośród 28 uwag i wniosków przedstawionych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w projekcie uwzględniono 10, w tym jedną uwagę uwzględniono częściowo.

podmiotom, zawierano umowy z terminem ich realizacji przypadającym już po wygaśnięciu poprzedniego PUL. Opracowanie projektów planów urządzenia lasu następowało średnio po upływie 5 miesięcy od wygaśnięcia poprzedniego planu urządzenia lasu.

Przykładowo

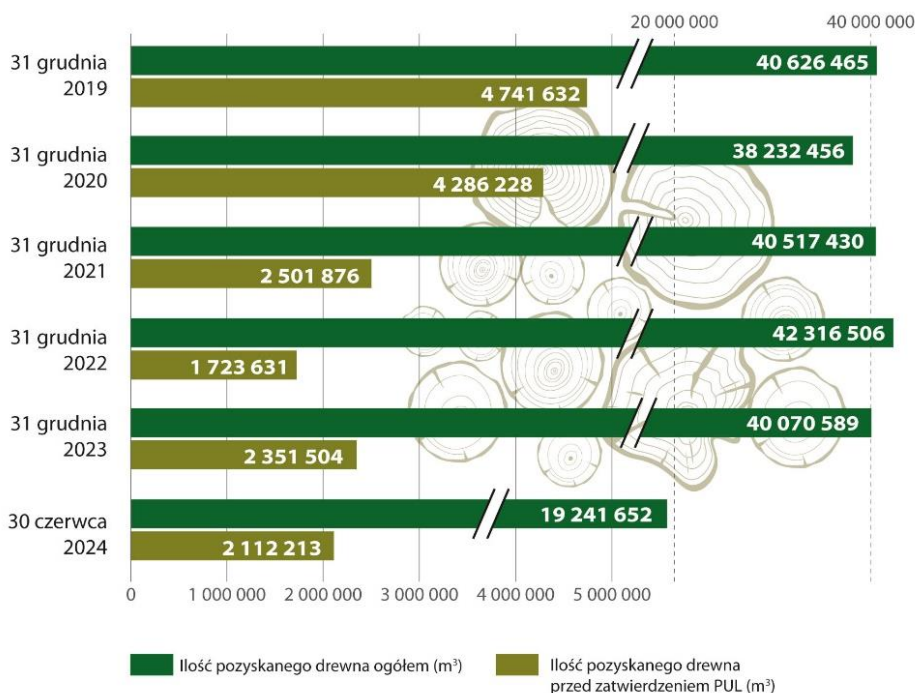
PUL na lata 2018–2027 dla Nadleśnictwa:

- Woźniowa opracowano 7.01.2019 r.,
- Barycz opracowano 31.12.2018 r.,
- Stąpórów opracowano 27.12.2018 r.

Plany urządzenia lasu dla poszczególnych nadleśnictw (łącznie 233) były zatwierdzane przez właściwego ministra do spraw środowiska po wygaśnięciu poprzedniego planu – nawet po upływie ponad 22 miesięcy od utraty ważności poprzedniego planu. Zatwierdzanie przez właściwego ministra planów urządzenia lasu następowało średnio po upływie 4 miesięcy od otrzymania ich projektów z LP. W następstwie powyższego bez ważnego planu urządzenia lasu pozyskano łącznie 19 929 tys. m³ drewna (rys. 4) o wartości 4 566 640 tys. zł, w tym z obszarów Natura 2000 i to nawet jeszcze przed zaopiniowaniem projektu planu urządzenia lasu przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Rysunek nr 4

Pozyskanie drewna w Lasach Państwowych w latach 2019–2024 (I półrocze)
bez zatwierdzonego planu urządzenia lasu



Źródło: opracowanie własne NIK.

Stosownie art. 2 lit. g rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. *ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna* (Dz. Urz. UE. L. 295 z 12.11.2010, str. 23, ze zm.) „nielegalnie pozyskane” oznacza pozyskane z naruszeniem mającego zastosowanie ustawodawstwa kraju pozyskania.

DGLP w latach 2019–2024 nie kierowała do właściwego ministra wniosków, których przedmiotem byłyby bezpośrednio zmiany w powszechnie obowiązujących przepisach prawa w zakresie PUL, w tym dostosowania prawodawstwa do kwestii zmian klimatycznych⁶⁵.

W RDLP w Olsztynie ustalono, że wykorzystwała ona do swoich działań art. 79 ustawy *o lasach*⁶⁶. Pomimo nieistnienia podstawy prawnej, wydano w dniu 18 grudnia 2023 r. plany zadań gospodarczych na rok 2024 dla sześciu nadleśnictw⁶⁷, które od 1 stycznia 2024 r. prowadziły gospodarkę leśną bez PUL zatwierdzonego przez MKiŚ⁶⁸, określając nimi zadania w zakresie ilości przewidzianego do pozyskania drewna, zalesień i odnowień oraz pielęgnacji i ochrony lasu, które to zadania zgodnie z art. 18 ust. 4 pkt 3 lit. a–c ustawy *o lasach* mogły zostać określone wyłącznie w PUL, będącym podstawowym dokumentem gospodarki leśnej (art. 6 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy). Dyrektor RDLP wyjaśnił, iż podstawą prawną do opracowania planów zadań gospodarczych dla ww. nadleśnictw był, m.in. art. 79 ust. 3 ustawy *o lasach*. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że norma kompetencyjna, określona w art. 79 ust. 3 ustawy *o lasach*, wchodząca w życie wraz z tą ustawą wygasła z chwilą opracowania PUL⁶⁹. W obowiązującym stanie prawnym działania wskazane w wydanych planach mogły zostać określone jedynie w PUL, zaś wyłączne kompetencje do zatwierdzenia PUL dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa jak i nadzoru nad jego wykonaniem ustawa *o lasach* (art. 22 ust. 4) przyznaje ministrowi właściwemu ds. środowiska. Tym samym wyłączeniu w tym zakresie podlegają ogólne kompetencje nadzorcze dyrektora RDLP.

Minister Klimatu i Środowiska poinformował⁷⁰ m.in., że:

- istniejące regulacje prawne dopuszczają sformułowanie i przedstawienie PUL do zatwierdzenia przed upływem okresu wcześniejszego PUL, a eliminacja nieprawidłowości może nastąpić w drodze zmiany praktyki urzędzeniowej i regulacji wewnętrznych Lasów Państwowych,
- *przepisy rozporządzenia z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz.U. poz. 1302) nie wymagają analizy całości okresu wyekspirowanego planu urządzenia lasu, lecz stwierdzają, że „W ramach czynności analitycznych, o których mowa w § 3 pkt 2, dokonuje się analizy dotychczasowej gospodarki leśnej oraz analizy stanu zasobów drzewnych”. Co więcej, rozporządzenie wskazuje, że „następuje nie później niż na 15 miesięcy przed upływem okresu obowiązywania*

⁶⁵ DGLP nie posiada inicjatywy ustawodawczej.

⁶⁶ Wskazywany na stronach Sejmu jako artykuł pominięty.

⁶⁷ Tj. Dwukoły, Ciechanów, Korpele, Kudypy, Miłomłyn oraz Strzałowo.

⁶⁸ Projekt planu urządzenia lasu staje się planem urządzenia lasu po jego zatwierdzeniu, w drodze decyzji, przez ministra właściwego do spraw środowiska.

⁶⁹ Zgodnie z art. 79 ust. 3 ustawy *o lasach* „W lasach, dla których nie ma opracowanych planów urządzenia lasu, do czasu ich opracowania, zadania w zakresie: wyrębu drzew, ponownego założenia upraw leśnych, przebudowy drzewostanów, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej, ustala oraz nadzoruje ich wykonanie: dyrektor regionalnej dystrykcji Lasów Państwowych – w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa”. Stosownie zaś do art. 79 ust. 1 ww. ustawy dyrektorzy regionalnych dystrykcji Lasów Państwowych byli obowiązani, w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy (tj. od dnia 1 stycznia 1992 r.), do opracowania nowych lub uzupełnienia istniejących planów urządzenia lasów zarządzanych przez Lasy Państwowe, zgodnie z wymogami określonymi w ustawie.

⁷⁰ DLŁ-WOPL.050.22.2024.PL; 3421460.13572982.10957278.

- dotychczasowego planu urządzenia lasu”, co wskazuje na wolę zabezpieczenia przez prawodawcę, aby projekt PUL powstał i był przedłożony ministrowi przed wyekspirowaniem dotychczasowego,
- w ocenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska akt zatwierdzenia planu urządzenia lasu ma charakter konstytutywny, a nie deklaratoryjny. Podejmując akt o charakterze właścicielskim i zarządczym, Minister uprawniony jest do żądania wprowadzenia zmian względem planu urządzenia lasu przedstawionego Ministrowi do zatwierdzenia. Dlatego też dopiero z chwilą zatwierdzenia planu urządzenia lasu, istnieje pewność co do wywołania przez PUL skutków prawnych. Gdyby bowiem przyjąć stanowisko przeciwne i uznać, że PUL wywołuje definitywny skutek prawny z dniem jego podjęcia, a akt Ministra miałby tylko i wyłącznie charakter deklaratoryjny, oznaczałoby to zakaz ingerowania przez ten organ w treść planu. Wynika to z faktu, że rozstrzygnięcia deklaratoryjne potwierdzają zaistnienie skutku prawnego, uprzednio powstałego z mocy prawa. Należy mieć tę kwestię na uwadze, gdyż Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna podlega nadzorowi sprawowanemu przez ministra właściwego do spraw środowiska, który – zatwierdzając plan urządzenia lasu – przyznaje temu dokumentowi walor prawnej doniosłości oraz potwierdza zgodność z prawem i prawidłowość przewidzianych w PUL opisów, analiz, programu i zadań,
 - w ocenie Ministra Klimatu i Środowiska w obecnym stanie prawnym istnieje istotna luka prawna. [...] na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o lasach zatwierdzenie planu urządzenia lasu na następny okres następuje dopiero po upływie okresu minionego. Wynika to m.in. z art. 18 ust. 4 pkt 2 ustawy o lasach, wedle którego to przepisu PUL powinien zawierać w szczególności analizę gospodarki leśnej w okresie „minionym”. W utrwalonej praktyce PGL LP przyjęto odnosić to do okresu 10 lat obowiązywania poprzedniego planu urządzenia lasu. W ocenie Ministra, powyższe prowadzi do luki prawnej, ponieważ z jednej strony ustawodawca przyznał ministrowi właściwemu ds. środowiska instrument prawny w postaci aktu zatwierdzenia PUL, uzależniając wywołanie przez plan urządzenia lasu skutków prawnych od jego „akceptacji”, a z drugiej – przyjęta praktyka wykładni regulacji prowadzi do przedstawiania PUL do zatwierdzenia po wyekspirowaniu dotychczasowego. Skutkiem luki prawnej jest doprowadzenie do sytuacji nieakceptowalnych z perspektywy racjonalnego ustawodawcy, a zatem okresów, gdy nadleśniczy nie ma podstawy do prowadzenia gospodarki leśnej w zatwierdzonym PUL. Ministerstwo Klimatu i Środowiska stoi na stanowisku, że interpretacja zwrotu „miniony” jako odnoszącego się do okresu 10-lat obowiązywania wcześniejszego wyekspirowanego PUL rodzi wskazaną sprzeczność prawną, ale jest jednocześnie świadome, że takie rozumienie PGL Lasy Państwowe przyjmowało dotychczas w instrukcji urządzenia lasu, co gruntowało wskazaną sprzeczność, a czego konsekwencją są zagrożenia i niepewność.

**Wyrok Trybunału
Sprawiedliwości UE**

W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2023 r.⁷¹ orzeczono m.in., że:

- poprzez przyjęcie art. 14b ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, zmienionej ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach, który przewiduje, że gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie

⁷¹ W sprawie C-432/21 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62021CJ0432> [dostęp: 7.10.2024 r.].

gospodarki leśnej nie narusza przepisów o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody, w szczególności przepisów art. 51 i 52 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 1 i 2, art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 1 lit. a) oraz art. 16 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r., a także art. 4 ust. 1, art. 5 lit. a), b) i d) oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, zmienionej dyrektywą 2013/17,

- poprzez zaniechanie przyjęcia wszelkich przepisów ustawodawczych niezbędnych do zapewnienia organizacjom ochrony przyrody możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem skutecznego zbadania pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu w rozumieniu przepisów ustawy o lasach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, zmienionej dyrektywą 2013/17, w związku z art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r.

Brak weryfikacji merytorycznej PUL

Planu urządzenia lasu to podstawowy dokument determinujący zasady i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 22 ust. 1 ustawy o lasach).

Przed przekazaniem planów urządzenia lasu do zatwierdzenia przez właściwego ministra były one poddawane przez DGLP weryfikacji formalnej (powyższe dokumentowano sporządzając zestawienia tabelaryczne pn. *Badanie Planu U.L. dla każdego nadleśnictwa*). Weryfikowano formalnie poszczególne składniki dokumentacji dotyczącej PUL. W DGLP nie weryfikowano natomiast w latach 2019–2023 r. skutecznie merytorycznie projektów PUL.

Dotyczyło to m.in.:

- dostępu do punktów czerpania wody. Z wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 14.03.2024 r.⁷² wynika m.in., że: według stanu na 12 marca 2024 r. w każdym z leśnictw Nadleśnictwa Nowa Sól występowały oddziały z częściowym brakiem pokrycia siecią dróg, co stanowiło naruszenie § 8 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów⁷³,
- wpisywania daty decyzji dotyczącej lasów ochronnych. Z wystąpienia pokontrolnym NIK z dnia 14.03.2024 r.⁷⁴ wynika m.in., że: opracowany w 2021 r. plan urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Nowa Sól (na okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2030 r.) nie zawierał⁷⁵ (Elaborat, punkt 3.6.1, strona 55) daty i numeru pisma właściwego ministra w sprawie uznania części lasów nadleśnictwa jako lasy ochronne,

⁷² Nr LZG.411.5.2.2023.

⁷³ Odległości pomiędzy dowolnym punktem położonym w lesie, a najbliższą drogą publiczną nie powinna przekraczać 750 m – dla lasów zaliczanych do I kategorii zagrożenia pożarowego.

⁷⁴ Nr LZG.411.5.3.2023.

⁷⁵ Pozostało niewypełnione kropkowane miejsce.

o których mowa w § 25 ust. 1 Instrukcji zarządzania lasu będącej załącznikiem do Zarządzenia nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r.,

- spraw wyspecyfikowanych w uwagach Ministra, który kierował uwagi do pięciu złożonych projektów planów urządzenia lasu nadleśnictw: Wałbrzych, Rytel, Przysucha, Drygały, Brynek⁷⁶.

Brak wydzielonego rozdziału w PUL

W planach urządzenia lasu nie zawarto wprost bezpośredniego odniesienia do ryzyk dotyczących zmian klimatycznych. Jak wynika z ustaleń kontroli, przyczyną powyższego był głównie brak dotychczasowych wymagań prawnych w tym zakresie. Z zawartych w PUL danych, wynika że LP były świadome aktualnej i prognozowanej sytuacji klimatycznej. Zadania z nich wynikające tylko w części wykorzystywały możliwości przebudowy lasów, zastępowania gatunków drzew przez gatunki lepiej znoszące zmiany klimatyczne, wzbogacania monokultur poprzez wprowadzanie podokapowych warstw drzewostanu itp.

Badania naukowe

Lasy Państwowe posiadały szczegółowe dane dotyczące ryzyk klimatycznych oraz sposobów ich minimalizacji w zakresie gospodarki leśnej. Na zlecenie Lasów Państwowych, w latach 2011–2014 pod kierownictwem dr inż. Jana Łukaszewicza z Instytutu Badawczego Leśnictwa, zrealizowano projekt pt. *Weryfikacja istniejących zasięgów występowania głównych lasotwórczych gatunków drzew w Polsce na podstawie nowych badań*. Jego celem było opracowanie rzeczywistych, optymalnych i potencjalnych zasięgów występowania głównych lasotwórczych gatunków drzew w Polsce, gdyż zmiany klimatu i zmieniające się warunki środowiskowe w postaci ilości opadów oraz warunków termicznych spowodowały, iż poszczególne gatunki zaczęły zmieniać optima swojego występowania. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, m.in.:

- ekspansję drzew liściastych wskazującą na zmiany warunków siedliskowych, a przede wszystkim na wzrost konkurencyjności tych gatunków,
- potrzebę dokonania rewizji granic zasięgów drzew leśnych,
- wprowadzenie w gospodarce leśnej modelu lasu wielofunkcyjnego, półnaturalnego, w którym podstawową zasadą jest rozpraszanie i zmniejszanie ryzyka hodowlanego m.in. przez zwiększanie różnorodności biologicznej,
- ciągłość zmian w zbiorowiskach leśnych, ale prognozy kierunku i nasilenia tych zmian są bardzo niepewne.

Modele ryzyka zamierania drzewostanów

Przyspieszenie i skutki zmian klimatycznych, obserwowalne wielkopowierzchniowe osłabienie drzewostanów spowodowało, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych 19.10.2021 r. zlecił wykonanie (do końca 2024 r.) badań pod nazwą *Modele ryzyka zamierania głównych gatunków lasotwórczych Polski*, których celem były m.in. ustalenia głównych czynników determinujących prawdopodobieństwo zamierania drzewostanów. Zdaniem naukowców, brak informacji o narażaniu na zamieranie oraz podejmowanie decyzji w trakcie sporządzania planów

⁷⁶ Przykładowo w Nadleśnictwie Brynek, w wyniku odesłania przez Ministra Klimatu i Środowiska projektu planu urządzenia lasu wraz z Podsumowaniem OOŚ, dokonano w RDLP szerokiego opisanie w Podsumowaniu OOŚ zgłaszanych uwag, opisanie procesu konsultacji społecznych oraz sposobu i zakresu uwzględnienia wniosków i postulatów. Plan urządzenia lasu, bez korekty zmian wielkości zadań, został ponownie skierowany do zatwierdzenia i zatwierdzony przez MKiŚ. Nie w pełni skuteczna weryfikacja przez DGLP projektów planów urządzenia lasu przed przekazaniem ich do zatwierdzenia przez ministra nie spowodowała zmiany projektu planu, a korekta stwierdzonych nieprawidłowości (co do zasady) dotyczyła opracowania w RDLP.

urządzenia lasu (dotyczących rozmiaru etatu użytkowania głównego i przyjmowanie wieków rębności bez uwzględnienia ryzyka rozpadu drzewostanów), mogą prowadzić do pogłębienia obserwowanych problemów. Natomiast ułatwienie podejmowania działań planistycznych i gospodarczych z uwzględnieniem ryzyka rozpadu drzewostanów, może stać się narzędziem wspomagającym wielofunkcyjną gospodarkę leśną prowadzoną przez Lasy Państwowe.

Ponadto Lasy Państwowe zlecały realizację tematów badawczych dotyczących obserwowanych i potencjalnych skutków zmian klimatu oraz ich wpływu na gospodarkę leśną.

Przykłady

- zmiany potencjału wiązania węgla w ekosystemach leśnych w różnych scenariuszach odnowienia po zaburzeniach wielkoobszarowych i rozpadach drzewostanów w kontekście ochrony klimatu i roli gospodarki leśnej,
- opracowanie metod, ocena i monitoring zwiększania pochłanianego CO₂ w Lasach Węglowych,
- wpływ gospodarki leśnej na zwiększanie efektywności pochłaniania CO₂ przez gleby i ochronę różnorodności biologicznej,
- opracowanie skutecznych strategii monitorowania drzewostanów sosnowych pod kątem wczesnego wykrywania kwarantannowego niciania – węgorka sosnowca, w warunkach aktualnie zachodzących zmian klimatycznych,
- podniesienie potencjału adaptacyjnego lasów przez selekcję odpornościową,
- alternatywne metody zakładania upraw dębowych: ocena efektów hodowlanych i ekonomicznych,
- bezzrębowy sposób zagospodarowania Leśnych Gospodarstw Węglowych,
- analiza aktualnych parametrów populacyjnych oraz trendów demograficznych gatunków drzew w Puszczy Białowieskiej,
- wpływ sukcesyjnych modeli hodowli drzewostanów mieszanych z udziałem dębu na sekwestrację dwutlenku węgla.

5.2. PROWADZENIE GOSPODARKI LEŚNEJ

Podejmowania przez LP działania nie przyniosły znaczących efektów przebudowy i dostosowania drzewostanów do zmian klimatycznych.

Stan zdrowotny lasów

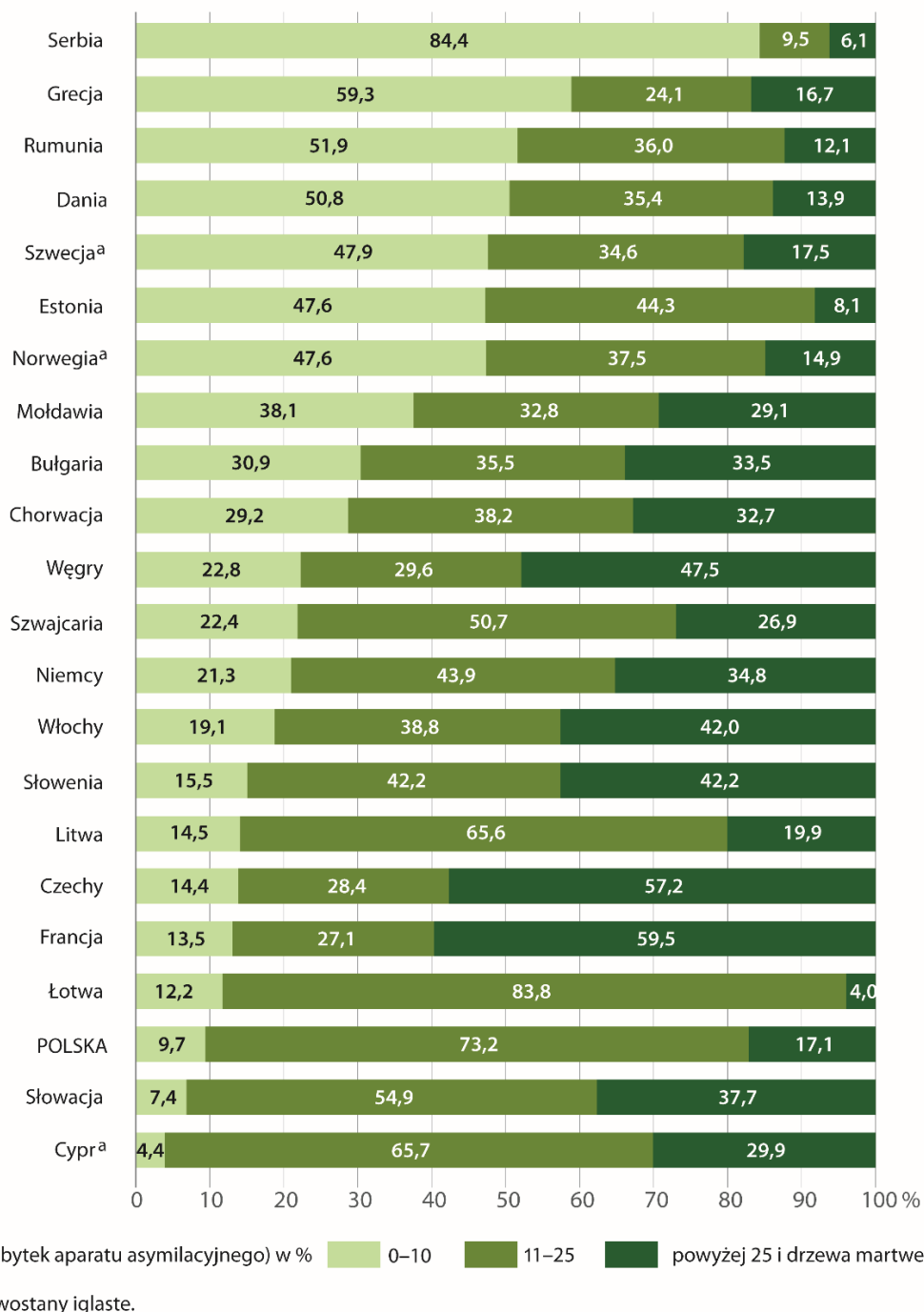
Według danych GUS, Polska miała w 2022 r. jeden z najniższych wskaźników drzewostanów zdrowych (14,5 %) i jeden z najwyższych wskaźników drzewostanów o podwyższonej defoliacji (70,1 %). Osłabione drzewostany stały się zagrożone przez infekcyjne choroby grzybowe oraz szkodniki. Zjawiska te były potęgowane przez wprowadzone w przeszłości monokultury drzew gospodarczych (m.in. sosny i świerka), które aktualnie najbardziej zagrożone są rozpadem.

Przykładowo

Według danych GUS⁷⁷ średnia defoliacja monitorowanych gatunków drzew (w wieku powyżej 20 lat) przedstawiała się w 2021 r. następująco: sosna – 22,6 %, świerk – 25,5 %, jodła – 18,4 %, buk – 17,0 %, dąb – 25,9 %, brzoza – 22,8 %, olsza – 19,4 %.

Rysunek nr 5

Uszkodzenia (defoliacja) drzewostanów w wybranych krajach Europy w 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego leśnictwa 2023 r.

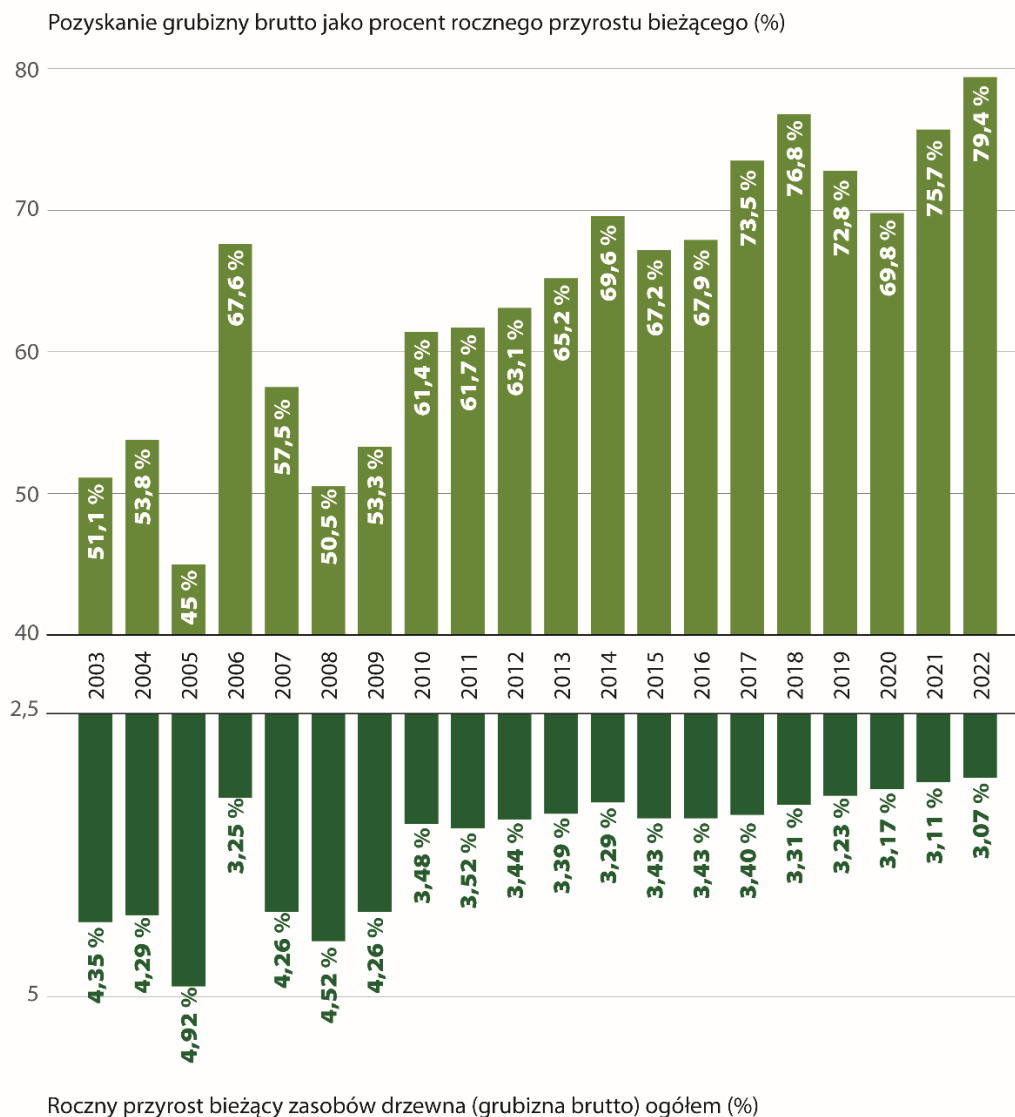
⁷⁷ Rocznik statystyczny leśnictwa 2023 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2023,13,6.html> [dostęp: 30.10.2024 r.].

Spadek rocznego procentowego przyrostu bieżącego zasobów drzewnych

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego⁷⁸, roczny procentowy przyrost bieżący zasobów drzewnych⁷⁹ (wyrażony jako procent zasobów ogółem) spadł w 2023 r. do 3,05 %, podczas gdy w 2003 r. wskaźnik ten wynosił 4,35 %. W tym samym czasie zwiększyło się pozyskanie drewna (grubizny) z 51,1 % rocznego przyrostu (2003 r.) do 75,6 % (2023 r.) rocznego przyrostu.

Rysunek nr 6

Roczny procentowy przyrost bieżący zasobów drzewnych na tle pozyskania drewna jako rocznego procentowego przyrostu bieżącego



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego leśnictwa 2023 r.

Pozyskiwanie grubizny

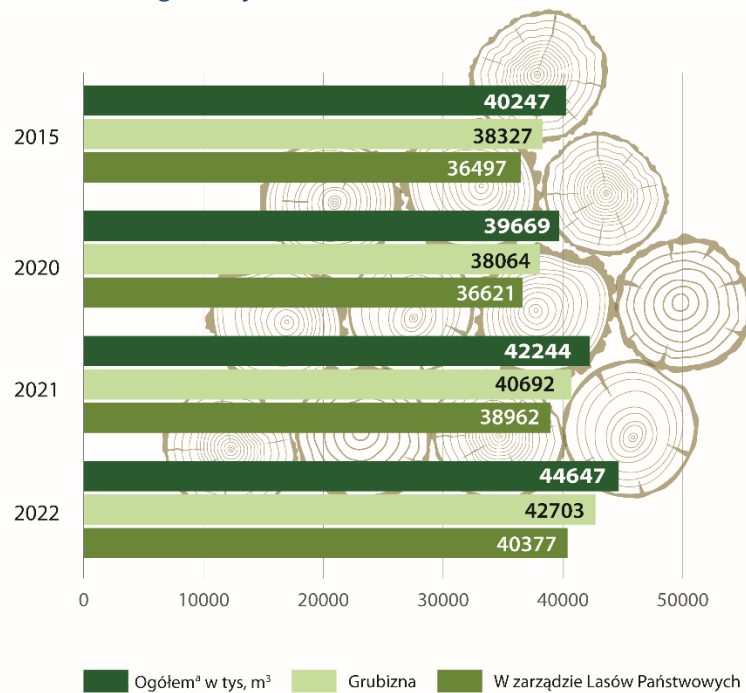
Zasoby drzewne PGL LP (w m³ grubizny brutto)⁸⁰ kształtowały się następująco: 2065,6 mln m³ w 2019 r., 2067,4 mln m³ w 2020 r., 2070,3 mln m³ w 2021 r., 2068,1 mln m³ w 2022 r. W 2023 r. pozyskano w Lasach Państwowych 38 252 tys. m³ grubizny (w 2015 r. 36 497 tys. m³).

⁷⁸ Rocznik statystyczny leśnictwa 2024 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2024,13,7.html> [dostęp: 30.12.2024 r.].

⁷⁹ Grubizna brutto.

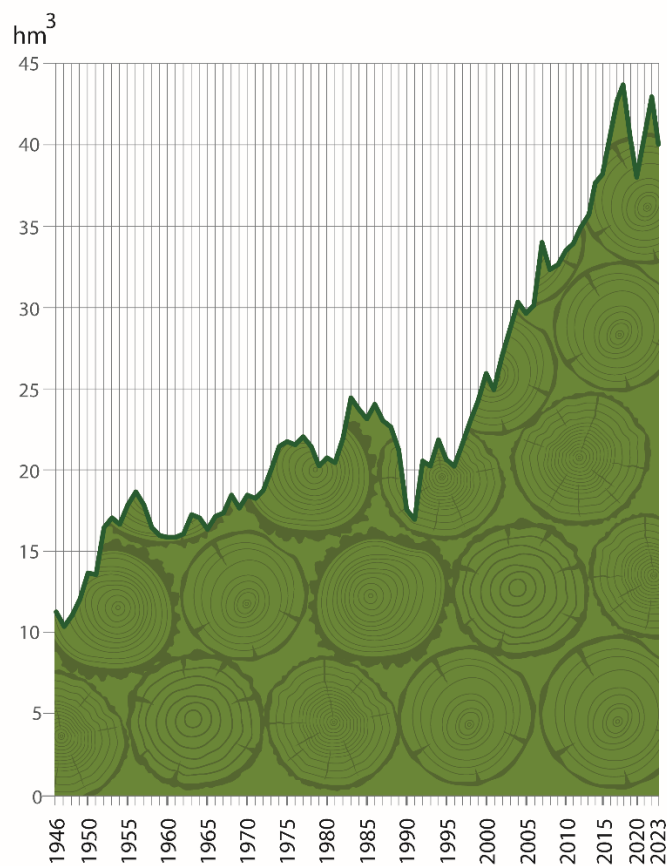
⁸⁰ Dane według stanu na 1 stycznia poszczególnych lat według WISL oraz danych LP.

Rysunek nr 7
Pozyskanie drewna (grubizny)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego leśnictwa 2023 r.

Rysunek nr 8
Pozyskanie drewna (grubizny) w latach 1946–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego leśnictwa 2024 r.

**Nieporównywalność
danych z różnych
źródeł w zakresie
pozyskania drewna**

Dane związane z pozyskaniem drewna (grubizny) przez LP prezentowane były corocznie przez Lasy Państwowe m.in. w sprawozdaniach finansowo-gospodarczych oraz przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej w corocznie opracowywanych za okres pięcioletni Wielkoobszarowych Inwentaryzacjach Stanu Lasów (opracowywanych na zlecenie LP). Dane te z uwagi na stosowaną różną metodologię, nie były możliwe do dokonywania porównań w zakresie prawidłowości prezentowanych przez LP wielkości pozyskania drewna. WISL prezentuje bowiem wielkości, które stanowią miąższość drzew żywych z poprzedniego okresu pomiarowego, które zostały usunięte z powierzchni w kolejnym cyklu pomiarowym, bez jednoznacznego wskazania co stało się z drzewem usuniętym (np. zostało ścięte i wywiezione, zostało ścięte lub wyrwione i pozostało na powierzchni jako drewno martwe, zostało w części na powierzchni, a w części zostało usunięte z powierzchni). Ponadto okres, w którym WISL notuje tę cechę jest rozłożony na odstęp 5 lat na pojedynczej powierzchni i okres pięciu lat trwania cyklu pomiarowego w kraju, co przekłada się na 10 lat zbierania danych. Ponadto WISL jest metodą próbkowania statystycznego, a nie notowaniem całości pozyskanego drewna.

Przykładowo

- za 2020 r. pozyskanie grubizny według danych PGL LP wyniosło 36 632 m³ netto (bez kory), natomiast według WISL użytkowanie główne grubizny brutto za lata 2016–2020 wyniosło średniorocznie 49 591,9 tys. m³ brutto;
- za 2021 r. pozyskanie grubizny według danych PGL LP wyniosło 38 962 tys. m³ netto (bez kory), natomiast według WISL użytkowanie główne grubizny brutto za lata 2017–2021 wyniosło średniorocznie 50 904,5 tys. m³ brutto;
- za 2022 r. pozyskanie grubizny według danych PGL LP wyniosło 40 377 tys. m³ netto (bez kory), natomiast według WISL użytkowanie główne grubizny brutto za lata 2018–2022 wyniosło średniorocznie 52 077,2 tys. m³ brutto;
- za 2023 r. pozyskanie grubizny według danych PGL LP wyniosło 38 251 tys. m³ netto (bez kory), natomiast według WISL użytkowanie główne grubizny brutto za lata 2019–2023 wyniosło średniorocznie 52 258,3 tys. m³ brutto.

**Zwiększające się
wykorzystanie drewna
do celów
energetycznych**

Wykorzystanie biomasy na cele energetyczne powodowało presję na wzrost pozyskania surowca drzewnego. Mimo wysokiej⁸¹ emisyjności przez drewno dwutlenku węgla, w Polsce uznaje biomasę drzewną za odnawialne i zeroemisyjne źródło energii⁸², a producenci energii korzystali w tym zakresie ze wsparcia na mocy mechanizmów dotyczących odnawialnych źródeł energii. Tymczasem według opracowania *Wartości opałowe (WO) i wskaźniki emisji CO₂ (WE) w roku 2022 do raportowania w ramach Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji za rok 2025*⁸³ wskaźnik

⁸¹ Spalanie drewna emituje większą ilość dwutlenku węgla na jednostkę energii niż spalanie paliw kopalnych, co spowodowane jest znacząco niższą kalorycznością biomasy. Emisje CO₂ powstające ze spalania biomasy są pochłaniane przez odrastające drzewa, jednak zniwelowanie powstałej emisji netto zajmuje od kilkudziesięciu do ponad stu lat – w zależności od rodzaju lasów, z których została pozyskana biomasa, sposobu prowadzenia gospodarki leśnej, stopnia przetworzenia biomasy i odległości, na jaką jest ona transportowana.

⁸² Dyrektywa UE w sprawie odnawialnych źródeł energii (Renewable Energy Directive, RED). Obecnie obowiązują dwie wersje dyrektywy: RED II i RED III.

⁸³ <https://www.kobize.pl/pl/file/wskazniki-emisyjnosci/id/211/wskazniki-emisyjnosci-dla-energii-elektrycznej-za-rok-2023-opublikowane-w-grudniu-2024-r> [dostęp 8.01.2025 r.].

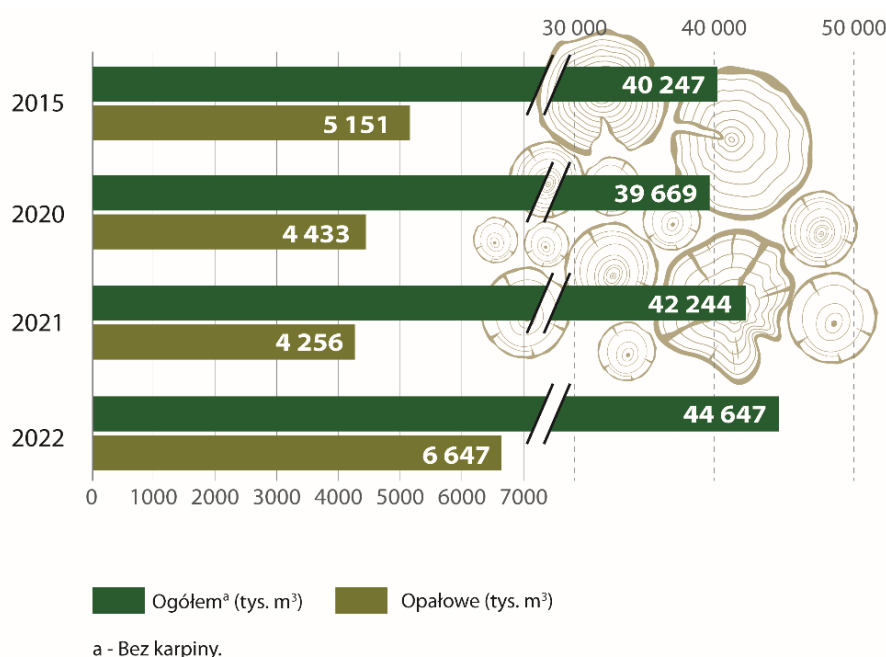
emisji (CO₂) dla drewna (opałowego i odpadów pochodzenia drzewnego), brykietów węgla kamiennego, biogazu przedstawia się odpowiednio: 112 kg/GJ, 97,5 kg/GJ, 54,90 kg/GJ (wartość opału wynosi odpowiednio: 15,6 MJ/kg, 20,7 MJ/kg, 50,4 MJ/kg).

Z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2414 z dnia 18 października 2023 r. *zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652⁸⁴* (RED III) wynika m.in., że:

- zasada kaskadowego wykorzystania biomasy. Państwa członkowskie muszą opracowywać systemy wsparcia tak, aby zapewnić wykorzystanie biomasy drzewnej zgodnie z następującą hierarchią priorytetów: produkty drewnopochodne, przedłużanie cyklu życia produktów drewnopochodnych, ponowne użycie, recykling, bioenergia, trwałe składowanie,
- zakaz bezpośredniego wspierania finansowego energii wytwarzanej z użyciem niektórych surowców (kłód tartacznych, kłód fornirowych, przemysłowego drewna okrągłego, pniaków i korzeni),
- obowiązek monitorowania wykorzystania biomasy leśnej.

Udział drewna⁸⁵ w latach 2008–2022 w bilansie energii pierwotnej zwiększył się dwukrotnie (z 16 066,1 tys. m³ do 32 691 tys. m³). Według GUS⁸⁶ w 2022 r. pozyskano ogółem 6647 tys. m³ drewna opałowego, z tego w LP 6069 tys. m³.

Rysunek nr 9
Pozyskanie drewna opałowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego leśnictwa 2023 r.

⁸⁴ Dz. Urz. UE. L z 31.10.2013, str. 1.

⁸⁵ Bilans energii pierwotnej w latach 2008-2023. Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Agencja Rynku Energii S.A.

⁸⁶ *Rocznik statystyczny leśnictwa 2023 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2023,13,6.html> [dostęp: 30.10.2024 r.].

Lasy Państwowe dysponowały informacją o sprzedaży poszczególnych sortymentów drewna, lecz nie posiadały wiedzy o ich finalnym zastosowaniu. Według DGLP:

- Lasy Państwowe sprzedają drewno w postaci surowca drzewnego, którego przeznaczenie zależy wyłącznie od decyzji nabywców. Po dokonaniu zakupu, drewno staje się własnością kupującego, który może nim swobodnie dysponować, w tym wykorzystywać je do różnych celów, m. in. takich jak produkcja energii. Lasy Państwowe nie mają wiedzy na temat tego, jak nabywcy wykorzystują zakupione drewno,
- w zakresie działalności PGL LP nie znajdowało się gromadzenie informacji o wykorzystaniu drewna na cele energetyczne zarówno przez krajowe koncerny energetyczne, ciepłownie jak i osoby prywatne.

Z informacji⁸⁷ uzyskanej z Ministerstwa Klimatu i Środowiska wynika m.in. że w okresie od 1 października 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. drewno energetyczne zostało określone w ustawie o odnawialnych źródłach energii jako: 1) surowiec drzewny niebędący drewnem tartaczynym i skrawanym, stanowiącym dłużycę, kłody tartaczne i skrawane oraz niebędący materiałem drzewnym powstałym w wyniku procesu celowego rozdrobnienia tego surowca drzewnego; 2) produkty uboczne będące efektem przetworzenia surowca drzewnego, niezanieczyszczone substancjami niewystępującymi naturalnie w drewnie; 3) odpady, będące efektem przetworzenia surowca drzewnego, niezanieczyszczone substancjami niewystępującymi naturalnie w drewnie, zagospodarowywane zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami. Według Ministerstwa Klimatu i Środowiska określenie parametrów dla surowca przyjmującego tak różną formę i cechy jest zadaniem bardzo trudnym.

Według Stowarzyszenia Pracownia Na Rzecz Wszystkich Istot⁸⁸, polskie przepisy regulujące wykorzystanie biomasy leśnej w energetyce wymagają nowelizacji, ponieważ nie zabezpieczają wystarczająco skutecznie pełnowartościowego drewna przed przeznaczaniem go do produkcji energii. Wprowadzona w ustawie o odnawialnych źródłach energii definicja drewna energetycznego jest słabym zabezpieczeniem, ponieważ od wielu lat nie zostały opracowane parametry jakościowo-wymiarowe drewna energetycznego – mimo powtarzanych apeli Urzędu Regulacji Energetyki. Sprawia to, że trudna do oszacowania ilość drewna, możliwego do wykorzystania przez przemysł przetwórstwa drewna, trafia do producentów biomasy, a później do energetyki. Stoi to w sprzeczności z potrzebą kaskadowego wykorzystania surowców i odbija się negatywnie na polskim przemyśle przetwórstwa drewna, zmuszonym konkurować o surowiec z sektorem energetyki.

Zróżnicowanie genetyczne drzewostanów

W Kompleksowym programie przeciwdziałania procesom zamierania lasów w Polsce oraz podjęcia działań mitygujących w perspektywie do 2030 r. zidentyfikowano zasady postępowania hodowlanego zmierzającego do podniesienia odporności oraz zwiększenia potencjału adaptacyjnego lasów, m.in. zachowanie i zwiększanie wewnątrzgatunkowej zmienności genetycznej. Natomiast w podstawowym dokumencie dotyczącym LP, tj. w *Zasadach hodowli lasu*, określono, że dla zwiększenia stabilności drzewostanów wystarczy jedynie zachowanie wewnątrzgatunkowej

⁸⁷ DLŁ-WNO.082.2.2024.BT, 3247071.12763117.10261281.

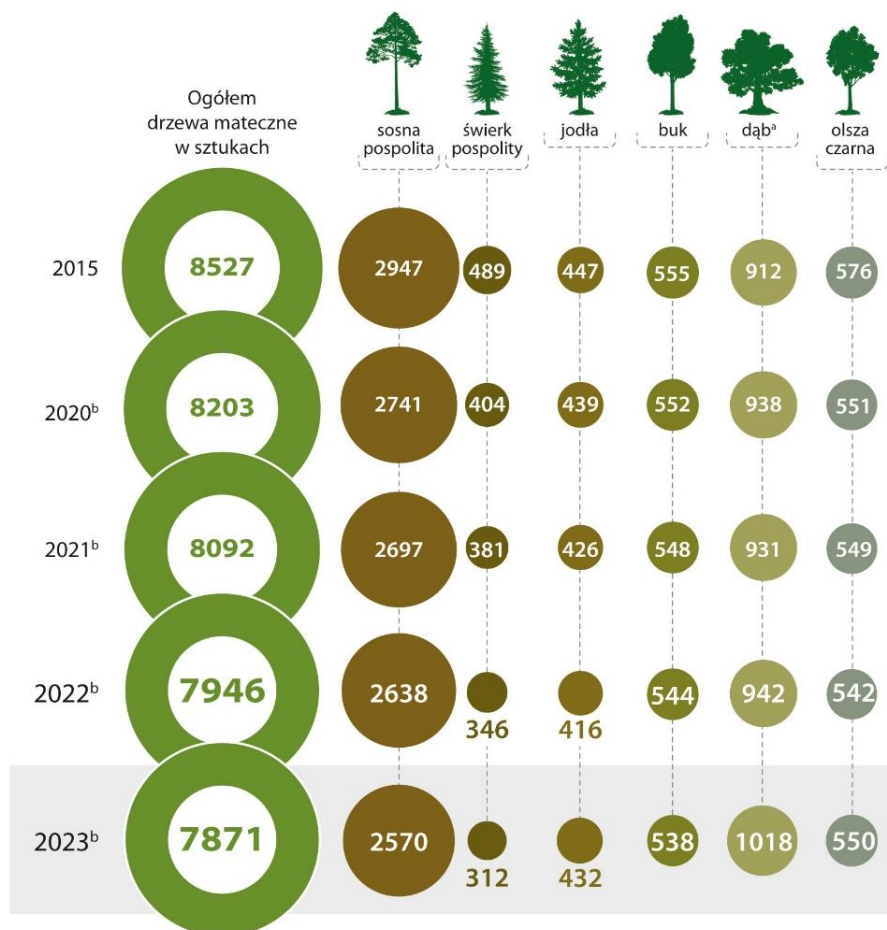
⁸⁸ <https://pracownia.org.pl/media/328/download/Lasy-do-spalenia-raport-2022.pdf?v=1> [dostęp 31.01.2025 r.].

zmienności genetycznej uznając, że jej zwiększenie (bazując na leśnym materiale rozmnożeniowym miejscowego pochodzenia) wydaje się zadaniem mało realnym.

W Lasach Państwowych ograniczano zmienność genetyczną kierując się większym przyrostem hodowlanym. Liczba drzew matecznych (ogółem) zmalała z 8527 (w 2015 r.) do 7871 (w 2023 r.).

Rysunek nr 10

Leśne zasoby genetyczne (stan na 31.12)



a Dąb szypułkowy, bezszypułkowy i czerwony; źródła nasion – wyłącznie dąb czerwony.
b W lasach w zarządzie Lasów Państwowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego leśnictwa 2023 r.

Zmiany wieku drzewostanów

Przeciętny wiek drzewostanów w lasach w zarządzie LP według składu gatunkowego uległ niewielkiej zmianie.

Przykładowo

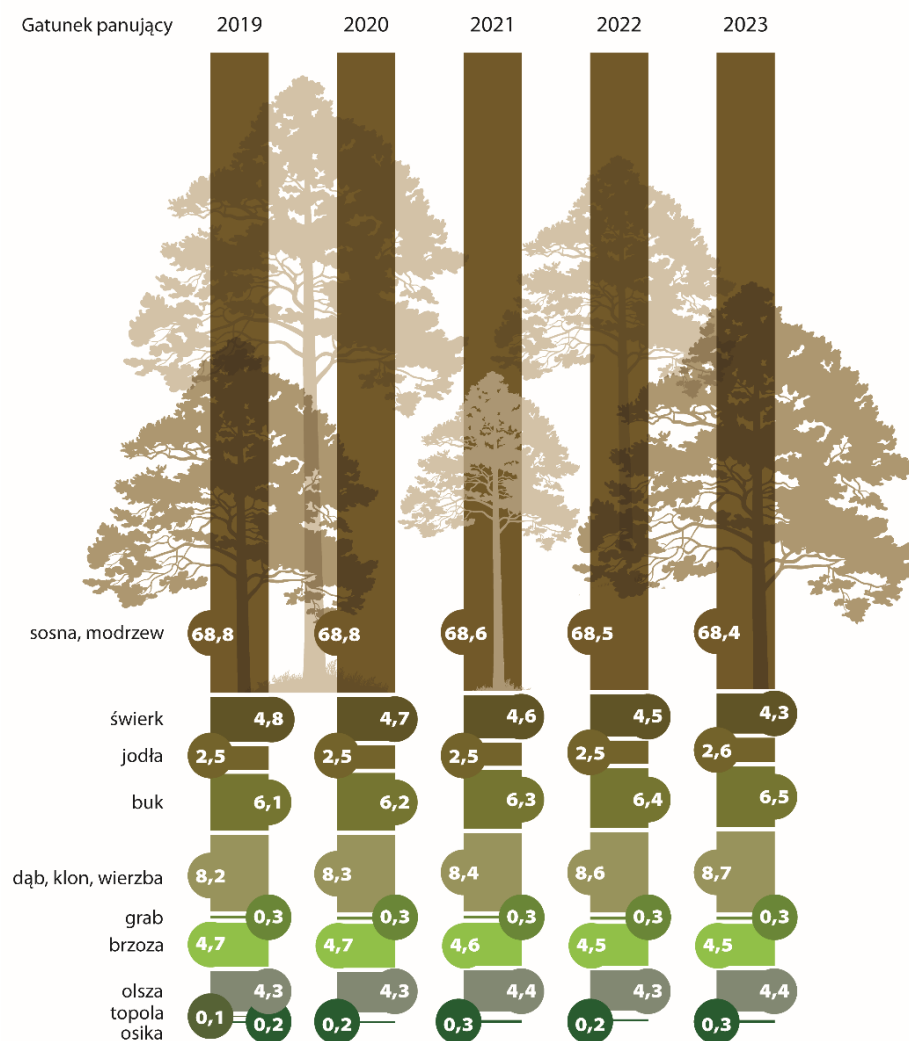
W 2019 przeciętny wiek dla drzewostanów sosnowych, świerkowych, jodłowych, bukowych, dębowych, grabowych, brzoźowych wynosił odpowiednio: 62 lata, 54 lata, 73 lata, 66 lat, 58 lat, 60 lat, 47 lat. Natomiast w 2023 r. wynosił on odpowiednio: 64 lata, 54 lata, 77 lat, 67 lat, 62 lat, 63 lata, 47 lat.

**Przebudowa
gatunkowa lasów**

Pomimo podejmowanych przez nadleśnictwa działań, nie widać jeszcze wyraźnych efektów przebudowy gatunkowej lasów i dostosowania drzewostanów do zmian klimatycznych. Udział gatunków panujących (szczególnie narażonych na zamieranie): sosny i modrzewia zmniejszył się z 68,8 % ogółu powierzchni (2019 r.) do 68,4 % (2023 r.), a świerka z 4,8 % (2019 r.) do 4,3 % (w 2023 r.). Udział gatunków liściastych (buk, dąb, klon, wiąz, grab, brzoza, olcha) wzrósł z 23,6 % (2019 r.) do 24,3 % (2023 r.) ogółu powierzchni lasów.

Rysunek nr 11

Struktura gatunkowa lasów. Procentowy udział według gatunków panujących



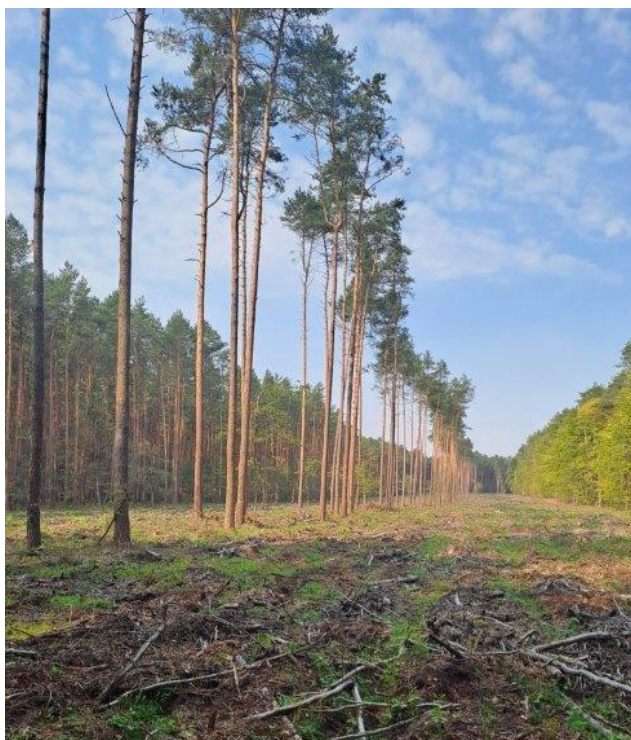
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych DGLP.

**Niewykorzystane
procesy naturalne**

Ważnym narzędziem w zakresie zapewnienia stabilności drzewostanów winno być wykorzystywanie w maksymalnym stopniu naturalnych procesów, w tym również promowanie odnowień naturalnych (powstałych na gruntach leśnych z samosiewu i odrośli). W 2022 r. Lasy Państwowe dokonały odnowień 62 307 ha, z tego odnowienia naturalne stanowiły 11 963 ha, resztę (50 344 ha) stanowiły odnowienia sztuczne.

Fotografia nr 1

Pas nasienników w Nadleśnictwie Brzeziny wykorzystywany do odnowień naturalnych



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Spadek zalesień

Z dostępnych danych GUS, roczne tempo zalesienia gruntów Skarbu Państwa spadło w 2023 r. do symbolicznych wartości, tj. 0,4 tys. ha (dla porównania w 1996 r. wynosiło 12,1 tys. ha).

Powierzchnia leśna zarządzana przez Lasy Państwowe uległa zwiększeniu w okresie objętym kontrolą o 0,003 % z 7 316 724,03 ha (31.12.2019) do 7 338 934,12 ha (30.06.2024 r.).

Jak wynika z pisma⁸⁹ Ministra Klimatu i Środowiska, uzyskanego w toku kontroli NIK, *gwałtowny spadek corocznego rozmiaru zalesień obserwowany jest od połowy pierwszej dekady obecnego stulecia i ma związek z dynamicznymi przemianami społeczno-gospodarczymi na obszarach wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Główne czynniki wpływające na załamanie realizacji KPZL [Krajowego Programu Zwiększenia Lesistości] mają charakter długookresowy i jest mało prawdopodobne odwrócenie tego trendu w najbliższych latach. Z upływem lat maleje ogólna gotowość właścicieli gruntów prywatnych do zalesień. Wydaje się, że jest to związane przede wszystkim z konkurencyjnością innych form użytkowania gruntów. W kontekście lasu mamy do czynienia z długookresową perspektywą korzyści z funkcji produkcyjnej, specjalną ochroną w zakresie ich trwałości (ograniczenie swobody sposobu zagospodarowania, czy wyłączenia z produkcji), spadkiem znaczenia drewna jako surowca energetycznego dla gospodarstw domowych na terenach nieurbanizowanych.*

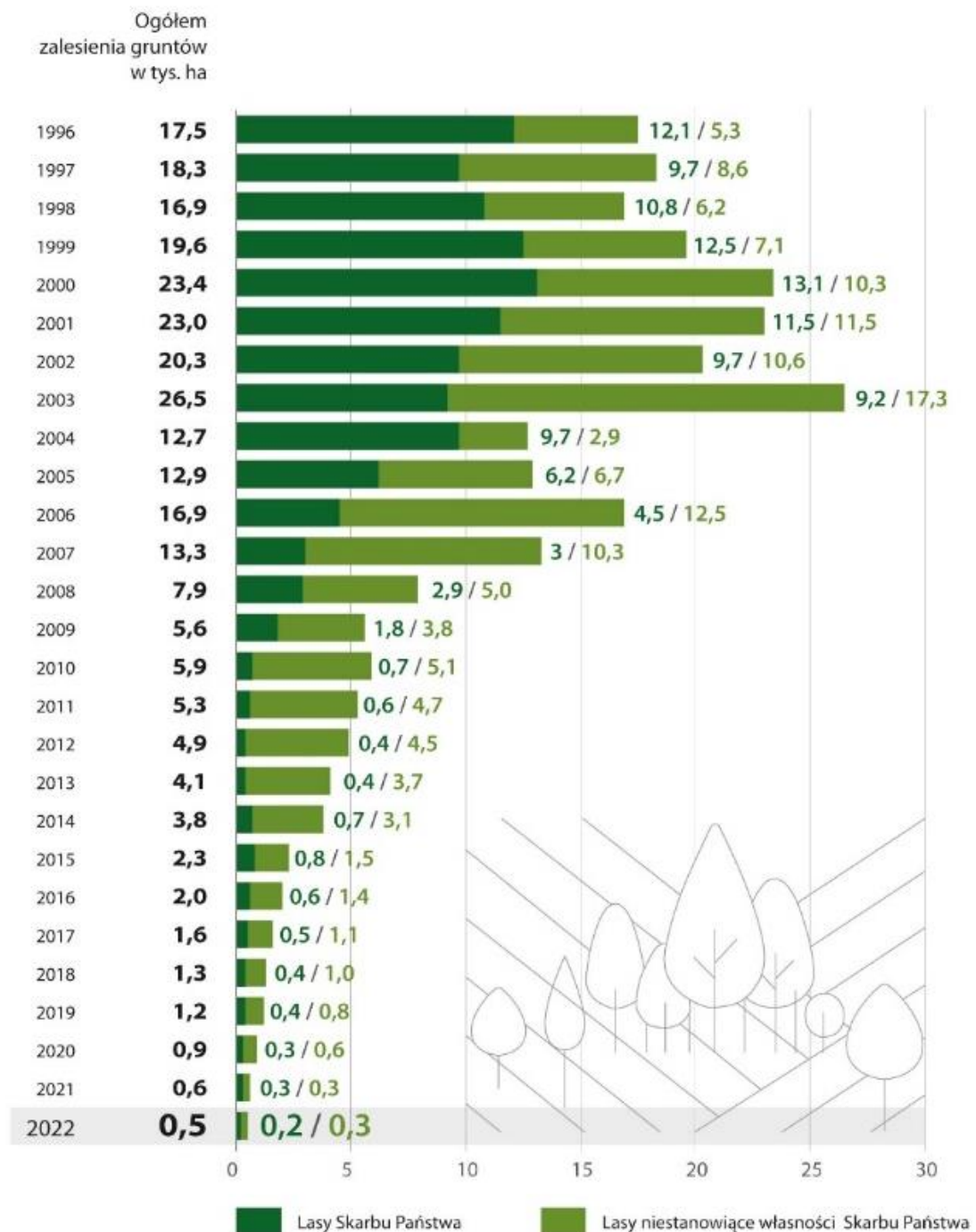
W ekspertyzie Instytutu Badawczego Leśnictwa dotyczącej aktualizacji i podsumowania Krajowego Programu Zwiększania Lesistości z 2021 r. wykazano następujące czynniki ograniczające realizację Programu

⁸⁹ DLŁ-WNO.081.2.2024.AR, 3276858.13075658.10517965.

po 2000 r.: konkurencyjność ze strony dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej, deficyt gruntów własności Skarbu Państwa przeznaczonych do zalesień, wyłączenie z finansowego wsparcia zalesień trwałych użytków zielonych, ograniczenie wsparcia na zalesianie gruntów położonych na obszarach Natura 2000, brak dostatecznych szkoleń i promocji zalesień wśród rolników, skomplikowane procedury ubiegania się o pomoc na zalesienia, brak aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, brak skutecznych instrumentów umożliwiających sterowanie rozmieszczeniem zalesień w skali regionu i kraju.

Rysunek nr 12

Zalesienia gruntów w latach 1996–2022

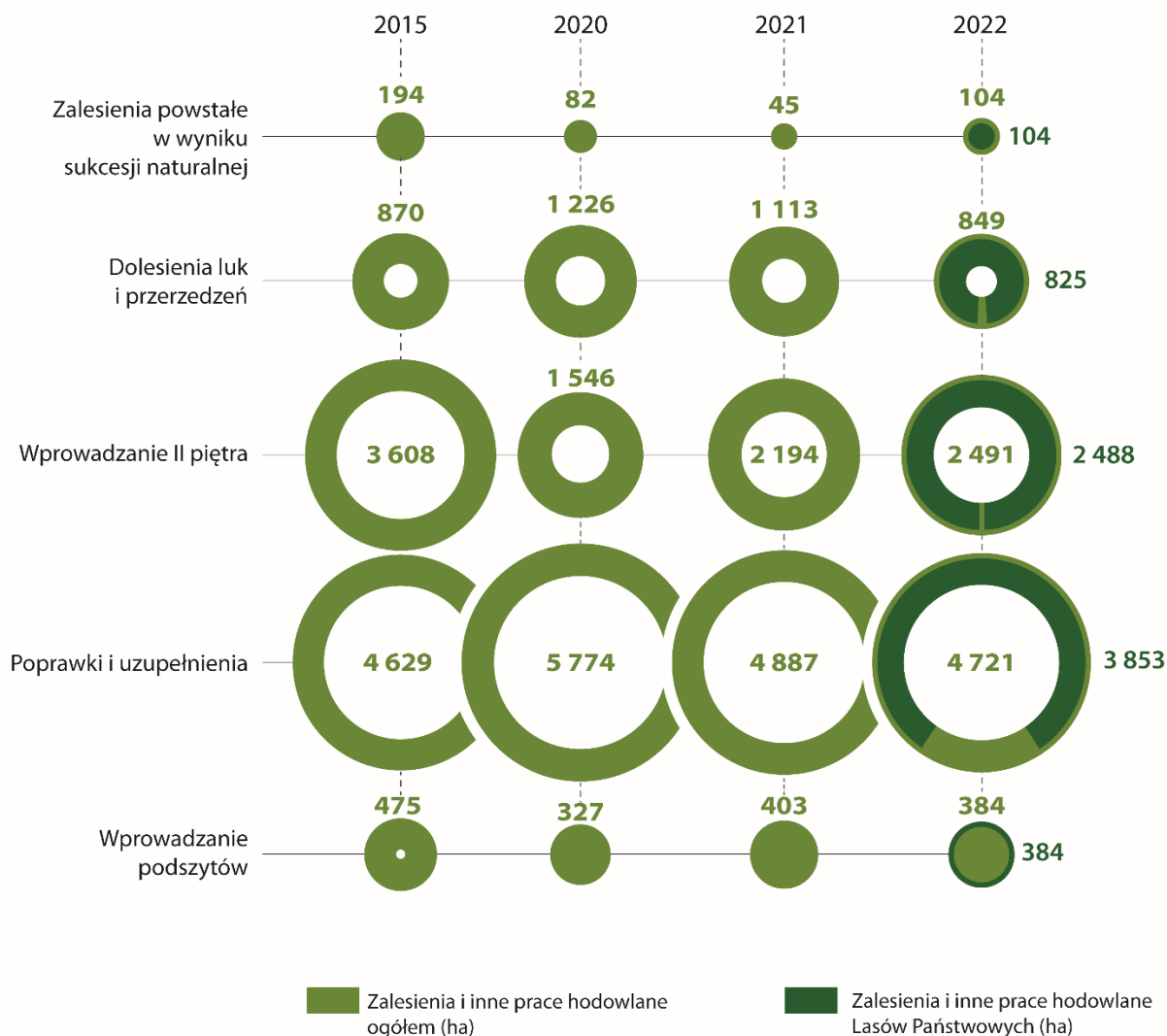


Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego leśnictwa 2023 r.

Zalesienia powstałe w wyniku sukcesji naturalnej stanowiły zaledwie 136 ha (w tym 134 ha w zarządzie LP). Nie zostały też w pełni wykorzystane inne mechanizmy przebudowy lasów w aspekcie ich adaptacji do zmian klimatycznych.

Rysunek nr 13

Zalesienia i wybrane prace hodowlane

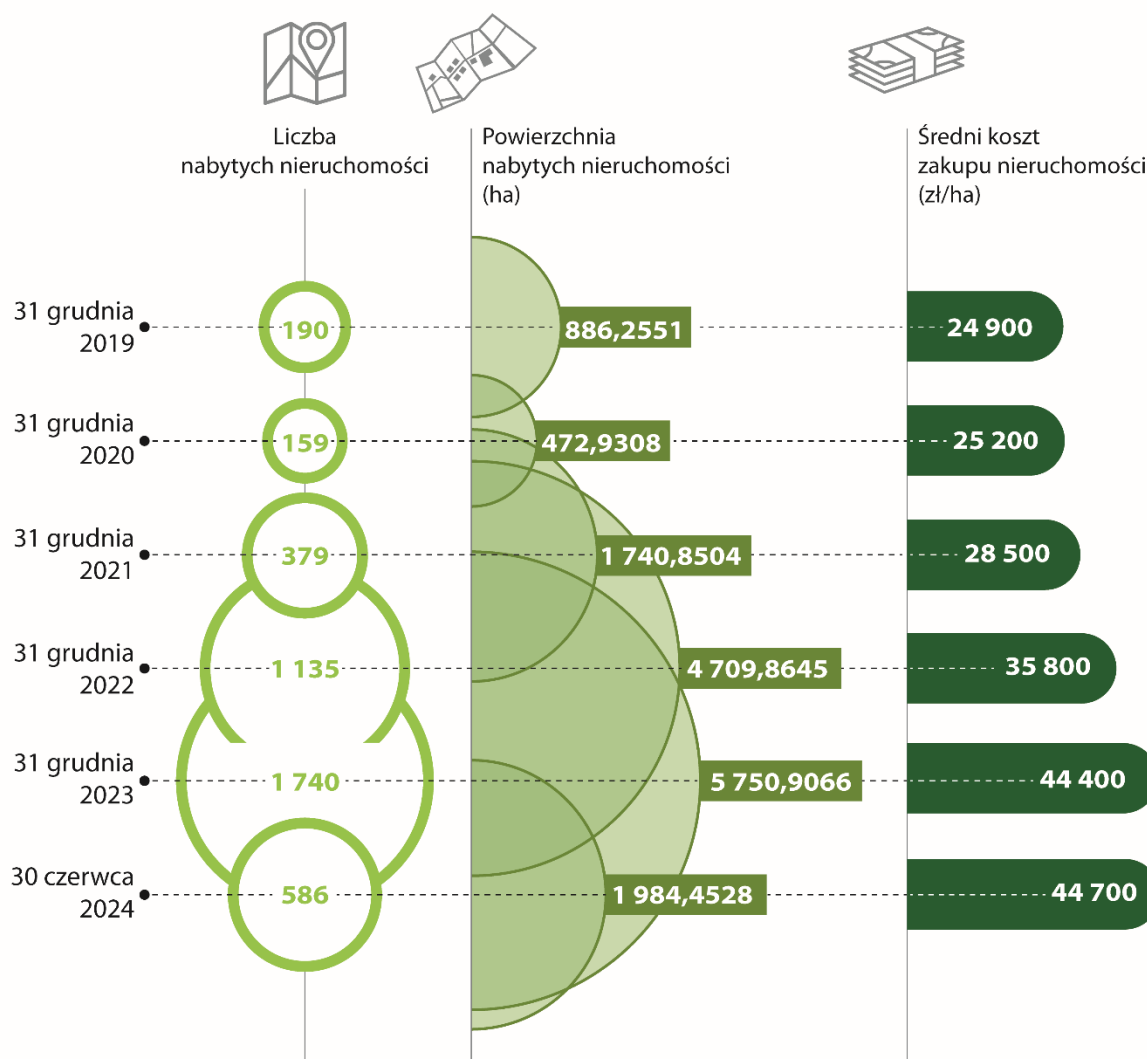


Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego leśnictwa 2023 r.

Nabywanie gruntów

W latach 2019–2023 nadleśniczowie nabyli na cele prowadzenia gospodarki leśnej ogółem 3603 nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 13 560,8074 ha (rys. 14).

Rysunek nr 14
Nabywanie przez LP nieruchomości



Źródło: opracowanie własne NIK.

Średni koszt zakupu nieruchomości wynosił 24 900 zł/ha (2019 r.), natomiast w 2023 r. – 44 400 zł/ha.

Nadleśnictwa skontrolowane w ramach kontroli planowej nabyły na cele prowadzenia gospodarki leśnej łącznie 159 nieruchomości. Najwięcej nieruchomości nabyło Nadleśnictwo Grotniki – 29. Natomiast Nadleśnictwo Brzózka nie nabyło żadnej nieruchomości.

DGLP nie dysponowała zbiorczymi danymi dotyczącymi skali korzystania z ustawowego prawa pierwokupu (o którym mowa w art. 37a ust. 1 ustawy *o lasach*) przez nadleśniczych. Danymi w zakresie liczby zawiadomień dysponowały nadleśnictwa, do których były składane bezpośrednio przez kancelarie notarialne warunkowe umowy sprzedaży nieruchomości (akty notarialne).

Lasy Państwowe nie w pełni wykorzystały, głównie z uwagi na nieuregulowany stan prawny poszczególnych nieruchomości, możliwości nieodpłatnego nabycia gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, gdyż przejęły w latach 2019–2024 (do 30.06.2024 r.) 1893 ha.

Z informacji uzyskanej z Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wynika m.in., że:

- powierzchnia lasów w zasobie własności rolnej Skarbu Państwa wg stanu na 31.12.2023 r. wynosiła ogółem 27 944 ha, natomiast ogółem powierzchnia gruntów wynosiła 1 335 707 ha,
- powierzchnia nieruchomości zgłoszonych Lasom Państwowym w celu zalesienia wg stanu na 31.12.2023 r. wynosiła 166,7 tys. ha, z czego przeznaczonych do zalesienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego było 41,4 tys. ha gruntów,
- powierzchnia nieruchomości nieodpłatnie przekazanych Lasom Państwowym wynosiła w latach 2019–2024 (do 30.06.2024 r.) ogółem 1893 ha,
- w latach 2019–2024 (do 13.08.2024 r.) wystąpił jeden przypadek polegający na tym, że Oddział Terenowy KOWR w Szczecinie wystąpił do Lasów Państwowych z inicjatywą nieodpłatnego przekazania 78 nieruchomości (o łącznej powierzchni 690,8511 ha), jednak Lasy Państwowe nie były zainteresowane⁹⁰ przejęciem tych nieruchomości,
- w latach 2019–2024 (I półrocze) KOWR został zawiadomiony o treści aktów notarialnych (umów warunkowych sprzedaży), gdzie KOWR przysługiwało prawo pierwokupu nieruchomości rolnych na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku *o kształtowaniu ustroju rolnego*⁹¹, w odniesieniu do 143 331 aktów notarialnych (umów warunkowych sprzedaży) dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 137 784,7793 ha (w latach 2019–2023) oraz 11 392 aktów notarialnych (umów warunkowych sprzedaży) dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 10 638,4856 ha (w I półroczu 2024 r.),
- KOWR w latach 2019–2024 (I półrocze) realizując przepisy art. 3 ust. 4 ww. ustawy złożył: 572 oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 8 595,0941 ha (w latach 2019–2023), oraz 56 oświadczeń o skorzystaniu z prawa pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 821,1415 ha (w I półroczu 2024 r.).

Brak ewidencji

Nadleśnictwa prowadząc gospodarkę leśną próbowały dostosować ją do zmian klimatycznych, jednak nie prowadziły wyodrębnionych ewidencji ilościowych ani wartościowych w tym zakresie. Z powodu braku możliwości pełnego określenia nakładów ponoszonych na adaptację, strat finansowych związanych z zamieraniem drzewostanów oraz uzyskiwanych efektów trudno jest ocenić skalę i prawidłowość działań. Według danych pozyskanych z dwóch RDLP (w Łodzi i w Olsztynie) nakłady z wiązane z adaptacją gospodarki leśnej do zmian klimatycznych w latach 2019–2024 (I półrocze) wynosiły odpowiednio 385,73 mln zł i 156,14 mln zł, tj. około 240 zł/ha i 252 zł/ha rocznie.

Gospodarowanie wodą

Lasy Państwowe realizując⁹² w 160 nadleśnictwach projekty mające na celu małą retencję oraz przeciwdziałanie erozji wodnej uzyskały przyrost łącznej pojemności obiektów małej retencji o 4 902 229,89 m³.

⁹⁰ Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Szczecinie zadeklarowała przeprowadzenie szczegółowej weryfikacji w kwestii braku reakcji na propozycję OT KOWR w Szczecinie przez nadzorowane nadleśnictwa.

⁹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 423.

⁹² W latach 2016–2023.

LP zrealizowały projekty:

- a) małej retencji oraz przeciwdziałania erozji wodnej na terenach nizinnych. Pojemność obiektów małej retencji – 3 985 194,74 m³. Całkowity koszt realizacji projektu 246,5 mln zł,
- b) małej retencji oraz przeciwdziałania erozji wodnej na terenach górskich. Pojemność obiektów małej retencji – 916 614,89 m³. Całkowity koszt realizacji projektu 239,1 mln zł.

W czterech skontrolowanych nadleśnictwach⁹³ stwierdzono brak obowiązkowych przeglądów okresowych (m.in. zbiorników wodnych), a w dwóch nadleśnictwach⁹⁴ nieprawidłowości dotyczące prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych.

Przykłady

- w Nadleśnictwie Brzeziny w czasie użytkowania zbiorników wodnych retencyjnych na terenie leśnictw Budziszewice i Rokiciny nie wykonano obowiązkowych przeglądów okresowych stanu technicznego żadnego z ww. obiektów (było to niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*). Na obowiązek utrzymania obiektów i urządzeń z nim związanych w należytym stanie technicznym i czystości, poprzez wykonywanie przeglądów, bieżącej konserwacji oraz niezbędnych napraw wskazano również w pozwoleniach wodnoprawnych,
- w Nadleśnictwie Grotniki w 2023 r. nie wykonano obowiązkowych przeglądów okresowych czterech wybudowanych obiektów budowlanych (obiektów wybudowanych na obszarach mokradłowych), co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy *Prawo budowlane*, zgodnie z którym obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów.

Zmniejszająca się powierzchnia lasów ochronnych

Zgodnie z art. 15 ustawy *o lasach*, do lasów szczególnie chronionych (lasy ochronne) zalicza się lasy, które m.in.:

- chronią glebę przed zmywaniem lub wyjąłowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub lawin;
- chronią zasoby wód powierzchniowych i podziemnych, regulują stosunki hydrologiczne w zlewni oraz na obszarach wododziałów;
- ograniczają powstawanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków;
- są trwale uszkodzone na skutek działalności przemysłu;
- stanowią drzewostany nasienne lub ostoje zwierząt i stanowiska roślin podlegających ochronie gatunkowej;
- mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa Państwa;
- są położone w strefach ochronnych uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej w rozumieniu ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. *o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*;
- są położone w strefie górnej granicy lasów;
- są położone w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców.

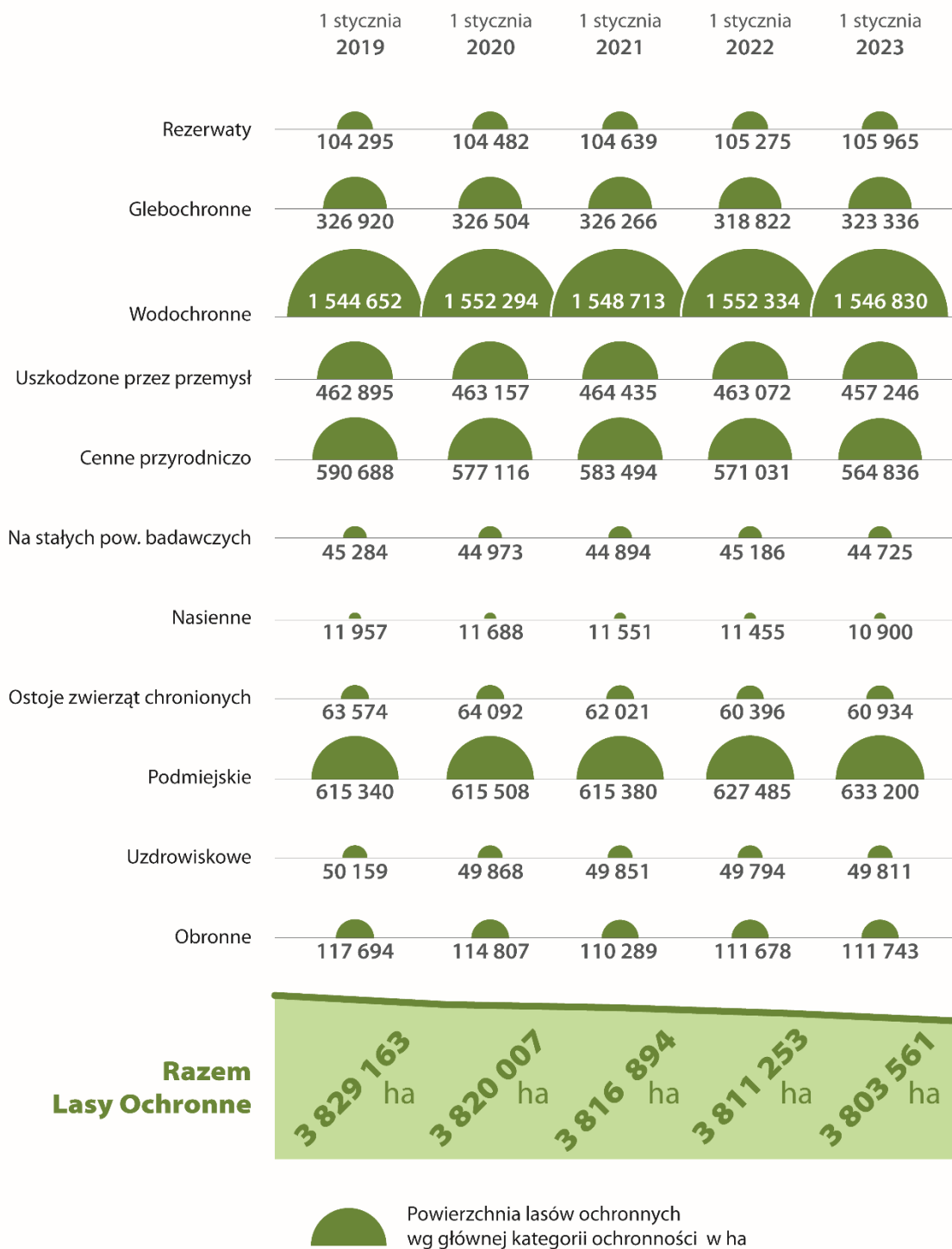
⁹³ Nadleśnictwo: Brzeziny, Grotniki, Tułowice, Zawadzkie.

⁹⁴ Nadleśnictwo: Brzeziny, Grotniki.

Powierzchnia lasów ochronnych mogących stabilizująco wpływać na środowisko (obieg wody, opady, temperaturę, zapobieganie erozji gleb), uległa w lasach zarządzanych przez LP zmniejszeniu z 3 829,2 tys. ha (2019 r.) do 3 803,6 tys. ha (2023 r.) – rys. 15.

Rysunek nr 15

Powierzchnia lasów ochronnych (LP)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego leśnictwa 2023 r.

Przykład

Mimo dokonanego⁹⁵ z dniem 1 stycznia 2015 r. połączenia miasta na prawach powiatu Zielona Góra z gminą Zielona Góra w powiecie zielonogórskim, RDLP w Zielonej Górze nie opracowało i nie przekazało Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych wniosku o uznanie lasu (Lasów Państwowych) za ochronny w odległości do 10 km od nowych granic administracyjnych miasta Zielona Góra. Wraz ze zmianami granic administracyjnych powierzchnia lasów położonych w odległości 10 km uległa zwiększeniu z ponad 36 tys. ha do ok. 63 tys. ha. Dotychczasowa powierzchnia lasów ochronnych w gminie miasto Zielona Góra wynosiła 13,7 tys. ha (rys. 16). Jako przyczynę podano m.in. to, że: połączenie miasta Zielona Góra z gminą Zielona Góra było połączeniem miasta z otaczającą je gminą wiejską i nie miało charakteru scalenia terenów zurbanizowanych. W przypadku lasów ochronnych stanowiących otulinę miast ich rola sprowadza się przede wszystkim do: stanowienia naturalnej bariery przed rozwojem miejskim w kierunku obszarów leśnych oraz stanowienia elementu zieleni wysokiej będącej elementem poprawy jakości powietrza, poprzez absorpcję zanieczyszczeń atmosferycznych i produkcję tlenu, a także oferowania miejsc do rekreacji i wypoczynku dla mieszkańców miast, poprawiając ich jakość życia poprzez kontakt z naturą, aktywność fizyczną i odpoczynek.

Rysunek nr 16

Lasy ochronne wokół Zielonej Góry



Hipotetyczny zasięg lasów wokół Zielonej Góry

 do 2015
 do 2024

Źródło: opracowanie własne NIK.

⁹⁵ Paragraf 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy – Dz. U. poz. 1023.

**Realizacja
obowiązków
w zakresie dobrej
praktyki**

Lasy Państwowe będąc zobowiązane do stosowania wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej podejmowały starania w tym zakresie. W związku z zapisami § 1 pkt 1, 2, 3, 5 i 6 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. *w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej*⁹⁶, DGLP przekazała ramowe wytyczne dotyczące minimalizowania wpływu realizacji prac gospodarczych na miejsca rozrodu i lęgi ptaków. W oparciu o ww. wytyczne zostały wdrożone szczegółowe wskazania dotyczące m.in. postępowania z drzewami na których stwierdzono stanowiska lęgowe ptaków, uwzględniające uwarunkowania przyrodnicze i gospodarcze nadzorowanych jednostek. DGLP w piśmie z 24.04.2023 r. przekazała informację dotyczącą opublikowania rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 marca 2023 r. *w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej*⁹⁷.

W toku kontroli NIK, sprawdzono rzetelność wykonywania (w 2024 r.) przez nadleśnictwa obowiązków, stwierdzając w trzech skontrolowanych nadleśnictwach⁹⁸ nieprawidłowości polegające m.in. na nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji lub nieterminowym prowadzeniu wizji lokalnych dotyczących pielęgnacji upraw i młodników, melioracji agrotechnicznych.

Przykłady

- w Nadleśnictwie Grotniki, wbrew obowiązkowi określonymu w ww. rozporządzeniu w 46 % przypadków zleceń na wykonanie prac leśnych przed przystąpieniem zleceniobiorców do zadań polegających m.in. na pielęgnacji upraw i młodników oraz melioracji agrotechnicznych nie przeprowadzano obligatoryjnej wizji w terenie. Natomiast w trzech przypadkach wizję terenową przeprowadzono miesiąc przed przystąpieniem do prac, tj. 14 dni przed terminem wskazanym w § 2 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia ,
- w Nadleśnictwie Spała, w przypadku 12,6 % czynności w zakresie gospodarki leśnej nie przeprowadzano wizji w terenie, wbrew obowiązkowi określonymu w § 2 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym nie wcześniej niż dwa tygodnie przed przystąpieniem do działań w zakresie gospodarki leśnej przeprowadza się wizję terenową w lesie, w którym będą prowadzone te działania. Natomiast w przypadku 4,1 % czynności w zakresie gospodarki leśnej wizje terenowe zostały wykonane w terminie od 16 do 38 dni tj. wbrew przepisowi § 2 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości był brak wyrobienia właściwej praktyki (standardu) w tym zakresie, jak również błędnego przeświadczenia, że wizje terenowe dotyczą jedynie działań związanych z pozyskaniem drewna, a nie całości działań związanych z gospodarką leśną.

**Zwalczanie
inwazyjnych
gatunków obcych**

W 2019 r. na mocy decyzji nr 80 Dyrektora Generalnego LP z dnia 18 czerwca 2019 r. *w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji występowania inwazyjnych gatunków obcych roślin i zwierząt na gruntach pozostających w zarządzie PGL LP*, zrealizowano w jednostkach organizacyjnych LP inwentaryzację inwazyjnych gatunków obcych (roślin i zwierząt)⁹⁹. Wyniki

⁹⁶ Dz. U. poz. 2408 (rozporządzenie uchylone z dniem 13.02.2022 r.).

⁹⁷ Dz. U. poz. 672.

⁹⁸ Nadleśnictwo: Brzeziny, Grotniki, Spała.

⁹⁹ Następujących roślin: barszcz Mantegazziego, barszcz Sosnowskiego, bożodrzew gruczołowaty, kolczurka klapowana, niecierpek drobnokwiatowy, niecierpek gruczołowaty, niecierpek pomarańczowy, rdestowiec czeski, rdestowiec japoński, rdestowiec sachaliński, trojeść amerykańska. Następujących zwierząt: jeleń wschodni sika, szop praczy, jenot.

przeprowadzonej inwentaryzacji zostały pismem z dnia 16.06.2020 r., przekazane do Ministerstwa Środowiska i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Według stanu na 1.02.2020 r.¹⁰⁰, w oparciu o dane pochodzące z 381 nadleśnictw (77 % ogółu) stwierdzono 14 367 wystąpień inwazyjnych gatunków roślin i 395 wystąpień inwazyjnych gatunków zwierząt. W 172 nadleśnictwach (35 %) stwierdzono więcej niż 10 inwazyjnych gatunków roślin. Spośród zwierząt najczęściej spotykanym gatunkiem był jenot (371 wystąpień), a spośród roślin najczęściej obserwowano niecierpka drobnokwiatowego (12 364 razy).

W Lasach Państwowych nieskutecznie zwalczano¹⁰¹ inwazyjne gatunki obce m.in. z uwagi na brak mechanizmów, a także źródeł finansowania tych zadań. Obszar zajmowany przez gatunki obce i inwazyjne był znaczny, jednak od 2019 r. w Lasach Państwowych, z powodu braku obowiązku, nie zaktualizowano inwentaryzacji z 2019 r. gatunków obcych i inwazyjnych.

Przykład

W Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Olsztynie stwierdzono nierzetelne działania związane z zapobieganiem rozprzestrzenianiu się w środowisku roślinnych IGO¹⁰², do wykonywania których zobowiązywał Dyrektora RDLP art. 34 pkt 9 ustawy o lasach, a także działania związane z inicjowaniem oraz koordynowaniem tego rodzaju działalności nadleśniczych, na podstawie art. 34 pkt 2c ustawy o lasach. W ograniczonym zakresie ujęto bowiem w opracowywanych projektach PUL¹⁰³, zapisy dotyczące występowania zinwentaryzowanych roślinnych IGO i działań zaradczych wobec nich. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych¹⁰⁴ działania zaradcze wobec IGO rozprzestrzenionego na szeroką skalę, w lasach będących w zarządzie LP, zobowiązany był przeprowadzać właściwy dyrektor RDLP. Działania związane ze zwalczaniem roślinnych IGO, jak wynika z wykonania planów finansowo-gospodarczych za lata 2019–2024¹⁰⁵, ograniczono przy tym do jednego nadleśnictwa i tylko jednego gatunku. Takich działań, w sposób zaplanowany, nie podejmowano w przypadku pozostałych 27 nadleśnictw¹⁰⁶, na których terenie istniały lasy stanowiące rezerваты przyrody i gdzie, w wyniku przeprowadzonej w 2019 r. inwentaryzacji, stwierdzono istnienie roślinnych IGO znajdujących się na listach IGO.

**Nieprawidłowa
realizacja ustawowych
obowiązków**

Lasy Państwowe nieprawidłowo realizowały obowiązki wynikające z art. 55 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko stanowiącego, że: do

¹⁰⁰ <https://www.arcanagis.pl/inwazja-obcych-w-lesie/> [dostęp: 28.11.2024 r.].

¹⁰¹ PGL LP podejmowały działania w zakresie gatunków inwazyjnych np. w 2023 r., jako współbeneficjent LP przystąpiły do projektu pn. *Wzmacnianie różnorodności biologicznej poprzez zapobieganie wprowadzaniu, wczesne ostrzeganie i kontrola inwazyjnych gatunków obcych roślin*. Beneficjentem koordynującym było Województwo Warmińsko-Mazurskie, jednak Projekt ten nie uzyskał dofinansowania.

¹⁰² Inwazyjnych gatunków obcych.

¹⁰³ W tym, w stanowiących ich element Programach Ochrony Przyrody.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1589, ze zm.

¹⁰⁵ Wg stanu na 10 września 2024 r.

¹⁰⁶ Tj.: Ciechanów, Dobrocin, Górowo Iławeckie, Iława, Jedwabno, Korpele, Kudypy, Lidzbark, Miłomłyn, Młynary, Mrągowo, Myszyńiec, Nidzica, Nowe Ramuki, Olsztyn, Olsztynek, Orneta, Ostrołęka, Parciaki, Srokowo, Spychowo, Stare Jabłonki, Strzałowo, Susz, Szczytno, Wipsowo oraz Zaporowo.

przyjętego dokumentu załącza się pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione, m.in. zgłoszone uwagi i wnioski. Analiza 10 podsumowań¹⁰⁷ (o których mowa w art. 55 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko), a dotyczących planów urządzenia lasu wykazała, że DGLP nie wyegzekwowała w pełni realizacji obowiązków w zakresie sporządzania tych podsumowań od podległych jednostek (RDLP), gdyż w czterech przypadkach¹⁰⁸ (w podsumowaniu procedury) brak było pełnych informacji o zgłoszonych propozycjach oraz o sposobach ich uwzględnienia lub przyczynach nieuwzględnienia. Wprawdzie przepisy nie precyzują szczegółowości sporządzenia Podsumowania w zakresie realizacji strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w zakresie zgłoszonych propozycji, jednak zdaniem NIK, w ww. podsumowaniu powinna się znaleźć ich specyfikacja, sposób rozstrzygnięcia wraz z ewentualnymi przyczynami ich nieuwzględnienia. Również inne obowiązki związane z opracowywaniem PUL, a wynikające z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie były w pełni realizowane. Nieprawidłowości stwierdzono w pięciu skontrolowanych jednostkach organizacyjnych LP¹⁰⁹.

Przykłady

- w Nadleśnictwie Brzeziny, z naruszeniem przepisów art. 21–24 ww. ustawy, na stronie BIP nie opublikowano wykazu dokumentów związanych z PUL, tj.:
 - a) na stronie archiwalnej (prowadzonej do 22 sierpnia 2021 r.) brak było wykazu dokumentów zawierających informację o środowisku oraz brak było aktywnego linku kierującego do Programu Ochrony Przyrody (w zakładce Ochrona przyrody zamieszczono informację, że „Szczegółowe dane Programu Ochrony Przyrody dostępne na wniosek”),
 - b) na stronie aktualnej, prowadzonej od 23 sierpnia 2021 r. nie zamieszczono: informacji o środowisku i jego ochronie, które wynikałyby z dokumentu pn. „Prognoza oddziaływania na środowisko Planu urządzenia lasu 2023–2032” oraz odwołania (aktywnego linku) do tego dokumentu,
- w RDLP w Olsztynie w okresie objętym kontrolą¹¹⁰, nie sporządzono wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, co było niezgodne z wymogiem określonym w art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Stanowiły one bowiem m.in., iż dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach.

¹⁰⁷ Związanych ze sporządzaniem planów urządzenia lasu dla nadleśnictw: Oława, Garwolin, Pułtusk, Bydgoszcz, Toruń, Olsztynek, Miękinia, Kobiór, Opole, Lębork.

¹⁰⁸ Dla nadleśnictw: Garwolin, Pułtusk, Olsztynek, Kobiór.

¹⁰⁹ Nadleśnictwo Brzeziny, Nadleśnictwo Opole, Nadleśnictwo Tułowice, RDLP Olsztyn, DGLP Warszawa.

¹¹⁰ Stan trwał do dnia 9 września 2024 r.

**Brak obowiązku
ewidencjonowania
skutków szkód**

Pismem z dnia 2 marca 2023 r. podpisanym przez ówczesnego Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych i opublikowanym w formie komunikatu na stronie LP¹¹¹ poinformowano, że *podczas obowiązkowych konsultacji społecznych uwzględnianych jest ponad 90 procent uwag zgłaszanych przez lokalne społeczności, organizacje pozarządowe czy samorządy*. Działający z upoważnienia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, radca prawny, koordynator Zespołu pismem (GR.0172.2.2024), wyjaśnił m.in., że nie dysponuje danymi świadczącymi o uwzględnieniu 90 % uwag, ani źródeł pozwalających na wskazanie pochodzenia takich danych.

Natomiast z informacji uzyskanej z Fundacji Lasy i Obywatele wynika, m.in. że:

- zbadała ona proces tworzenia 466 planów urządzenia lasów (z okresu 2010–2020),
- łącznie zgłoszono 525 uwag (lokalni interesariusze, samorząd, NGO¹¹²),
- Lasy Państwowe uwzględniły 16 % uwag w całości, a 5,7 % częściowo.

W PGL LP nie szacowano (poza pożarami) finansowych skutków szkód dotyczących występowania następujących sytuacji kryzysowych: susze, powodzie, podtopienia, mrozy, gradacje szkodników, inne sytuacje kryzysowe. Zdaniem NIK, szacowanie strat finansowych, mogłoby się przyczynić do zwiększenia posiadanych danych niezbędnych do podejmowania decyzji w zakresie adaptacji gospodarki leśnej do zmian klimatycznych.

Fotografia nr 2

Skutki porywistych wiatrów w Nadleśnictwie Rzepin



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Według danych GUS¹¹³ w roku 2022 r.:

- zwiększył się obserwowany obszar występowania szkodników owadzych starszych drzewostanów sosnowych z 74 744 ha (2021 r.) do 177 697 ha. Największe powierzchnie stwierdzono dla boreczników sosnowych (77 215 ha), brudnicy mniszki (55 700 ha) oraz barczatki sosnowki (39 401 ha),

¹¹¹ https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/wyrok-tsue-w-sprawie-polskich-lasow-grozi-paralizem-gospodarki/2-03-2023_-komunikat-wyrok-tsue.pdf [dostęp: 10.10.2024 r.].

¹¹² NGO (non governmental organisation) – organizacje pozarządowe.

¹¹³ Rocznik statystyczny leśnictwa, 2023.

- stwierdzono zagrożenia ze strony chorób infekcyjnych (grzybowe) na powierzchni obejmującej 161 727 ha lasów, głównie zaobserwowano hubę korzeni (90 155 ha), opieńkową zgniliznę korzeni (41 944 ha).

Na skutek powodzi we wrześniu 2024 r. (szczególnie w południowym dorzeczu Odry) Lasy Państwowe rozpoczęły na przełomie września i października 2024 r. szacowanie szkód w infrastrukturze i lasach zarządzanych przez PGL LP. Z danych posiadanych przez DGLP (na 07.10.2024 r.) wynika m.in., że pod wodą znalazło się około 22 430 ha lasów¹¹⁴. Na terenach, przez które przeszła fala powodziowa, w tym głównie na terenach na których pozostała woda, wzrosło ryzyko obumierania drzew lub całych drzewostanów. Zniszczeniu lub uszkodzeniu uległo również młode pokolenie lasu.

Projekty środowiskowe

Lasy Państwowe realizowały¹¹⁵ m.in. następujące projekty środowiskowe:

- Leśne Gospodarstwa Węglowe. Wartość projektu 78,6 mln zł¹¹⁶;
- Lasy Węglowe. Wartość projektu¹¹⁷ 398,8 mln zł;
- Zwiększenie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych. Wartość projektu 189,1 mln zł;
- Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – mała retencja oraz przeciwdziałanie erozji wodnej na terenach nizinnych. Wartość projektu 246,5 mln zł,
- Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – mała retencja oraz przeciwdziałanie erozji wodnej na terenach nizinnych – kontynuacja. Wartość projektu 511,5 mln zł;
- Przeciwdziałanie skutkom odpływu wód opadowych na terenach górskich. Zwiększenie retencji i utrzymanie potoków oraz związanej z nimi infrastruktury w dobrym stanie (MRG). Wartość projektu 185,9 mln zł;
- Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – mała retencja oraz przeciwdziałanie erozji wodnej na terenach górskich. Wartość projektu 239,1 mln zł;
- Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – mała retencja oraz przeciwdziałanie erozji wodnej na terenach górskich – kontynuacja. Wartość projektu 302,8 mln zł;
- Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – zapobieganie, przeciwdziałanie oraz ograniczanie skutków zagrożeń związanych z pożarami lasów. Wartość projektu 88,0 mln zł;
- Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – zapobieganie, przeciwdziałanie oraz ograniczanie skutków zagrożeń związanych z pożarami lasów. Wartość projektu 160,3 mln zł;
- Kompleksowy projekt ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych na obszarach zarządzanych przez PGL LP. Wartość projektu 30,3 mln zł.

¹¹⁴ Około: 6000 ha na terenie RDLP w Katowicach, 5100 ha na terenie RDLP w Zielonej Górze, 330 ha na terenie RDLP w Poznaniu, 11 000 ha na terenie RDLP we Wrocławiu.

¹¹⁵ Jak również planują realizację projektów środowiskowych finansowanych ze środków własnych, oraz przy wsparciu funduszy europejskich.

¹¹⁶ Informacja o wynikach kontroli: Nr ewid. 31/2024/P/23/057/LKA.

¹¹⁷ Według stanu na 21.06.2024 r.

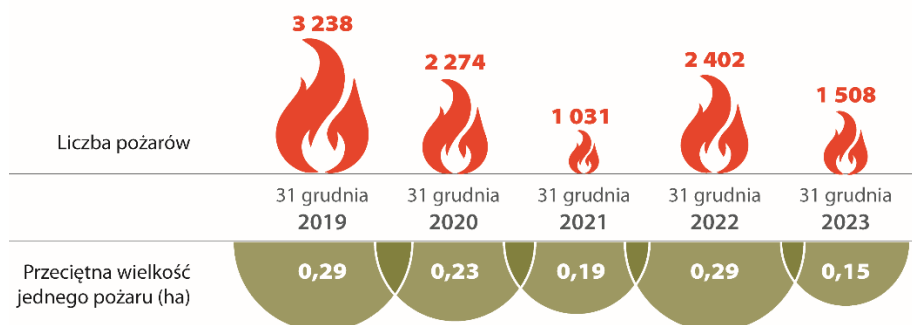
**Zagrożenie
pożarowe lasów**

Lasy Państwowe zaplanowały do realizacji następujący projekt: *Lasy dla mokradeł – ochrona siedlisk hydrogenicznych na obszarach cennych przyrodniczo* (wniosek o dofinansowanie złożono 12.07.2024 r. Wartość projektu 117,6 mln zł).

W latach 2019–2024¹¹⁸ wystąpiło w lasach PGL LP ogółem 11.295 pożarów. Powierzchnia ogółem objęta pożarami lasów w tym okresie wynosiła 2788,17 ha (rys. 17), a straty związane¹¹⁹ z tymi pożarami wynosiły łącznie 30,3 mln zł.

Rysunek nr 17

Liczba i średnia powierzchnia pożarów lasów (LP)



Źródło: opracowanie własne NIK.

W planach urządzenia lasu, dla 82 nadleśnictw (36 nadleśnictw z I do II oraz 46 nadleśnictw z II do III) została obniżona kategoria zagrożenia pożarowego (w § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów), w sytuacji wzrostu globalnego ryzyka pożarowego związanego ze zmianami klimatycznymi. W związku z tym, stosownie do uregulowań zawartych w cyt. rozporządzeniu, zmniejszały się formalne wymagania w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w dobie zwiększania się ryzyk pogodowych (długotrwałe susze, brak wilgoci) należy dążyć do takiego sposobu kategoryzacji zagrożenia pożarowego, aby antycypował on przyszłe niekorzystne zmiany. Aktualnie kategorie zagrożenia pożarowego ustala się biorąc pod uwagę jedynie dane historyczne (przeliczone na punkty) dotyczące: liczby pożarów w okresie ostatnich 10 lat przypadających na 10 km² powierzchni leśnej, udziałowi procentowemu powierzchni drzewostanów rosnących na siedliskach¹²⁰, średniej wilgotności względnej powietrza i procentowego udziału dni z wilgotnością ściółki mniejszą niż 15 %, średniej liczbie mieszkańców przypadającej na 0,01 km² powierzchni leśnej.

¹¹⁸ Do 20.06.2024 r.¹¹⁹ Straty w surowcu drzewnym, obliczane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyręb drzewostanu (Dz. U. Nr 90, poz. 905).¹²⁰ Boru suchego, boru świeżego, boru mieszanego świeżego, boru wilgotnego, boru mieszanego wilgotnego i lasu łęgowego.

**Zabezpieczenie
przeciwpożarowe**

W toku kontroli planowej NIK, błędy w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów stwierdzono w 71 % nadleśnictw¹²¹ i 50 % RDLP¹²². Najczęściej dotyczyły one braku wymaganego przeszkolenia pracowników (lub osób wykonujących prace w lasach) dotyczącego ochrony przeciwpożarowej lasu lub wymaganych uzgodnień z Państwową Strażą Pożarną. Instrukcje ochrony przeciwpożarowej lasu w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych były wprowadzane zarządzeniami Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych: nr 54 z dnia 21.11.2011 r. oraz nr 81 z dnia 23.12.2019 r.

Przykłady

- w Nadleśnictwie Grotniki w teczkach osobowych 69,4 % pracowników Nadleśnictwa (tj. 34 z 49 objętych badaniem) nie zamieszczono oświadczeń o zapoznaniu się z „Instrukcją bezpieczeństwa pożarowego” (stanowiących załącznik nr 4), co stanowiło naruszenie zasad zaznajamiania pracowników z przepisami pożarowymi określonymi w rozdziale IX przywołanej instrukcji, zgodnie z którymi na każdym pracowniku Nadleśnictwa ciążył obowiązek odbycia szkolenia w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, w wyniku którego miał on zapoznać się ze wskazanym dokumentem, a następnie złożyć oświadczenie, które winno być przechowywane w aktach osobowych,
 - Nadleśnictwo Strzałowo w latach 2020–2024 nierzetelnie wywiązało się z obowiązku sporządzania dokumentu „Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru lasu” oraz jego uzgadniania z komendami Państwowej Straży Pożarnej. Opracowywano bowiem trzy osobne dokumenty dla każdego powiatu, które odrębnie uzgadniano z poszczególnymi komendami (PSP). Takie postępowanie nie znajdowało oparcia w art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przeciwpożarowej jak i *Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu*, które wymagały opracowania jednego dokumentu dla całego nadleśnictwa, a nie odrębnie dla jego części położonych na terenie poszczególnych powiatów. Zapis pkt 4.11.3. ww. instrukcji wymagał przy tym uzgodnienia z PSP dokumentu opracowanego dla całego nadleśnictwa, a nie jego części stanowiących obszar działania poszczególnych komend PSP. Skutkiem takiego postępowania komendy PSP zawężyły analizę tylko do danych dla swojego powiatu, a nie dla obszaru całego nadleśnictwa.
- W nadleśnictwie tym, również nierzetelnie wywiązywano się z obowiązków określonych w załączniku nr 16 (oznakowanie punktów czerpania wody) do *Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu*, gdyż jak wykazały oględziny NIK, nie umieszczono wymaganych ww. załącznikiem tablic informacyjnych przy kilku punktach czerpania wody.

W szkoleniach dotyczących ochrony przeciwpożarowej lasu nie uczestniczyli pracownicy Inspekcji Lasów Państwowych DGLP pomimo, że prowadzili oni kontrolę w nadleśnictwach. Według stanu na 30.06.2024 r. w DGLP w Inspekcji Lasów Państwowych było zatrudnionych 74 pracowników. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, szkolenia w zakresie ochrony przeciwpożarowej lasu zgodnie z *Instrukcją ochrony przeciwpożarowej lasu* nie dotyczą pracowników Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych. Zdaniem NIK, wszyscy pracownicy LP winni zostać objęci takimi szkoleniami.

¹²¹ Nadleśnictwo: Brzeziny, Grotniki, Spała, Strzałowo, Opole, Tułowice, Zawadzkie, Brzózka, Przytok, Szprotawa.

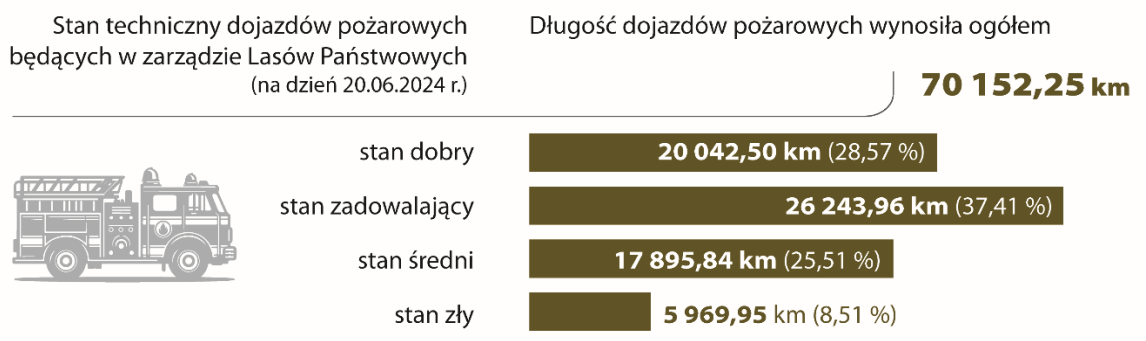
¹²² RDLP w Łodzi i RDLP w Olsztynie.

**Możliwości
zwiększenia
zabezpieczenia
przeciwpożarowego
w lasach**

Według danych DGLP długości łączne dojazdów pożarowych będących w zarządzie LP wynosiły (na dzień 20.06.2024 r.) 70 152,25 km. Jednym z głównych czynników, które należy uwzględnić projektując docelową sieć drogową w nadleśnictwie jest zachowanie wymogów przeciwpożarowych. Prawdłowo zaprojektowania sieć dojazdów pożarowych powinna spełniać wymogi ww. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w *sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*. Sieć dojazdów pożarowych jest opracowywana na etapie tworzenia PUL. Na podstawie ww. opracowania można uzyskać kluczowe informacje o sieci drogowej nadleśnictwa, w tym między innymi długości dróg oraz o ich stanie technicznym. Według szacunków nadleśnictw, stan techniczny 34 % dróg leśnych został zaklasyfikowany do jednej z dwóch najniższych kategorii¹²³.

Rysunek nr 18

Stan techniczny dojazdów pożarowych (LP) według stanu na dzień 20.06.2024 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Spadek ilości CO₂
wiązanego przez LP**

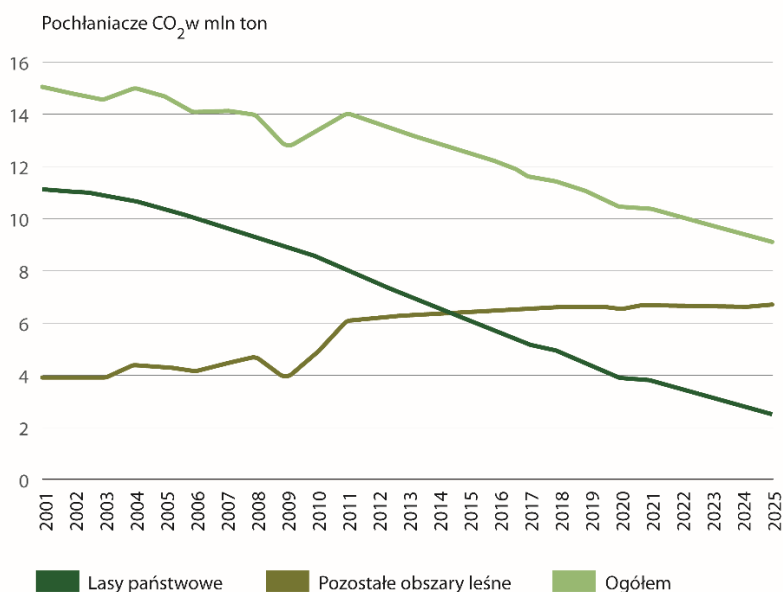
Według Banku Światowego¹²⁴, lasy zarządzane przez LP (rys. 19), tracą zdolność jako tzw. pochłaniacze dwutlenku węgla. Trend spadku ilości CO₂ wiązanego przez lasy w zarządzie LP, przy niewielkim, stałym wzroście pochłanianego dwutlenku węgla przez pozostałe lasy świadczy o tym, że model leśnictwa w tym zakresie, nie był optymalny, a przebudowa drzewostanów (m.in. ograniczanie monokultur sosnowych terenów zalesianych po II Wojnie Światowej) nie w pełni ograniczała niekorzystne skutki zmian klimatycznych.

Jest to zjawisko niepokojące tym bardziej, że w zarządzie LP pozostaje 78 % lasów w Polsce. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że działania związane z adaptacją gospodarki leśnej do zmian klimatycznych w Lasach Państwowych były rozdzielone pomiędzy kilkunastoma komórkami organizacyjnymi LP, co nie pozwalało na kompleksowe podejście do tego ważnego zagadnienia. W żadnej ze skontrolowanych jednostek organizacyjnych LP nie było wyodrębnionej komórki organizacyjnej zajmującej się adaptacją.

¹²³ Zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi dotyczącymi sporządzania Docelowych Sieci Drogowych, przyjęto następujące określenia stanu technicznego nawierzchni dróg: dobry, zadowalający, średni, zły.

¹²⁴ Krajowy Raport Klimatyczno-Rozwojowy Polska, 2024 r. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/61bb8eba-053a-4507-8033-d59186b77650/download> [dostęp: 26.11.2024 r.].

Rysunek nr 19

Zmiany w leśnych ekosystemach pochłaniających dwutlenek węgla¹²⁵

Źródło: opracowanie własne na podstawie Krajowego Raportu Klimatyczno-Rozwojowego, Polska.

Niepełna certyfikacja

Art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku¹²⁶ stanowi, że certyfikacja to działanie jednostki oceniającej zgodność, wykazujące, że należycie zidentyfikowany wyrób, projekt wyrobu lub proces jego wytwarzania są zgodne z wymaganiami. W Lasach Państwowych występowały dwa rodzaje certyfikacji: certyfikacja leśna (obejmująca certyfikację procesu), oraz certyfikacja produktu (obejmująca certyfikację łańcucha dostaw). Proces certyfikacji gospodarki leśnej prowadzony jest w Polsce na poziomie RDLP (umowy wymagane do udziału w procesie certyfikacji podpisywane były przez dyrektorów RDLP). Lasy Państwowe przystępowały w ostatnich latach do certyfikowania w zakresie dwóch najpopularniejszych na świecie certyfikatów¹²⁷, tj. PEFC¹²⁸ (posiadały wszystkie RDLP) oraz FSC¹²⁹. Według stanu na 31.03.2024 r. spośród 17 RDLP certyfikatów FSC nie posiadało¹³⁰ 13 RDLP (w tym RDLP w Krośnie, która nigdy nie posiadała takiego certyfikatu).

Przykłady

- RDLP w Szczecinie (powierzchnia certyfikowana wynosiła 661 355,63 ha, tj. 95,57 % powierzchni ogółem wynoszącej 692 033,25 ha),
- RDLP w Szczecinku (powierzchnia certyfikowana wynosiła 629 443,40 ha, tj. 99,82 % powierzchni ogółem wynoszącej 630 555,52 ha),
- RDLP w Zielonej Górze (powierzchnia certyfikowana wynosiła 437 981,20 ha, tj. 96,56 % powierzchni ogółem wynoszącej 453 570,13 ha).

¹²⁵ Lasy państwowe i inne formy własności, obliczono z wykorzystaniem modelu CBM-CFS3, od 2000 r. do 2025 r.

¹²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1854, ze zm.

¹²⁷ Dwóch stworzonych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku na bazie koncepcji zrównoważonego rozwoju prywatnych systemach certyfikacji do oceny zgodności procesów i produktów.

¹²⁸ Programme for the Endorsement of Forest Certification.

¹²⁹ Forest Stewardship Council.

¹³⁰ W dniu 01.01.2019 r. tylko jedna RDLP nie posiadała certyfikacji FSC.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Głównym celem kontroli było ustalenie, czy Lasy Państwowe prawidłowo i rzetelnie realizowały działania zmierzające do dostosowania gospodarki leśnej do zmian klimatycznych.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1. Czy nadleśnictwa prawidłowo i rzetelnie prowadziły gospodarkę leśną z uwzględnieniem potrzeby dostosowania jej do zmian klimatycznych? 2. Czy dyrekcje Lasów Państwowych realizowały prawidłowo i rzetelnie działania zmierzające do adaptacji gospodarki leśnej do zmian klimatycznych?
Zakres podmiotowy	Czynności kontrolne przeprowadzono w 19 jednostkach: – w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w Warszawie, – w czterech regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych (w Łodzi, w Krakowie, w Olsztynie, w Szczecinie), – w czternastu nadleśnictwach (Brzesko, Gromnik, Brzeziny, Grotniki, Spała, Korpele, Kudypy, Strzałowo, Opole, Tułowice, Zawadzkie, Brzózka, Przytok, Szprotawa).
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o <i>NIK</i> z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 cyt. ustawy (legalności, gospodarności, celowości i rzetelności).
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2024 – do dnia zakończenia kontroli, tj. do 14 października 2024 r. ¹³¹ .
Wnioski pokontrolne	Działając na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o <i>NIK</i>, skierowano 19 wystąpień pokontrolnych do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek, w których sformułowano łącznie 27 wniosków pokontrolnych. Wnoszono w szczególności o: – rzetelne określanie terminów opracowywania programów dotyczących adaptacji do zmian klimatycznych, – przeprowadzanie wymaganych strategicznych ocen oddziaływania na środowisko dla programów dotyczących leśnictwa, – wypracowanie mierników i wyznaczanie terminów pozwalających na monitorowanie realizacji programów dotyczących adaptacji do zmian klimatycznych, – rzetelne zestawianie uwag zgłoszonych do programów dotyczących adaptacji do zmian klimatycznych, – zwiększenie skuteczności weryfikacji merytorycznej projektów planów urządzenia lasu przekazywanych ministrowi do zatwierdzenia. – egzekwowanie rzetelnego opracowywania podsumowania dotyczącego zgłoszonych i uwzględnionych uwag do planów urządzenia lasu, – zwiększenie nadzoru nad podległymi jednostkami organizacyjnymi w ramach realizowanych przez nie zadań z zakresu prawidłowości prowadzenia gospodarki leśnej,

¹³¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności.

- przeszkolenie wszystkich pracowników z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasów oraz zapewnienie ponawiania tych szkoleń w przypadku zmiany przepisów w tym zakresie,
- podjęcie działań w celu zapewnienia pełnej i terminowej realizacji, określonych w *Instrukcji urządzania lasu*, obowiązków publikacyjnych w ramach procesu opracowywania projektów PUL,
- zapewnienie rzetelnej realizacji zadań związanych z zapobieganiem rozprzestrzeniania się roślinnych inwazyjnych gatunków obcych, w szczególności na terenach lasów stanowiących rezerwaty,
- zapewnienie poddawania obiektów budowlanych wymagany przeglądów okresowym,
- dokonanie aktualizacji dokumentu pn. *Sposoby postępowania nadleśnictwa na wypadek pożaru lasu*,
- właściwe oznakowanie dojazdów pożarowych,
- zobowiązanie pracowników do rzetelnego prowadzenia dokumentacji w zakresie dobrych praktyk,
- zobowiązanie pracowników do przeprowadzania wizji w terenie w odniesieniu do prac w zakresie gospodarki leśnej, zgodnie z rozporządzeniem w zakresie wymagań dobrej praktyki,
- należyte zabezpieczanie interesu nadleśnictwa w zawieranych umowach,
- rozpoczęcie użytkowania budowanych/przebudowywanych dróg leśnych (obiektów budowlanych) wyłącznie po uprzednim dopełnieniu obowiązków wynikających z Prawa budowlanego oraz pozwolenia na budowę dotyczących zakończenia budowy/przebudowy,
- wzmocnienie nadzoru nad realizacją obowiązku zamieszczania informacji o środowisku.

**Informacje
o realizacji wniosków
pokontrolnych**

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że według stanu na 27.03.2025 r. zrealizowano 18 wniosków (66,7 %) oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych 4 wniosków (14,8 %).

**Finansowe
rezultaty kontroli¹³²**

Ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego.

Pozostałe informacje

Kierownicy jednostek objętych kontrolą nie zgłosili zastrzeżeń¹³³ do wystąpień pokontrolnych.

Kontrola *Adaptacja gospodarki leśnej Lasów Państwowych do zmian klimatycznych* (P/24/094) została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. W kontroli uczestniczyło pięć delegatur NIK: Delegatura w Krakowie, Delegatura w Łodzi, Delegatura w Olsztynie, Delegatura w Opolu, Delegatura w Zielonej Górze.

W wyniku kontroli Delegatura NIK w Łodzi skierowała dwa zawiadomienia do Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczeń z art. 93 pkt 8 ustawy *Prawo budowlane*, tj. polegających na nieprzeprowadzeniu wymaganych kontroli okresowych zbiorników małej retencji wodnej.

¹³² Wewnętrzny rejestr NIK, służący rejestrowaniu nieprawidłowości w wymiarze finansowym.

¹³³ Postanowieniem z dnia 15.11.2024 r. Dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze odmówił przyjęcia zastrzeżeń złożonych (po terminie) przez DGLP. Postanowieniem z dnia 4.12.2024 r. Prezes NIK utrzymał ww. postanowienie w mocy.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Krakowie	Nadleśnictwo Brzesko	Paweł Dzięgielowski – Nadleśniczy
2.		Nadleśnictwo Gromnik	Grzegorz Wojtanowski – Nadleśniczy
3.		Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Krakowie	Piotr Kempf – Dyrektor RDLP
4.	Delegatura NIK w Łodzi	Nadleśnictwo Brzeziny	Sławomir Lipski – Nadleśniczy
5.		Nadleśnictwo Grotniki	Wojciech Cabaj – Nadleśniczy
6.		Nadleśnictwo Spała	Bartosz Perz – Nadleśniczy
7.		Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Łodzi	Jacek Chudy – Dyrektor RDLP
8.	Delegatura NIK w Olsztynie	Nadleśnictwo Korpele	Marcin Hińko – Nadleśniczy
9.		Nadleśnictwo Kudypy	Tomasz Pampuch – Nadleśniczy
10.		Nadleśnictwo Strzałowo	Mirosław Wróblewski – Nadleśniczy
11.		Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie	Adam Czajkowski – Dyrektor RDLP
12.	Delegatura NIK w Opolu	Nadleśnictwo Opole	Marek Cholewa – Nadleśniczy
13.		Nadleśnictwo Tułowice	Wiesław Skrzypek – Nadleśniczy
14.		Nadleśnictwo Zawadzkie	Grzegorz Furmański – Nadleśniczy
15.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Nadleśnictwo Brzózka	Piotr Świder – Nadleśniczy
16.		Nadleśnictwo Przytok	Przemysław Kozłowski – Nadleśniczy
17.		Nadleśnictwo Szprotawa	Dariusz Chełski – Nadleśniczy

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
18.		Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Szczecinie	Paweł Gzyl – Dyrektor RDLP
19.		Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	Witold Koss – Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
20.		Nadleśnictwo Rzepin	Andrzej Cap – Nadleśniczy
21.		Nadleśnictwo Nowa Sól	Artur Tararuj – Nadleśniczy
22.		Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Zielonej Górze	Jerzy Łokietko – Dyrektor RDLP
23.		Przedsiębiorstwo Państwowe Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej Oddział w Gorzowie Wielkopolskim	Paweł Guzikowski – Dyrektor Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej

Jednostki lp. 20–23 zostały objęte kontrolą rozpoznawczą¹³⁴ nr R/23/003/LZG – *Planowanie i wykonywanie wybranych zadań związanych z gospodarką leśną oraz sprawowanie nadzoru nad ich realizacją.*

¹³⁴ Której założeniem było m.in. udzielenie odpowiedzi czy:

- Czy przygotowanie organizacyjne oraz planowanie zadań związanych z gospodarką leśną, w tym z zakresu urządzania lasu, były prawidłowe i rzetelne?
- Czy zadania związane z gospodarką leśną były wykonywane prawidłowo?
- Czy nadzór nad realizacją zadań związanych z gospodarką leśną był skuteczny?

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Nadleśnictwo Brzesko	pozytywna	Prawidłowe wykonywanie zadań.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
2.	Nadleśnictwo Gromnik	pozytywna	Prawidłowe wykonywanie zadań.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
3.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Krakowie	pozytywna	Prawidłowe wykonywanie zadań.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
4.	Nadleśnictwo Brzeziny	w formie opisowej	Podejmowanie działań adoptujących gospodarkę leśną do zmian klimatycznych.	Nieudokumentowanie odbywania lub nieprzeprowadzanie szkoleń z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Nieprawidłowe opracowanie <i>Sposobu postępowania na wypadek pożaru</i> . Brak lub nierzetelne prowadzenie wizji terenowej w lesie. Nieprawidłowe prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych. Niewykonywanie obowiązków związanych z przeglądami okresowymi stanu technicznego obiektów. Nieprawidłowa realizacja obowiązków w zakresie udostępniania informacji o środowisku.
5.	Nadleśnictwo Grotniki	w formie opisowej	Podejmowanie działań adoptujących gospodarkę leśną do zmian klimatycznych.	Nieudokumentowanie odbywania lub nieprzeprowadzanie szkoleń z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Nieterminowe uzgadnianie <i>Sposobu postępowania na wypadek pożaru</i> . Nieprawidłowe prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych. Niewykonywanie obowiązków związanych z przeglądami okresowymi stanu technicznego obiektów. Brak lub nierzetelne prowadzenie wizji terenowej w lesie.
6.	Nadleśnictwo Spała	w formie opisowej	Podejmowanie działań adoptujących gospodarkę leśną do zmian klimatycznych.	Nieprzeprowadzanie szkoleń z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Nierzetelne opracowanie <i>Sposobu postępowania na wypadek pożaru</i> . Nieprawidłowe rozmieszczenie punktów czerpania wody. Brak lub nierzetelne prowadzenie wizji terenowej w lesie.
7.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Łodzi	w formie opisowej	Podjęcie działań mających na celu adaptację gospodarki leśnej do zmian klimatycznych.	Nieprzeprowadzanie szkoleń z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Błędy w zakresie podsumowań procedury opracowywania PUL. Niewystarczający nadzór nad trzema nadleśnictwami.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Nadleśnictwo Korpele	pozytywna	Prawidłowe wykonywanie zadań.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
9.	Nadleśnictwo Kudypy	pozytywna	Prawidłowe wykonywanie zadań.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
10.	Nadleśnictwo Strzałowo	w formie opisowej	Właściwe przygotowanie do wykonywania zadań. Prawidłowe wykonywanie zadań.	Nieprawidłowości związane z zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów.
11.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie	w formie opisowej	Realizacja działań mających na celu adaptację gospodarki leśnej do zmian klimatycznych.	Nieprzeprowadzanie szkoleń z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu. Wydanie planów zadań gospodarczych dla nadleśnictw bez podstawy prawnej. Błędy w procedurze opracowania PUL. Nierzetelne działania związane z zapobieganiem rozprzestrzenianiu się roślinnych inwazyjnych gatunków obcych. Nieprawidłowa realizacja obowiązków związanych z udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie.
12.	Nadleśnictwo Opole	w formie opisowej	Prawidłowe przygotowanie do wykonywania zadań. Realizacja działań mających na celu adaptację gospodarki leśnej do zmian klimatycznych.	Zaniechanie rzetelnego sprawdzenia przeszkolenia w zakresie ochrony przeciwpożarowej lasu. Nieprawidłowa realizacja obowiązków związanych z udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie.
13.	Nadleśnictwo Tułowice	w formie opisowej	Prawidłowe przygotowanie do wykonywania zadań. Realizacja działań mających na celu adaptację gospodarki leśnej do zmian klimatycznych.	Nieprzeprowadzanie szkoleń z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu. Nieaktualizowanie <i>Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu</i> . Braki w oznakowaniu dojazdów pożarowych. Niewykonywanie obowiązków związanych z przeglądami okresowymi stanu technicznego obiektu.
14.	Nadleśnictwo Zawadzkie	w formie opisowej	Prawidłowe przygotowanie do wykonywania zadań. Realizacja działań mających na celu adaptację gospodarki leśnej do zmian klimatycznych.	Niedokonywanie rzetelnego sprawdzenia przeszkolenia w zakresie ochrony przeciwpożarowej lasu. Niewykonywanie obowiązków związanych z przeglądami okresowymi stanu technicznego obiektów.
15.	Nadleśnictwo Brzózka	w formie opisowej	Wykonywanie zadań związanych z dostosowaniem gospodarki do zmian klimatycznych.	Nieterminowe przeprowadzanie szkoleń z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
16.	Nadleśnictwo Przytok	w formie opisowej	Podjęmowanie działań ukierunkowanych na zwiększanie różnorodności gatunkowej, przebudowę drzewostanów, wprowadzanie do składów upraw gatunków rzadkich oraz na zwiększanie zalesień	Nieprzeprowadzanie szkoleń z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasu. Błędy w zawieranych umowach. Nieterminowe i nierzetelne opracowanie projektu docelowej sieci drogowej nadleśnictwa. Użytkowanie drogi podczas jej przebudowy.
17.	Nadleśnictwo Szprotawa	pozytywna	Wykonywanie zadań związanych z dostosowaniem gospodarki do zmian klimatycznych.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
18.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Szczecinie	pozytywna	Rzetelne i prawidłowe wykonywanie zadań.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
19.	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	w formie opisowej	Podjęcie działań inicjujących, koordynujących mających na celu adaptację gospodarki leśnej do zmian klimatycznych.	Nieprawidłowości przy opracowywaniu i wdrażaniu <i>Kompleksowego programu przeciwdziałania procesom zamierania lasów</i> . Niepełna weryfikacja PUL przed przekazaniem ich do zatwierdzenia. Niewyegzekwowanie od nadzorowanych jednostek prowadzenia działalności w oparciu o zatwierdzony PUL.
20.	Nadleśnictwo Rzepin	pozytywna	Rzetelne i prawidłowe planowanie oraz wykonywanie zadań.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
21.	Nadleśnictwo Nowa Sól	w formie opisowej	Monitorowanie zmian w ekosystemach leśnych oraz diagnozowanie ryzyk związanych z szeroko rozumianym zagadnieniem zmiany klimatu.	Prowadzenie gospodarki leśnej bez zatwierdzonego przez ministra PUL, pozyskując drewno również z obszarów Natura 2000. Nieprzeprowadzenie szkolenia z zakresu ochrony przeciwpożarowej lasów dla wszystkich pracowników. Częściowy brak pokrycia lasów siecią wymaganych dróg.
22.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Zielonej Górze	w formie opisowej	Prawidłowe przygotowanie do realizacji zadań.	Niewyegzekwowanie od nadzorowanych jednostek prowadzenia działalności w oparciu o zatwierdzony PUL. Niewyegzekwowanie od nadzorowanych jednostek terminowego składania sprawozdań.
23.	Przedsiębiorstwo Państwowe Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej Oddział w Gorzowie Wielkopolskim	pozytywna	Rzetelne i zgodnie z umowami opracowanie projektów PUL. Prawidłowe przygotowanie do realizacji zadań.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

6.2.1. Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Pojęcie lasu	1. Ustawa o <i>lasach</i> określa w szczególności zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową; Lasem w rozumieniu art. 3 ww. ustawy jest grunt:
	– o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków; – związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.
Zarządca lasów	2. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o <i>lasach</i>¹³⁵, lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. W ramach sprawowanego zarządu LP prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość (art. 4 ust. 3 cyt. ustawy).
Gospodarka leśna	3. Zgodnie z ustawą o <i>lasach</i>, gospodarka leśna stanowi działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz owoców runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu. (art. 6 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy).
	Trwale zrównoważona gospodarka leśna natomiast oznacza działalność zmierzającą do kształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów (art. 6 ust. 1 pkt 1a ww. ustawy).
Plan urządzenia lasu	4. Podstawowym dokumentem gospodarki leśnej opracowywanym dla określonego obiektu, zawierającym opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej jest plan urządzenia lasu (dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa o obszarze co najmniej 10 ha opracowywany jest uproszczony plan urządzenia lasu).

¹³⁵ Przepisu tego nie stosuje się do lasów będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów.

Stosownie do zapisów art. 6 ust. 1 pkt 11 ustawy o *lasach*, program ochrony przyrody to część planu urządzenia lasu zawierający kompleksowy opis stanu przyrody, zadania z zakresu jej ochrony i metody ich realizacji, obejmujący zasięg terytorialny nadleśnictwa.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o *lasach*, trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, z uwzględnieniem w szczególności następujących celów:

- 1) zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą;
- 2) ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na: zachowanie różnorodności przyrodniczej, zachowanie leśnych zasobów genetycznych, walory krajobrazowe, potrzeby nauki;
- 3) ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym;
- 4) ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych;
- 5) produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu.

Zasada powszechnej ochrony lasów

5. Gospodarkę leśną prowadzi się według zasad powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz powiększania zasobów leśnych (art. 8 ustawy o *lasach*).

Stosownie do zapisów art. 9 ww. ustawy, w celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów właściciele lasów są obowiązani do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, a w szczególności do:

- 1) wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów;
- 2) zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych;
- 3) ochrony gleby i wód leśnych.

Zabiegi zwalczające i ochronne

6. Art. 10 ust. 1 ustawy o *lasach* stanowi, że w razie wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów:

- 1) nadleśniczy, z zastrzeżeniem pkt 2, wykonuje zabiegi zwalczające i ochronne;
- 2) starosta, z urzędu lub na wniosek nadleśniczego, zarządza wykonanie zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych, niestanowiących własności Skarbu Państwa, na koszt właściwych nadleśnictw.

W przypadku konieczności wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych na obszarze dwóch lub więcej nadleśnictw wykonanie zabiegów, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, zarządza dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych.

Obowiązki LP

7. Zgodnie z art. 13a ust. 1 ustawy o *lasach*, w celu realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej LP obowiązane są w szczególności do:

- 1) inicjowania, koordynowania i prowadzenia okresowej oceny stanu lasów i zasobów leśnych oraz prognozowania zmian w ekosystemach leśnych,

- 2) sporządzania okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów oraz aktualizacji stanu zasobów leśnych,
 - 3) prowadzenia banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów.
- Zadania określone w art. 13a ust. 1 pkt 2 i 3 ww. ustawy realizowane są bez względu na formę własności lasów.

W celu promocji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ochrony zasobów przyrody w lasach Dyrektor Generalny może, w drodze zarządzenia, ustanawiać leśne kompleksy promocyjne (art. 13b ust. 1 ustawy *o lasach*).

Zalesienia

8. Powiększanie zasobów leśnych następuje w wyniku zalesienia gruntów oraz podwyższania produktywności lasu w sposób określony w planie urządzenia lasu (art. 14 ust. 1 ustawy *o lasach*).

Do zalesienia mogą być przeznaczone nieużytki, grunty rolne nieprzydatne do produkcji rolnej i grunty rolne nieużytkowane rolniczo oraz inne grunty nadające się do zalesienia, a w szczególności:

- 1) grunty położone przy źródłiskach rzek lub potoków, na wododziałach, wzdłuż brzegów rzek oraz na obrzeżach jezior i zbiorników wodnych,
- 2) lotne piaski i wydmy piaszczyste,
- 3) strome stoki, zbocza, urwiska i zapadliska,
- 4) hałdy i tereny po wyeksploatowanym piasku, żwirze, torfie i glinie (art. 14 ust. 2 cyt. ustawy).

Wielkość zalesień, ich rozmieszczenie oraz sposób realizacji określa krajowy program zwiększania lesistości opracowany przez ministra właściwego do spraw środowiska, zatwierdzony przez Radę Ministrów (art. 14 ust. 2a ww. ustawy).

Obowiązek zalesiania gruntów ciąży na nadleśniczych w odniesieniu do gruntów w zarządzie Lasów Państwowych oraz na właścicielach lub użytkownikach wieczystych pozostałych gruntów (art. 14 ust. 4 ustawy *o lasach*).

Lasy ochronne

9. Zgodnie z art. 15 ustawy o lasach, za lasy szczególnie chronione (lasy ochronne) mogą być uznane lasy, które:

- 1) chronią glebę przed zmywaniem lub wyjąłowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub lawin;
- 2) chronią zasoby wód powierzchniowych i podziemnych, regulują stosunki hydrologiczne w zlewni oraz na obszarach wododziałów;
- 3) ograniczają powstawanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków;
- 4) są trwale uszkodzone na skutek działalności przemysłu;
- 5) stanowią drzewostany nasienne lub ostoje zwierząt i stanowiska roślin podlegających ochronie gatunkowej;
- 6) mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa Państwa;
- 7) są położone:
 - a) w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców,
 - b) w strefach ochronnych uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej w rozumieniu ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. *o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*,
 - c) w strefie górnej granicy lasów.

Stosownie do art. 16 ustawy *o lasach* minister właściwy do spraw środowiska, w drodze decyzji, uznaje las za ochronny lub pozbawia go tego charakteru, na wniosek Dyrektora Generalnego, zaopiniowany przez radę gminy – w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.

Szczegółowe zasady i tryb uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowe zasady prowadzenia w nich gospodarki leśnej określa rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w *sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej*¹³⁶.

Sporządzanie PUL

10. Plan urządzenia lasu, stosownie do zapisów art. 18 ustawy *o lasach* sporządza się na 10 lat¹³⁷, z uwzględnieniem:

- 1) przyrodniczych i ekonomicznych warunków gospodarki leśnej;
- 2) celów i zasad gospodarki leśnej oraz sposobów ich realizacji, określonych dla każdego drzewostanu i urządzanego obiektu, z uwzględnieniem lasów ochronnych.

Zmiana okresu, o którym mowa powyżej wymaga zgody organu zatwierdzającego plan urządzenia lasu.

Plan urządzenia lasu powinien zawierać w szczególności (art. 18 ust. 4 ustawy *o lasach*):

- 1) opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w tym:
 - a) zestawienie powierzchni lasów, gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz lasów ochronnych,
 - b) zestawienie powierzchni lasów z roślinnością leśną (uprawami leśnymi) według gatunków drzew w drzewostanie, klas wieku, klas bonitacji drzewostanów oraz funkcji lasów;
- 2) analizę gospodarki leśnej w minionym okresie;
- 2a) program ochrony przyrody;
- 3) określenie zadań, w tym w szczególności dotyczących:
 - a) ilości przewidzianego do pozyskania drewna, określonego oddzielnie jako etat mięszszościowy użytków rębnych oraz etat powierzchniowy użytków przedrębnych,
 - b) zalesień i odnowień,
 - c) pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej,
 - d) gospodarki łowieckiej,
 - e) potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 ww. ustawy, plany urządzenia lasu oraz uproszczone plany urządzenia lasu sporządzają specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego. Artykuł 19c cyt. ustawy stanowi, że wykonywanie planów urządzenia lasu może być prowadzone przez przedsiębiorcę, w tym usługodawcę z państwa członkowskiego w rozumieniu art. 3 pkt 10 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*¹³⁸, który dysponuje wyposażeniem technicznym oraz zatrudnia osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje niezbędne do terminowego i prawidłowego sporządzania planów urządzenia lasu.

¹³⁶ Dz. U. Nr 67 poz. 337.

¹³⁷ Z zastrzeżeniem, że w przypadkach uzasadnionych stanem lasów, a w szczególności wystąpieniem szkód lub klęsk żywiołowych, plan urządzenia lasu może być opracowany na okresy krótsze niż 10 lat.

¹³⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 470.

Plan urządzenia lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu sporządzany jest:

- 1) dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych – na zlecenie i koszt Lasów Państwowych;
- 2) dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych – na zlecenie starosty;
- 3) dla pozostałych lasów – na zlecenie i koszt właścicieli (art. 21 ust. 1 ustawy *o lasach*)

Minister właściwy do spraw środowiska:

- zatwierdza plan urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 22 ust. 1 ustawy *o lasach*),
- nadzoruje wykonanie planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wykonanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 22 ust. 4 ustawy *o lasach*).

Zgodnie z art. 23 ww. ustawy, zmiana planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu może być dokonana aneksem, z zachowaniem przepisów art. 22 oraz z zastrzeżeniem, że:

- zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna w nadleśnictwie ponad wielkość określoną w planie urządzenia lasu etatem mięszościowym użytków rębnych może nastąpić tylko w związku ze szkodą lub klęską żywiołową,
- pozyskanie drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, niezgodnie z uproszczonym planem urządowania lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3, jest możliwe wyłącznie w przypadkach losowych; decyzje w tej sprawie, na wniosek właściciela lasu, wydaje starosta.

Stosownie do art. 23 ust. 3 ustawy *o lasach*, w razie braku możliwości utrzymania przewidzianego w planie urządzenia lasu etatu cięć użytków rębnych z przyczyn wymienionych w ust. 2¹³⁹, dokonuje się zmiany planu urządzenia lasu w trybie określonym w ust. 1¹⁴⁰.

Warunki i tryb sporządzania PUL

11. Szczegółowe warunki i tryb sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. *w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu*.

Przy sporządzaniu planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu uwzględnia się:

- 1) wymogi hodowli, ochrony, urządowania, ochrony przeciwpożarowej i użytkowania lasu,
- 2) wymogi ochrony przyrody i krajobrazu oraz ochrony różnorodności biologicznej,
- 3) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa,
- 4) zasady prowadzenia gospodarki leśnej w lasach ochronnych,

¹³⁹ Art. 23 ust. 2 stanowi, że zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna w nadleśnictwie ponad wielkość określoną w planie urządzenia lasu etatem mięszościowym użytków rębnych może nastąpić tylko w związku ze szkodą lub klęską żywiołową.

¹⁴⁰ Zgodnie z art. 23 ust. 1, zmiana planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu może być dokonana aneksem, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4 oraz zachowaniem przepisów art. 22.

- 5) planowany w aktach prawa miejscowego sposób zagospodarowania lasu i jego otoczenia,
- 6) potrzeby racjonalnego kształtowania i ochrony zasobów wodnych (§ 1 ust. 1 ww. rozporządzenia).

Paragraf 2 ust. 1 wskazanego rozporządzenia stanowi, że sporządzenie planu urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa zleca właściciel lasu, a w przypadku lasów będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Zlecenie sporządzenia planu urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa następuje nie później niż na 15 miesięcy przed upływem okresu obowiązywania dotychczasowego planu urządzenia lasu (§ 2 ust. 2 cyt. rozporządzenia).

Tryb sporządzania planu urządzenia lasu obejmuje przeprowadzenie czynności inwentaryzacyjnych, analitycznych, planistyczno-prognostycznych (§ 3 rozporządzenia). Paragrafy 4–6 rozporządzenia zawierają opis ww. czynności.

Struktura LP

12. Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. W skład Lasów Państwowych wchodzi następujące jednostki organizacyjne:

- 1) Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych,
- 2) regionalne dyrekcje Lasów Państwowych,
- 3) nadleśnictwa,
- 4) inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 32 ust. 1–2 ustawy o lasach).

Dyrektor Generalny LP w szczególności:

- 1) reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania,
- 1a) inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność dyrektorów RDLP oraz kierowników innych jednostek organizacyjnych LP o zasięgu krajowym,
- 1b) zarządza gruntami i innymi nieruchomościami nabytymi lub wydzielonymi z bezpośredniego zarządu nadleśnictwa na potrzeby DGLP lub wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP,
- 2) tworzy, łączy, dzieli i likwiduje jednostki organizacyjne o zasięgu krajowym,
- 3) inicjuje, organizuje oraz koordynuje przedsięwzięcia na rzecz ochrony lasów, racjonalnej gospodarki leśnej i rozwoju leśnictwa,
- 4) organizuje planowanie urządzeniowe w lasach i prognozowanie w leśnictwie,
- 5) nadzoruje i koordynuje zadania w zakresie kształcenia kadr dla leśnictwa oraz popularyzacji wiedzy leśnej,
- 6) inicjuje, popiera i finansuje badania w zakresie leśnictwa oraz nadzoruje wykorzystanie wyników tych badań,
- 7) wyrównuje niedobory środków finansowych w nadleśnictwach i RDLP, wynikające ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej,
- 8) organizuje wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP,
- 9) powołuje i odwołuje: zastępców Dyrektora Generalnego, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, Głównego Inspektora Straży Leśnej, dyrektorów RDLP, kierowników pozostałych jednostek organizacyjnych LP (art. 33 ust. 3 ustawy o lasach).

Art. 34 ustawy o *lasach* stanowi, że dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w szczególności:

- 1) reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania,
- 2) tworzy, za zgodą Dyrektora Generalnego, a także łączy, dzieli i likwiduje jednostki organizacyjne o zasięgu regionalnym, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 4,
- 2a) zarządza gruntami i innymi nieruchomościami nabytymi lub wydzielonymi z bezpośredniego zarządu nadleśnictwa, na potrzeby regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych,
- 2b) powołuje i odwołuje: zastępców dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, w uzgodnieniu z Dyrektorem Generalnym, nadleśniczych, kierowników jednostek organizacyjnych, o których mowa w pkt 2,
- 2c) inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność nadleśniczych i kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu regionalnym,
- 3) organizuje wspólne przedsięwzięcia nadzorowanych jednostek organizacyjnych w zakresie ochrony lasu i racjonalnej gospodarki leśnej,
- 4) dysponuje środkami finansowymi, wydzielonymi na wyrównywanie niedoborów środków w poszczególnych nadleśnictwach, wynikających ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej,
- 5) prowadzi szkolenie i doradztwo zawodowe w zakresie leśnictwa,
- 7) prowadzi działalność usługową w zakresie leśnictwa na rzecz nadzorowanych jednostek i innych przedsiębiorców,
- 8) reprezentuje Skarb Państwa w sprawach wynikających z postępowania regulacyjnego określonego w ustawach o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 9) wykonuje zadania związane z zapobieganiem rozprzestrzenianiu się w środowisku inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii lub inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Polski, lub inwazyjnych gatunków obcych, które prawdopodobnie spełniają kryteria uznania ich za stwarzające zagrożenie dla Unii, w zakresie określonym w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o *gatunkach obcych*¹⁴¹.

Kompetencje nadleśniczego wyszczególnia art. 35 ww. ustawy. Przywołany przepis wskazuje, że nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu, a w szczególności:

- reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania,
- kieruje nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych,
- bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa, pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych,
- inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność pracowników nadleśnictwa,
- ustala organizację nadleśnictwa, w tym podział na leśnictwa zapewniający leśniczemu prawidłowe wykonywanie zadań gospodarczych, oraz zatrudnia i zwalnia pracowników nadleśnictwa,
- organizuje ochronę mienia i zwalczanie szkodnictwa leśnego.

¹⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1589.

Nadleśniczy udziela właścicielowi lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa pomocy, na jego wniosek, poprzez doradztwo w zakresie zalesiania i gospodarki leśnej, czy też odpłatne udostępnienie sadzonek drzew i krzewów leśnych oraz specjalistycznego sprzętu leśnego. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek właściciela lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, poparty opinią wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nadleśniczy może udostępnić nieodpłatnie sadzonki drzew i krzewów leśnych na ponowne wprowadzenie roślinności leśnej (upraw leśnych) – zgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3¹⁴². Nadleśniczy może, na podstawie umowy z właścicielem lasu, organizować wykonywanie zadań gospodarczych w lesie, łącznie ze sprzedażą drewna.

Nadleśniczy na wniosek właściciela gruntu przeznaczonego:

- 1) do zalesienia – sporządza plan zalesienia oraz potwierdza wykonanie zalesienia zgodnie z tym planem albo
- 2) na realizację inwestycji zwiększających odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska – sporządza plan tej inwestycji oraz potwierdza jej wykonanie zgodnie z tym planem, albo
- 3) na realizację inwestycji zwiększających bioróżnorodność lasów prywatnych – sporządza plan tej inwestycji oraz potwierdza jej wykonanie zgodnie z tym planem

– w przypadku, gdy zalesienie to będzie wykonywane lub inwestycja ta będzie realizowana zgodnie z przepisami o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 lub zgodnie z przepisami o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027.

Nabywanie gruntów

13. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o *lasach*, kierownik jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych, z wyjątkiem kierownika jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 32 ust. 2 pkt 4¹⁴³, za zgodą Dyrektora Generalnego, może nabywać stanowiące własność osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, lasy, grunty przeznaczone do zalesienia lub inne grunty lub nieruchomości, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami gospodarki leśnej i nie narusza interesu Skarbu Państwa.

Las lub grunt przeznaczony do zalesienia może być nabyty w szczególności w przypadku jego bezpośredniej przyległości do gruntu pozostającego w zarządzie Lasów Państwowych, zniesienia współwłasności lasu, gruntu przeznaczonego do zalesienia lub innego gruntu lub nieruchomości, regulacji przebiegu granicy polno-leśnej. Nabycie lasu, gruntu przeznaczonego do zalesienia lub innego gruntu lub nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu pisemnej zgody Dyrektora Generalnego, wyrażonej na pisemny wniosek kierownika jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych. Las, grunt przeznaczony do zalesienia lub inny grunt lub nieruchomość mogą być nabyte za cenę nie wyższą od wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 37 ust. 2–3, 5 ustawy o *lasach*).

¹⁴² Dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów.

¹⁴³ Inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Stosownie do zapisów art. 37a ust. 1 ustawy o *lasach*, w przypadku sprzedaży przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, niestanowiącego własności Skarbu Państwa gruntu:

- 1) oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków, lub
 - 2) przeznaczonego do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub
 - 3) o którym mowa w art. 3, objętego uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3
- Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, przysługuje z mocy prawa prawo pierwokupu tego gruntu.

Zasady prowadzenia działalności przez LP

14. Lasy Państwowe prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów (art. 50 ust. 1 ustawy o *lasach*).

Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową, w tym m.in. na: wykonywanie krajowego programu zwiększania lesistości, o którym mowa w art. 14 ust. 2a ustawy o *lasach* oraz pielęgnację i ochronę upraw i młodników powstałych w ramach realizacji tego programu, finansowanie edukacji leśnej społeczeństwa, w szczególności poprzez tworzenie i prowadzenie leśnych kompleksów promocyjnych, zakładanie ścieżek przyrodniczo-leśnych (art. 54 pkt 2 i pkt 6 ustawy o *lasach*).

W Lasach Państwowych tworzy się fundusz leśny stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie, którego środkami dysponuje Dyrektor Generalny LP (art. 56 ustawy o *lasach*).

Środkami funduszu leśnego są m.in.: odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw, należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych, należności wynikające z odszkodowań, dotacje budżetowe z wyłączeniem dotacji celowych. Środki funduszu leśnego niewykorzystane w danym roku kalendarzowym stanowią dochód tego funduszu w następnym roku kalendarzowym (art. 57 ustawy o *lasach*).

Środki funduszu leśnego przeznacza się dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań: gospodarki leśnej oraz dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Środki te mogą być przeznaczone również m.in. na: wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej, badania naukowe, tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej, sporządzanie planów urządzenia lasu, prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych, ochronę przyrody w lasach realizowaną metodami gospodarki leśnej, nabywanie przez Skarb Państwa gruntów, o których mowa w art. 37a ustawy, oraz lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania, o których mowa w art. 37 ustawy, a także na inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach (art. 58 ust. 1, ust. 2 pkt 1–5, 5a, 5b i 6 ustawy o *lasach*).

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej w LP określone zostały – na podstawie art. 59 ustawy o *lasach* – w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie *szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe*¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Dz. U. Nr 134, poz. 692.

15. Szczegółowe zasady zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w *sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów*. Zgodnie z § 1 wskazanego rozporządzenia, zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów dostosowuje się do kategorii zagrożenia pożarowego lasów oraz stopnia zagrożenia pożarowego lasów lub prognozowanego stopnia zagrożenia pożarowego lasów. Kategoria zagrożenia pożarowego lasów obejmuje lasy o podobnym poziomie podatności na pożar, ustalonym na podstawie częstotliwości występowania pożarów, warunków drzewostanowych i klimatycznych oraz czynników antropogenicznych.

Stopień zagrożenia pożarowego lasów jest to poziom prawdopodobieństwa zaistnienia pożaru w danym dniu, w zależności od dynamicznych zmian pogodowych i wilgotności ściółki. Prognozowany stopień zagrożenia pożarowego lasów jest to prognozowany poziom prawdopodobieństwa zaistnienia pożaru, zależny od dynamicznych zmian pogodowych i wilgotności ściółki. W § 2 rozporządzenia wyszczególniono następujące kategorie zagrożenia pożarowego lasów:

- 1) I kategoria zagrożenia pożarowego – duże zagrożenie,
- 2) II kategoria zagrożenia pożarowego – średnie zagrożenie,
- 3) III kategoria zagrożenia pożarowego – małe zagrożenie,

przy czym sposób zaliczania lasów do kategorii zagrożenia pożarowego lasów jest określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Zaliczenia lasów do kategorii zagrożenia pożarowego lasów dokonuje się dla obszaru każdego nadleśnictwa albo parku narodowego w planach urządzenia lasu, uproszczonych planach urządzenia lasu albo planach ochrony parku narodowego (§ 2 ust. 2a rozporządzenia).

Stopień oraz prognozowany stopień zagrożenia pożarowego lasów oznacza się dla strefy prognostycznej (§ 3 ust. 4 rozporządzenia). Paragraf 4 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że w lasach o powierzchni powyżej 300 ha zaliczonych do I lub II kategorii zagrożenia pożarowego, w okresach oznaczonego dla tych lasów 1., 2. lub 3. stopnia lub prognozowanego stopnia zagrożenia pożarowego lasów, jest wymagane prowadzenie obserwacji mającej na celu wczesne wykrycie pożaru, zawiadomienie o jego powstaniu, a także podjęcie działań ratowniczych. Obserwacja lasów, o której mowa w ust. 1, może być prowadzona następującymi sposobami:

- 1) ze stałych punktów obserwacji naziemnej,
- 2) przez naziemne patrole przeciwpożarowe,
- 3) przez patrole lotnicze (§ 4 ust. 2 rozporządzenia).

Drogi leśne, wykorzystywane jako dojazdy pożarowe, powinny być oznakowane i utrzymane w sposób zapewniający ich przejezdność (§ 7 ust. 1 rozporządzenia). Odległość pomiędzy dowolnym punktem położonym w lesie, a najbliższą drogą publiczną, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, lub drogą, o której mowa w § 7 ust. 1, nie powinna przekraczać:

- 750 m – dla lasów zaliczonych do I kategorii zagrożenia pożarowego,
- 1500 m – dla lasów zaliczonych do II lub III kategorii zagrożenia pożarowego (§ 8 rozporządzenia).

Dobra praktyka

16. W § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. *w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej*¹⁴⁵ określono ww. wymagania tj.:

- 1) przed przystąpieniem do prac z zakresu gospodarki leśnej przeprowadza się wizję terenową w wydzieleniu leśnym albo na działce ewidencyjnej, na terenie których planowane są te prace, w celu sprawdzenia występowania gatunków chronionych lub potencjalnych miejsc ich występowania,
- 2) przed przystąpieniem do prac z zakresu gospodarki leśnej tymczasowo oznakowuje się stanowiska, na których gatunki chronione występują, miejsca istotne dla gatunków chronionych, które należy zachować, lub w inny sposób zapewnia się znajomość tych stanowisk i miejsc przez wykonawcę prac,
- 3) w przypadku ujawnienia występowania stanowisk gatunków chronionych lub potencjalnych miejsc ich występowania w trakcie prac, pkt 1 i 2 stosuje się odpowiednio, w tym w razie potrzeby niezwłocznie modyfikuje się sposób wykonywania prac, oraz w razie potrzeby stosuje się odpowiednie działania minimalizujące lub kompensujące wyrządzone szkody,
- 4) na brzegach zbiorników wodnych i cieków, w odległości 10 metrów od linii brzegowej, należy pozostawiać: zwalone pnie drzew, podszyt, duże kamienie w celu ułatwienia zwierzętom dostępu do wody oraz migracji zwierząt,
- 5) w okresie lęgowym ptaków nie wycina się drzew, na których zostały zidentyfikowane zasiedlone gniazda,
- 6) drzewa dziuplaste pozostawia się do ich naturalnego rozpadu,
- 7) martwe drzewa pozostawia się w celu zapewnienia ciągłości występowania martwego drewna, przy czym jego ilość nie może w szczególności stwarzać zagrożenia pożarowego lub ryzyka wystąpienia szkodliwych czynników biotycznych,
- 8) enklawy śródleśne, w tym polany i łąki, na których stwierdzono stanowiska gatunków chronionych związanych z terenami otwartymi, należy utrzymywać w nie pogorszonym stanie poprzez usuwanie, w razie potrzeby, drzew i krzewów oraz koszenie z usuwaniem biomasy,
- 9) w stanie naturalnym lub, w przypadkach szczególnych, zbliżonym do naturalnego pozostawia się śródleśne zbiorniki i ciek wodne,
- 10) koryt cieków nie wykorzystuje się do zrywki drewna,
- 11) na etapie planowania i realizacji działań z zakresu gospodarki leśnej należy uwzględniać potrzebę zachowania zróżnicowania faz rozwojowych drzewostanów na poziomie krajobrazowym,
- 12) zaleca się zapewnienie udziału w drzewostanach drzew gatunków wczesnosukcesyjnych, w szczególności brzozy, osiki, wierzby i iwy. Udział wymienionych gatunków większy niż 10 % uzależniony jest od decyzji właściciela lasu, uwzględniającej kryteria przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne,

¹⁴⁵ Dz. U. poz. 2408. Od 26 kwietnia 2023 r. rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 marca 2023 r. *w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej* (Dz. U. poz. 672).

- 13) wykonując odnowienia i zalesienia, należy uwzględniać:
 - a) regionalne uwarunkowania przyrodnicze,
 - b) regionalizację nasienną w rozumieniu przepisów o leśnym materiale rozmnożeniowym,
 - c) warunki siedliskowe i stan środowiska przyrodniczego,
- 14) przed wykonaniem cięć związanych z generacyjną wymianą lasu należy wybrać rodzaj cięć odpowiedni do planowanego sposobu odnowienia: naturalnego albo sztucznego,
- 15) odnowienie naturalne należy stosować wszędzie tam, gdzie drzewostan macierzysty, z którego ma powstać samosiew, jest pełnowartościowy i składa się z gatunków, które pożądane są w tym samym miejscu, warunki siedliskowe umożliwiają uzyskanie odnowienia naturalnego, a odnowienie to gwarantuje pokrycie powierzchni uprawy powyżej 50 % oraz stabilność drzewostanu;
- 16) w drzewostanach dojrzałych do odnowienia, użytkowanych cięciami zupełnymi o powierzchni powyżej 1 ha, pozostawia się kępy starodrzewia do naturalnego obumarcia, zajmujące nie więcej niż 5 % powierzchni zrębu,
- 17) nie stosuje się cięć zupełnych bezpośrednio przy źródłach, rzekach, jeziorach, torfowiskach i źródłiskach, a także w miejscach pamięci narodowej i kultu religijnego; w miejscach tych zaleca się pozostawianie naturalnych stref ekotonowych lub ich tworzenie, w szczególności poprzez sadzenie krzewów, w razie ich braku, oraz ich pielęgnowanie,
- 18) wszędzie tam, gdzie wymagają tego środki techniczne planowane do zastosowania przy pracach pielęgnacyjnych, a także pozyskaniu i zrywce drewna, w drzewostanach wyznacza się szlaki operacyjne w postaci pasów powierzchni leśnej pozbawionej drzew i krzewów, których szerokość i rozmieszczenie umożliwiają prowadzenie prac z zakresu pielęgnowania lasu, pozyskania i zrywki drewna,
- 19) chemiczne metody ochrony lasu mogą być stosowane tylko w przypadku braku możliwości lub braku zasadności zastosowania innych metod, przy czym przy wyborze środków ochrony roślin należy zawsze kierować się bezpieczeństwem ludzi, zwierząt i środowiska.

6.2.2. Szczegółowa analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

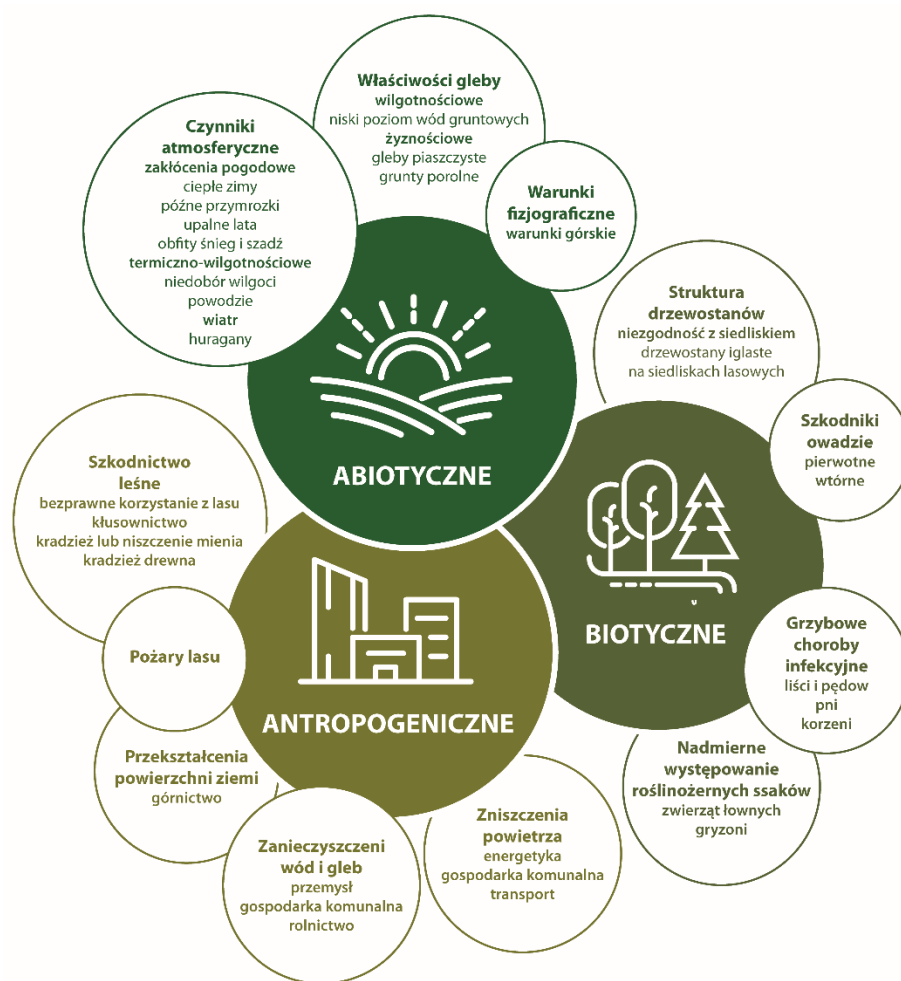
Zagrożenie środowiska leśnego

1. Z Raportu o stanie lasów w Polsce w 2022 r.¹⁴⁶ wynika m.in., że
 - zagrożenie środowiska leśnego w Polsce należy do najwyższych w Europie. Wynika to przede wszystkim z położenia naszego kraju na granicy dwóch klimatów, kontynentalnego i morskiego, a w konsekwencji stałego i równoczesnego oddziaływania wielu czynników powodujących niekorzystne zjawiska i zmiany w stanie zdrowotnym lasów,
 - do czynników stresowych oddziałujących na środowisko leśne należą: abiotyczne, biotyczne i antropogeniczne (rys. 20).

¹⁴⁶ <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/raport-o-stanie-lasow/lp-raport-interaktywny-2022.pdf/view> [dostęp: 28.05.2024 r.].

Rysunek nr 20

Czynniki stresowe oddziałujące na środowisko leśne



Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu o stanie lasów w Polsce w 2022 r.

Finanse LP

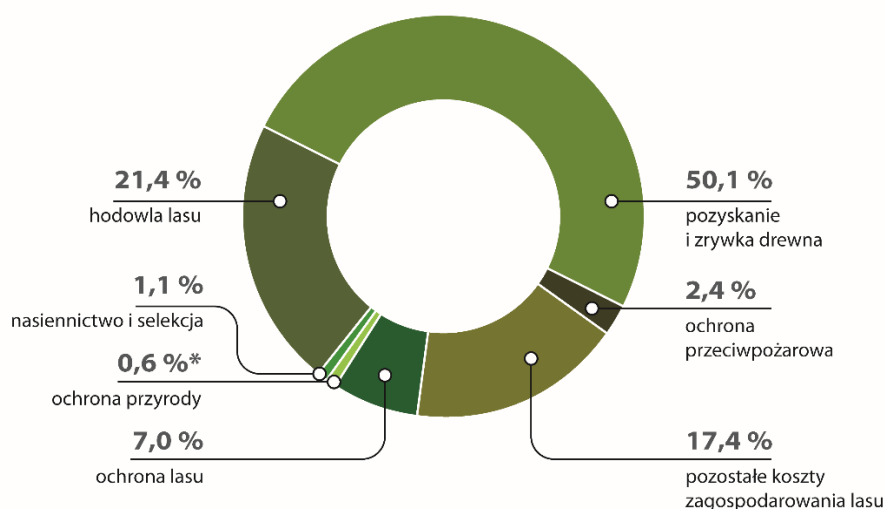
2. Ze sprawozdania finansowo-gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe za 2023 r.¹⁴⁷ wynika m.in., że:

- w skład Lasów Państwowych wchodziły następujące jednostki organizacyjne:
 - 1) Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych – 1
 - 2) regionalne dyrekcje Lasów Państwowych – 17
 - 3) nadleśnictwa – 429
 - 4) inne jednostki organizacyjne o zasięgu regionalnym – 15
 - 5) inne jednostki organizacyjne o zasięgu krajowym – 7,
- Lasy Państwowe zarządzały łączną powierzchnią gruntów 7 624 213,40 ha (w tym grunty zalesione 6 986 944,78 ha),
- przychody wynosiły 14 626 486,2 tys. zł (w tym z tytułu sprzedaży drewna 12 524 240,5 tys. zł),
- koszty wynosiły 13 881 613,9 tys. zł (w tym koszty działalności podstawowej [rys. 21] 7 372 991,2 tys. zł),
- zysk netto wynosił 639 931,6 tys. zł (brutto 744 872,3 tys. zł).

¹⁴⁷ <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp-za-rok-2023-1.pdf/view> [dostęp: 25.10.2024 r.].

Rysunek nr 21

Struktura kosztów działalności podstawowej Lasów Państwowych w 2023 r.



* Środki finansowe wydatkowane na ochronę przyrody są znacznie wyższe, lecz ze względu na strukturę wydatków są odnoszone na inne konta.

Źródło: Sprawozdanie finansowo-gospodarcze Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe za 2023 r.

WISL

3. Według Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasów (Wyniki za okres 2019–2023)¹⁴⁸:

- przeciętna zasobność drzewostanów w przeliczeniu na 1 ha gruntów zalesionych wynosiła 290,6 m³,
- wielkość bieżącego rocznego przyrostu miąższości w lasach kraju określona w 5-letnim okresie wynosiła 9,07 m³/ha. Przyrost ten w Lasach Państwowych (8,89 m³/ha) był mniejszy niż w lasach prywatnych (9,79 m³/ha),
- największy udział powierzchniowy według drzew gatunków panujących zajmuje sosna (60,9 %).

Dane GUS

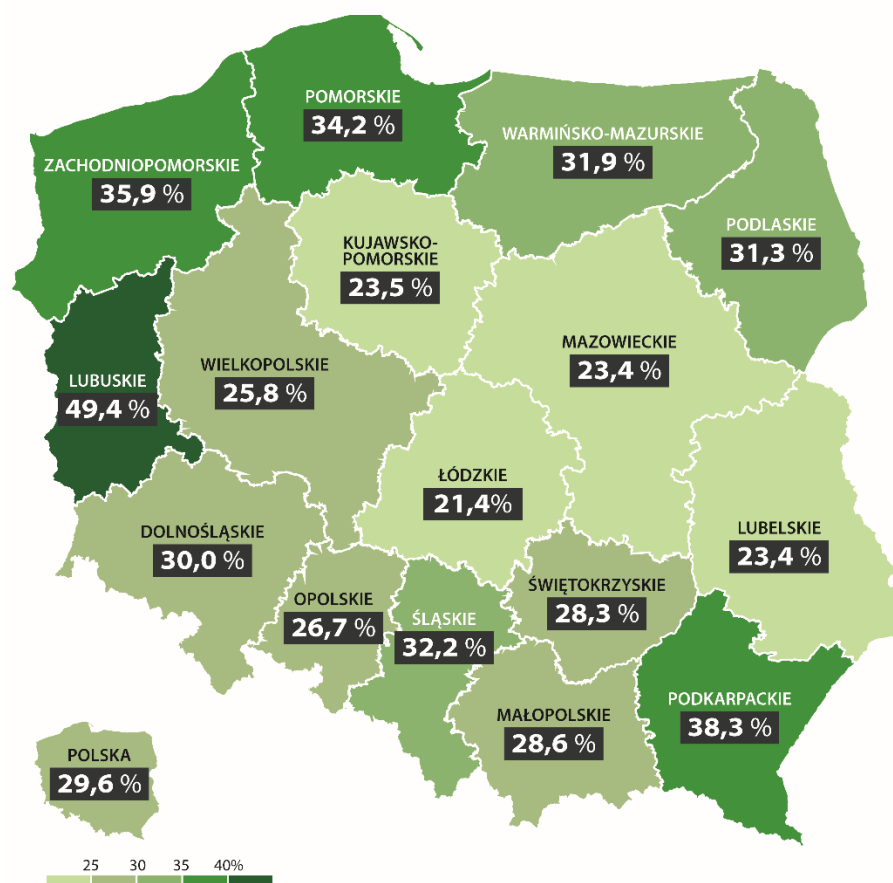
4. Stosownie do danych Głównego Urzędu Statystycznego¹⁴⁹, według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.:

- powierzchnia gruntów leśnych w Polsce wynosiła 9495,7 tys. ha, w tym lasy zajmowały obszar 9294,9 tys. ha i stanowiły 29,6 % powierzchni kraju (rys. 22),
- w strukturze własnościowej lasów przeważała własność publiczna. W końcu 2023 roku lasy publiczne stanowiły 80,8 % ogólnej powierzchni lasów, w tym w zarządzie Lasów Państwowych znajdowało się 77 % ich ogólnej powierzchni,
- w 2023 r. wykonano odnowienia lasów i zalesienia na powierzchni obejmującej 63,9 tys. ha (w tym 78,8 % tej powierzchni stanowiły zręby), natomiast prace pielęgnacyjne prowadzono na obszarze 303,4 tys. ha,
- pozyskanie drewna (grubizny) na 100 ha powierzchni lasów wynosiło w Polsce w 2023 r. 428,7 m³ dla lasów ogółem.

¹⁴⁸ <https://www.bdl.lasy.gov.pl/portal/Media/Default/Publikacje/WISL2019-2023.pdf> [dostęp: 24.10.2024 r.].

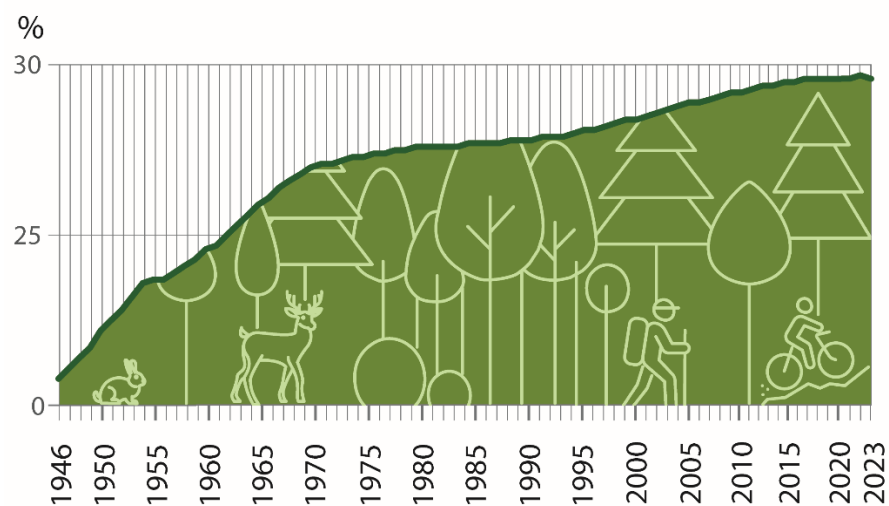
¹⁴⁹ *Rocznik Statystyczny Leśnictwa*, GUS, 2024 r.: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2024,13,7.html> [dostęp: 29.11.2024 r.].

Rysunek nr 22
Lesistość Polski w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek nr 23
Zmiany lesistości Polski



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112).
3. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478).
4. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 275, ze zm.).
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. Nr 134, poz. 692).
6. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. poz. 1302).
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych (Dz. U. poz. 949).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2023 r. poz. 822).
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych (Dz. U. Nr 78, poz. 532).
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1065).
11. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej (Dz. U. poz. 672).
12. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).
13. Zarządzenie nr 53 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad hodowli lasu” w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Od 1 stycznia 2024 r. – załącznik nr 1 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 108 z dnia 5 grudnia 2023 r. – B.I.L.P. z 2024 r., poz. 3).
14. Zarządzenie nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie „Instrukcji urządzania lasu” (Od 1 stycznia 2024 r. – załącznik do zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 116 z dnia 14 grudnia 2023 r. – B.I.L.P. z 2024 r., poz. 9).

15. Zarządzenie nr 57 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji ochrony lasu” (Od 1 stycznia 2024 r. – załącznik do zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 109 z dnia 5 grudnia 2023 r. – B.I.L.P. z 2024 r., poz. 4).
16. Zarządzenie nr 54 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji ochrony przeciwpożarowej lasu” (Od 1 stycznia 2020 r. załącznik do zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 81 z dnia 23 grudnia 2019 r. – B.I.L.P. z 2020 r., poz. 7).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Klimatu i Środowiska
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Minister Klimatu i Środowiska
12. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych



Minister Klimatu i Środowiska

DLŁ-WNO.0831.1.2025.BW
3780105.14988694.12076128
Warszawa, 30-04-2025

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo LZG.430.3.2024 przekazujące informację o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli P/24/094 – *Adaptacja gospodarki leśnej Lasów Państwowych do zmian klimatycznych*, poniżej przedstawiam stanowisko Ministerstwa Klimatu i Środowiska w niniejszej sprawie.

Mając na uwadze wnioski zawarte w informacji o wynikach kontroli, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska podejmuje szereg działań zmierzających do realizacji rekomendacji Najwyższej Izby Kontroli, w szczególności w obszarach adaptacji gospodarki leśnej do zmian klimatycznych oraz optymalizacji wykorzystania surowca drzewnego.

W odniesieniu do wskazanego przez Najwyższą Izbę Kontroli braku zapewnienia ciągłości obowiązywania planów urządzenia lasu, uprzejmie wyjaśniam, że trwają zaawansowane prace nad nowelizacją ustawy o lasach w zakresie regulacji dotyczących planów urządzenia lasu (PUL). Celem projektowanych przepisów jest wskazanie na możliwość prowadzenia gospodarki leśnej wyłącznie na podstawie zatwierdzonych planów oraz zapewnienie ich zgodności z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W tym kontekście informujemy również, że projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody (UD61), wdrażający wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-432/21 oraz wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17, został zmodyfikowany w związku z licznymi uwagami zgłoszonymi w toku uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych. W pierwszych dniach maja zostanie on ponownie skierowany do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych. Wprowadzenie rekomendowanych zmian przyczyni się do zwiększenia transparentności procesu planistycznego ale również do lepszego dostosowania gospodarki leśnej do wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi.

Ponadto w Ministerstwie Klimatu i Środowiska zainicjowano prace nad przygotowaniem Narodowego Programu Leśnego, który wyznaczy strategiczne kierunki polityki leśnej państwa na kolejne dekady, uwzględniając równoważenie funkcji gospodarczych, przyrodniczych i społecznych lasów. Adaptacja gospodarki leśnej do zmian klimatycznych będzie jednym z kluczowych elementów tego programu.

Informuję również o finalizacji prac nad rozporządzeniem określającym szczegółowe cechy jakościowo-wymiarowe drewna energetycznego, mającym na celu eliminację spalania

pełnowartościowego drewna w energetyce zawodowej. Projekt ten został obecnie skierowany do Komisji Europejskiej w procedurze notyfikacji technicznej, a wejście w życie przepisów planowane jest na III kwartał 2025 r. Regulacja ta wpisuje się w działania wspierające priorytetowe traktowanie wykorzystania drewna w przemyśle, a nie w energetyce.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska w pełni podziela stanowisko odnośnie konieczności podejmowania działań na rzecz adaptacji gospodarki leśnej do zmian klimatycznych oraz bardziej zrównoważonego gospodarowania zasobami drewna, zgodnie z rekomendacjami Najwyższej Izby Kontroli. Wskazane powyżej działania zmierzają do skutecznego wdrożenia rekomendowanych kierunków zmian.

Z wyrazami szacunku

Krzysztof Bolesta
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

Biuro Kontroli i Audytu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska