



LBI-4101-06-00/2013
Nr ewid. 21/2014/P13135/LBI

Informacja o wynikach kontroli

TWORZENIE I REALIZACJA PLANÓW URZĄDZENIA LASU NA TERENIE PUSZCZY BIAŁOWIESKIEJ

MISJA

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

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku:
Barbara Chilińska



Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 12. 05. 2014 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE.....	5
1.1. Temat i numer kontroli.....	5
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli	5
1.3. Założenia kontroli	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Uwagi i wnioski.....	7
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	10
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	10
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1. Gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej w latach 2002–2011	17
3.2.2. Tworzenie przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych projektów planów urządzenia lasu na lata 2012–2021	20
3.2.3. Zatwierdzanie przez Ministra Środowiska planów urządzenia lasu na lata 2012–2021	21
3.2.4. Gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej w latach 2012–2013 (I połowa).....	23
3.2.5. Sprawowanie przez Ministra Środowiska nadzoru nad realizacją planów urządzenia lasu i gospodarką leśną w Puszczy Białowieskiej	26
4. INFORMACJE DODATKOWE	28
4.1. Przygotowanie kontroli	28
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	28
5. ZAŁĄCZNIKI.....	30

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

DGLP	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych
Dyrektor Generalny LP	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
drzewostany ponadstuletnie	drzewostany, w których udział drzew jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmują co najmniej 10% powierzchni; definicja prof. T. Wesołowskiego
etat cięć	ilość drewna do pozyskania określona w planie urządzenia lasu lub uproszczonym planie urządzenia lasu wynikająca z odnowienia, pielęgnowania i ochrony lasu oraz zasad trwałości i ciągłości użytkowania
gospodarka leśna	działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, pozyskiwania (z wyjątkiem skupu) drewna, a także sprzedaż produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu
grubizna	drewno okrągłe o grubości minimalnej 7 cm w korze (5 cm bez kory)
PGL LP	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
pozyskanie drewna	całokształt gospodarczej działalności, której celem jest pobranie z lasu surowca drzewnego i przekształcenie go w towar rynkowy, zwany „surowcem drzewnym”. Na proces pozyskiwania surowca drzewnego składają się wszystkie czynności, począwszy od przygotowania planu cięć, poprzez prace zrębowe (prace wykonywane bezpośrednio na powierzchni zrębowej), transportowe, aż po przekazanie drewna nabywcy
plan urządzenia lasu	podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej
program ochrony przyrody	część planu urządzenia lasu zawierająca kompleksowy opis stanu przyrody, zadania z zakresu jej ochrony i metody ich realizacji, obejmująca zasięg terytorialny nadleśnictwa
pul	plan urządzenia lasu
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku
dyrektor RDLP	dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku
użytki rębne	drewno pozyskane z drzewostanów, które osiągnęły dojrzałość rębną; pozyskiwanie drewna może przebiegać z zastosowaniem różnych rębni, których celem obok pozyskania drewna jest przygotowanie powierzchni do odnowienia
użytki przedrębne	użytki drzewne pozyskiwane w trakcie wykonywania prac pielęgnacyjnych w drzewostanie (czyszczenia i trzebieże); pozyskane użytki przedrębne są produktem ubocznym zasadniczego celu wykonania prac, którym jest pielęgnacja drzewostanu; do użytków przedrębnych zaliczamy także użytki przygodne
użytki przygodne	drzewa zaatakowane przez szkodniki, suche, złamane przez wiatr lub wyrwione

1.1 Temat i numer kontroli

Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej (P/13/135).

1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Podjęcie niniejszej kontroli wynikało z potrzeby sprawdzenia realizacji gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej, będącej najcenniejszym kompleksem leśnym w Polsce o unikalnych wartościach przyrodniczych, włączonej w 2004 roku – na mocy Dyrektywy Ptasiej¹ – do obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 i uznanej w 2011 roku przez Komisję Europejską – zgodnie z Dyrektywą Siedliskową² – za Specjalny Obszar Ochrony Siedlisk Natura 2000.

Uzasadnieniem podjęcia kontroli był także wniosek Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, która wystąpiła do NIK o sprawdzenie zgodności działań nadleśnictw z terenu Puszczy Białowieskiej z planami urządzenia lasu.

1.3 Założenia kontroli

Kontrola planowa, koordynowana, podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena:

- działań Ministra Środowiska na etapie tworzenia i zatwierdzania planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012 – 2021 oraz nadzoru nad realizacją tych planów i gospodarką leśną prowadzoną w Puszczy Białowieskiej,
- tworzenia przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Białymstoku („RDLP”) projektów planów urządzenia lasu dla ww. Nadleśnictw na lata 2012 – 2021 oraz nadzoru nad ich działalnością,
- realizacji przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka zadań gospodarczych określonych w planach urządzenia lasu oraz w okresie braku planów.

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Środowiska, RDLP oraz Nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK³, wg kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W kontroli prowadzonej od 3 czerwca do 29 października 2013 r. uczestniczył Departament Środowiska i Delegatura NIK w Białymstoku. Badania kontrolne dotyczyły lat 2011–2012 i I połowy 2013 roku.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. UE L 20 z 26.01.2010 r., s. 7 ze zm.).

² Dyrektywa 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE L 206 z 22.07.1992 r., s. 7 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zwana dalej „ustawą o NIK”.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Środowiska dla wzmocnienia ochrony zasobów przyrodniczych Puszczy Białowieskiej, polegające na zmniejszeniu Nadleśnictwem Białowieża, Browsk i Hajnówka od 2011 roku o 2/3 rozmiaru pozyskania drewna⁴, a od października 2012 roku wyłączeniu z użytkowania części drzewostanów⁵ i ograniczeniu intensywności pozyskania drewna⁶. Ustalenia te (zawarte w obowiązujących od 9 października 2012 r. planach urządzenia lasu na lata 2012–2021) były co do skali wykorzystywania zasobów Puszczy Białowieskiej kompromisem między oczekiwaniami organizacji ekologicznych i innych użytkowników lasu, w tym leśników, przedsiębiorców i społeczności lokalnej. Zdaniem NIK, nie zapewniono jednak ochrony wszystkim cennym przyrodniczo drzewostanom Puszczy Białowieskiej (głównie 697 drzewostanom ponadstuletnim), w których na lata 2012–2021 zaplanowano zadania gospodarcze obejmujące cięcia przedrębne i rębne⁷. Stwarza to zagrożenie wycinania najstarszych zasobów, wynikające również z nieprecyzyjnych i ogólnikowych zapisów planów, a także stanowiska Lasów Państwowych⁸, że wskazówki gospodarcze tych planów mają charakter informacyjny, kierunkowy i że można je modyfikować. Za nierzetelne NIK uznaje:

- ustalenie przez Ministra Środowiska w 2011 roku pozyskania drewna w Puszczy Białowieskiej na 48,5 tys. m³, bez wskazania poziomu pozyskania w poszczególnych Nadleśnictwach i analizy skutków wynikających z nasilenia ochrony biernej [str. 17],
- zatwierdzenie przez Głównego Konserwatora Przyrody planów urządzenia lasu na lata 2012–2021, które nie gwarantowały należytej ochrony siedlisk, gatunków i procesów przyrodniczych w Puszczy Białowieskiej, wadliwą prawnie decyzją z 16 maja 2012 r. Skutkowało to stwierdzeniem nieważności tej decyzji, a następnie odmową zatwierdzenia planów (decyzjami z 28 czerwca i 18 lipca 2012 r.) i koniecznością ich poprawienia, co o cztery miesiące wydłużyło okres funkcjonowania Nadleśnictw bez planów urządzenia lasu [str. 21–22],
- niewystarczający nadzór Ministra Środowiska nad realizacją planów urządzenia lasu i gospodarką leśną prowadzoną w Puszczy Białowieskiej w okresie braku planów [str. 26],
- udzielenie Marszałkowi Sejmu i Przewodniczącemu Rady Gminy Białowieża, w odpowiedziach na zapytanie poselskie i skargę, nierzetelnych informacji o stanie realizacji § 9 Porozumienia z 4 lipca 1996 r.⁹, w którym strona rządowa zadeklarowała sprzedaż drewna opałowego i budowlanego w pierwszej kolejności mieszkańcom gmin z terenu Puszczy Białowieskiej [str. 26],

⁴ W 2011 roku poziom pozyskania drewna ograniczono ze 145,7 tys. m³ do 48,5 tys. m³, a w zatwierdzonych 9 października 2012 r. przez Głównego Konserwatora Przyrody planach urządzenia lasu na lata 2012–2021 ustalono na 470 tys. m³, tj. średnio 47 tys. m³/rok.

⁵ Większość drzewostanów ponadstuletnich (definicja takich drzewostanów została podana na str. 4 Informacji), drzewostanów „pionierskich” z przewagą brzozy lub osiki powyżej IV klasy wieku (80 lat) oraz drzewostanów na siedliskach Lł (las łęgowy), Ol (ols), Olj (ols jesionowy), LMb (las mieszany bagienny) i BMb (bór mieszany bagienny).

⁶ W części drzewostanów zrezygnowano z pozyskania drewna na rzecz czynności pielęgnacyjnych.

⁷ Definicja użytków rębnych i przedrębnych została podana na str. 4 Informacji.

⁸ Pismo ZU/ZH-7019-68/12 z 24 października 2012 r. skierowane do wszystkich dyrektorów regionalnych dyrekcji lasów państwowych.

⁹ Porozumienie z 4 lipca 1996 r. w sprawie ochrony walorów przyrodniczych Puszczy Białowieskiej i ochrony wartości Białowieckiego Parku Narodowego zawarte między Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Wojewodą Białostockim a Gminami Białowieża i Narewka, w obecności Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, zwane dalej „Porozumieniem z 4 lipca 1996 r.”

- **niepoinformowanie Gmin Białowieża i Narewka o problemach z realizacją § 9 Porozumienia z 4 lipca 1996 r. [str. 27].**

W ocenie NIK, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku w wymaganym przepisami trybie¹⁰ sporządziła projekty planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021, a Nadleśnictwa prowadziły gospodarkę leśną zgodnie z ustaleniami planów. Nielegalne lub nierzetelne było:

- **w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych ustalenie Nadleśnictwom planu cięć i hodowli lasu na 2012 rok, bez uzgodnienia z Ministrem Środowiska [str. 23],**
- **w Nadleśnictwie Białowieża dokonanie wyboru wykonawców usług leśnych z naruszeniem Prawa zamówień publicznych [str. 26],**
- **w Nadleśnictwie Browsk i Hajnówka pozyskanie w czerwcu i sierpniu 2012 roku drewna o łącznej masie 33,81 m³ z wydzielen nadstuletnich, wbrew zaleceniom Ministra Środowiska¹¹ [str. 25].**

2.2 Uwagi i wnioski

Puszcza Białowieża jest najcenniejszym kompleksem leśnym w Polsce o niepowtarzalnych wartościach przyrodniczych, na którym do naszych czasów zachowały się ostatnie fragmenty lasu o charakterze pierwotnym, a na znacznej powierzchni (około 10%) lasy o charakterze naturalnym lub zbliżone do naturalnych. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej („UE”), cały obszar Puszczy Białowieżskiej podlega szczególnej ochronie w ramach sieci Natura 2000, której celem jest zabezpieczenie najcenniejszych typów ekosystemów oraz zapewnienie przetrwania rzadkich i zagrożonych gatunków roślin i zwierząt.

Sposób prowadzenia gospodarki leśnej i poziom wykorzystania zasobów Puszczy Białowieżskiej jest od wielu lat przedmiotem dyskusji wielu środowisk. Odmienny pogląd w tej kwestii prezentują organizacje ekologiczne oczekujące zmniejszenia wyrębu drzew i ochrony wartościowych siedlisk Puszczy Białowieżskiej oraz leśnicy, samorządy lokalne, przedsiębiorcy i społeczność miejscowa, wskazujący na potrzebę zwiększenia pozyskania celem zachowania właściwego stanu sanitarnego lasu, zapewnienia miejsc pracy i drewna opałowego. Z uwagi na brak zgody rad gmin na poszerzenie granic Białowieżskiego Parku Narodowego nie został wdrożony, opracowany na zlecenie Ministra Środowiska, „Białowieżski Program Rozwoju” na lata 2008–2013, który m. in. obejmował działania ochronne w Nadleśnictwach na terenie Puszczy Białowieżskiej.

Poprzednie plany urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2002–2011¹² zostały sporządzone w oparciu o obowiązujące wówczas przepisy i zatwierdzone przed 20 laty „Zasady postępowania ochronnego i hodowlanego w Puszczy Białowieżskiej”¹³ i „Zasady postępowania hodowlanego i ochronnego w ekosystemach leśnych Leśnego Kompleksu

¹⁰ W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. Nr 256, poz. 2151) oraz ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.).

¹¹ Pismem z 17 maja 2012 r. skierowanym do Dyrektora Generalnego LP Minister Środowiska zalecił wyłączać z zabiegów gospodarczych drzewostany, w których drzewa jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmują co najmniej 10% powierzchni.

¹² Zatwierdzone przez Ministra Środowiska 10 czerwca 2003 r.

¹³ Zatwierdzone decyzją nr 23 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 8 listopada 1994 r. W pkt. 3 decyzji zobowiązano do uwzględniania Zasad przy opracowywaniu nowych lub uzupełnianiu istniejących planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka.

Promocyjnego Puszcza Białowieska”¹⁴, w których potrzeby ochrony przyrody podporządkowano gospodarce leśnej. W rezultacie zezwalały one Nadleśnictwom na pozyskanie średnio 145,7 tys. m³ drewna rocznie i dopuszczały usuwanie w ramach użytkowania przygodnego wszystkich drzew, w tym w wieku ponad 100 lat, zagrażające zachowaniu trwałości lasu. Mimo upływu prawie 10 lat od wejścia Polski do UE, do zakończenia kontroli NIK (23 września 2013 r.) Minister Środowiska nie opracował strategii i innych dokumentów dotyczących prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej.

Projekty planów urządzenia lasu dla ww. Nadleśnictw na lata 2012–2021 (z etatem cięć na poziomie średnio 107,4 tys. m³ drewna rocznie) zostały przez RDLP sporządzone z zachowaniem wymogów prawa, w tym poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko i konsultacjom społecznym oraz uzyskały pozytywne opinie dyrektora Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku („RDOŚ”) i Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku („PWIS”). Projekty tych planów nie zostały zatwierdzone, gdyż nie uwzględniały zaleceń Ministra Środowiska dotyczących ustalenia pozyskania drewna na poziomie 48,5 tys. m³ rocznie i wyłączenia z użytkowania drzewostanów ponadstuletnich¹⁵.

W zatwierdzonych 9 października 2012 r. planach urządzenia lasu na lata 2012–2021, ochrona zasobów przyrodniczych Puszczy Białowieskiej została istotnie wzmocniona. Etat cięć ustalony Nadleśnictwom został zmniejszony do średnio 47 tys. m³ drewna rocznie, wyłączono z użytkowania niektóre drzewostany, a w innych zrezygnowano z pozyskania drewna na rzecz zabiegów pielęgnacyjnych. Jednak znaczna część cennych przyrodniczo drzewostanów nie została w planach na lata 2012–2021 wyłączona z zabiegów gospodarczych. W świetle nieprecyzyjnych i ogólnikowych zapisów planów co do zakresu i obligatoryjności wskazanych w nich zabiegów gospodarczych, istnieje – w ocenie NIK – zagrożenie wycinania w tych drzewostanach najstarszych zasobów w ramach działań planowych lub cięć przygodnych. Prawdopodobieństwo takiego podejścia wynika choćby ze stanowiska Dyrektora Generalnego LP¹⁶, według którego wskazówki gospodarcze projektowane w planach urządzenia lasu mają charakter informacyjny i kierunkowy, a nadleśniczowie posiadają uprawnienia do elastycznego reagowania na stan lasu i odpowiedniego modyfikowania działań gospodarki leśnej ujętych w planach urządzenia lasu (ich lokalizacji i charakteru działań) oraz uruchomienia pozycji rębnych nie ujętych w planie. Stanowisko w tej, jak i w innych sprawach dotyczących interpretacji przepisów ustawy o lasach (m. in. zakresu w jakim plany urządzenia lasu są wiążące) nie było przez Dyrektora Generalnego LP konsultowane z Ministrem Środowiska.

Mając na uwadze wyniki kontroli przedstawione w niniejszej Informacji, poza wykonaniem dotychczas niezrealizowanych wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Środowiska o:

- opracowanie, w porozumieniu z leśnikami, środowiskiem naukowym i organizacjami ekologicznymi, strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, uwzględniającej

¹⁴ Zatwierdzone 3 października 1997 r. przez Ministra Środowiska.

¹⁵ Odmowa zatwierdzenia przez Głównego Konserwatora Przyrody 18 lipca 2012 r., wydana z upoważnienia Ministra Środowiska.

¹⁶ Pismo ZU/ZH-7019-68/12 z 24 października 2012 r. skierowane do wszystkich dyrektorów regionalnych dyrekcji lasów państwowych.

potrzeby ochrony w ramach sieci Natura 2000 najcenniejszych drzewostanów oraz rzadkich i zagrożonych gatunków roślin i zwierząt,

- zmianę PUL 2012 – 2021 w celu zapewnienia ochrony wszystkim cennym przyrodniczo drzewostanom w Puszczy Białowieskiej oraz doprecyzowania zasad prowadzenia cięć przygodnych w drzewostanach ponadstuletnich,
- prawidłowe wykonywanie nadzoru nad realizacją planów urządzenia lasu w Puszczy Białowieskiej, w tym m. in. poprzez kontrole zgodności wykonywanych zabiegów gospodarczych z postanowieniami PUL 2012 – 2021,
- zobowiązanie dyrektorów regionalnych dyrekcji lasów państwowych do uzgadniania z Ministrem Środowiska ustalanych przez nich nadleśnictwom – w okresie braku planów urządzenia lasu – zadań w zakresie wyrębu drzew oraz pielęgnowania i ochrony lasu.

NIK wyraża zadowolenie z działań Ministra Środowiska na rzecz ustawowego określenia zasad prowadzenia gospodarki leśnej w okresie braku planu urządzenia lasu. Kontrola NIK wykazała bowiem, że w okresie braku takich planów (1 stycznia – 9 października 2012 r.) dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, dyrektor RDLP ustalił tym nadleśnictwom plan cięć drewna i hodowli lasu na 2012 rok, powołując się na art. 34 pkt 2c ustawy o lasach¹⁷. W ocenie NIK, przepis ten nie daje takich uprawnień dyrektorowi RDLP, zaś ustawa o lasach nie uprawnia obecnie żadnego organu do ustalania zasad gospodarki leśnej na okres braku planu urządzenia lasu (upłynął 5-letni okres przejściowy, w którym możliwe było ustalanie zadań gospodarki leśnej w zakresie określonym w art. 79 ust. 3 pkt 1 ustawy o lasach). W związku z tym do czasu wejścia w życie stosownych przepisów, ustalone nadleśnictwom, w okresie braku planów urządzenia lasu, zadania gospodarcze, winny być – zdaniem NIK – uzgadniane z Ministrem Środowiska sprawującym nadzór nad gospodarką leśną prowadzoną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 5 ust. 1 ustawy o lasach).

¹⁷ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.), zwana dalej „ustawą o lasach”.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Ustawa o lasach

Zasady prowadzenia gospodarki leśnej oraz zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych reguluje ustawa o lasach, która w art. 4 ust. 1 zarządzanie lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa powierza Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe („PGL LP”). W art. 6 tej ustawy zdefiniowane zostały pojęcia gospodarka leśna, plan urządzenia lasu („pul”), etat cięć, czy program ochrony przyrody¹⁸.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach, pul to podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu (nadleśnictwa), zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa pul sporządza się na okres 10 lat, przy czym w przypadkach uzasadnionych stanem lasów (wystąpieniem szkód lub klęski żywiołowej) może on być opracowany na okresy krótsze. Zmiana okresu na który sporządzono pul wymaga zgody zatwierdzającego. Dla lasów zarządzanych przez PGL LP pul sporządzany jest na zlecenie i koszt tej jednostki.

Pul, stosownie do art. 18 ust. 4 pkt 1–3 ustawy o lasach, zawiera w szczególności:

- opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia,
- analizę gospodarki leśnej w minionym okresie,
- program ochrony przyrody,
- określenie zadań, w tym głównie dotyczących: ilości przewidzianego do pozyskania drewna, określonego etatem miąższościowym użytków głównych (rębnych i przedrębnych); zalesień i odnowień; pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej; gospodarki łowieckiej oraz potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej.

Pul zatwierdza i nadzoruje jego wykonanie minister właściwy do spraw środowiska (art. 22 ust. 1 i 4), a zmiana planu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa może być dokonana aneksem, podlegającym zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 23), z zastrzeżeniem, że zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna w nadleśnictwie ponad wielkość określoną w pul może nastąpić tylko w związku ze szkodą lub klęską żywiołową – wówczas w razie braku możliwości utrzymania przewidzianego etatu cięć użytków głównych dokonuje się zmiany pul w trybie określonym dla jego zatwierdzenia (art. 23 ust. 2 i 3).

Zgodnie z nowelizacją ustawy o lasach, która weszła w życie 6 marca 2014 r., ilość przewidzianego do pozyskania drewna, określa się oddzielnie (nie zaś łącznie) etatem miąższościowym użytków rębnych oraz etatem powierzchniowym użytków przedrębnych (art. 18 ust. 4 pkt 3 lit. a). Stosowne zmiany uległy też przepisy w sprawie zwiększenia rozmiaru pozyskania drewna w razie szkody lub klęski żywiołowej – obecnie może ono dotyczyć jedynie etatu miąższościowego użytków rębnych, a zmiana pul w tym zakresie może nastąpić tylko w razie braku możliwości utrzymania przewidzianego etatu użytków rębnych (art. 23 ust. 2 i 3). Jednak dotychczas zatwierdzone pul zachowują ważność na okres, na jaki je zatwierdzono, zaś do pul sporządzonych, ale niezatwierdzonych stosuje się przepisy dotychczasowe¹⁹.

¹⁸ Znaczenie tych pojęć zostało wyjaśnione na str. 4 Informacji.

¹⁹ Art. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 222).

W myśl art. 35 ust. 1 ustawy o lasach nadleśniczy samodzielnie prowadzi gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie pul oraz odpowiada za stan lasu.

Do zadań ministra właściwego do spraw środowiska (którym jest Minister Środowiska²⁰) określonych w art. 4 i 5 ustawy o lasach, należy:

- sprawowanie nadzoru nad PGL LP i nad gospodarką leśną prowadzoną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa,
- zatwierdzanie pul dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa i nadzór nad ich wykonaniem.

Ustawa o lasach nie definiuje pojęcia nadzoru sprawowanego przez Ministra Środowiska. Pojęcie to, często spotykane w języku prawnym, jak i w mowie potocznej, nie ma ściśle określonego znaczenia. Zasadniczo przez nadzór rozumie się najczęściej właściwość lub możliwość organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego albo zespół kompetencji (uprawnień) organów państwowych, zapewniających możliwość wpływania na prawidłowe funkcjonowanie organów podporządkowanych²¹. Zgodnie z jednym z komentarzy do ustawy o lasach²², w pojęciu nadzoru w rozumieniu art. 5 tej ustawy można umieścić upoważnienie organów nadzorujących do obserwacji poczynąń podmiotów nadzorowanych oraz wkraczania w sytuacjach zagrożenia i sytuacjach konfliktowych, włącznie z upoważnieniem do podejmowania szczególnych środków wskazanych w ustawie.

Zdaniem NIK, z dniem 1 stycznia 1997 r. wygasło uprawnienie dyrektorów regionalnych dyrekcji lasów państwowych określone w art. 79 ust. 3 pkt 1 ustawy o lasach, do ustalania – w okresie braku planów urządzenia lasu – zadań gospodarczych w zakresie wyrębu drzew, ponownego założenia upraw leśnych, przebudowy drzewostanów, pielęgnowania i ochrony lasu. Toczą się prace nad założeniami do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, dotyczącymi m. in. prowadzenia gospodarki leśnej w okresie braku planu urządzenia lasu.

Tak więc w obecnym stanie prawnym, jedynym dokumentem określającym cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej w lasach należących do Skarbu Państwa, jest pul zatwierdzany przez Ministra Środowiska. Jedynie ten Minister jest uprawniony do nadzoru nad wykonaniem pul, a więc także do ewentualnego dokonywania jego wiążącej wykładni.

Tym samym, Dyrektor Generalny LP i dyrektorzy RDLP nie mają uprawnień do nadzorowania realizacji pul, ani do wydawania wytycznych w tej sprawie. Ich kompetencje dotyczące pul mają charakter jedynie wykonawczo – organizatorski:

- Dyrektor Generalny organizuje planowanie urządzeniowe w lasach i prognozowanie w leśnictwie (art. 33 ust. 3 pkt 4 ustawy o lasach),
- dyrektorzy RDLP zlecają sporządzenie planu urządzenia lasu (§ 2 ust. 1 rozporządzenia 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 lasu²³).

²⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. Nr 248, poz. 1493 ze zm.), poprzedzone rozporządzeniem w tej samej sprawie z 16 listopada 2007 r. (Dz. U. Nr 216, poz. 1606).

²¹ Tak np. St. Jędrzejewski, H. Nowicki, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 1995

²² W. Radecki, Ustawa o lasach. Komentarz. Warszawa 2012 (str. 51).

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1302. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 12 listopada 2012 r.”, obowiązujące od 11 grudnia 2012 r.

Do Dyrektora Generalnego LP i dyrektorów RDLP należy również m. in. inicjowanie, koordynowanie i nadzorowanie działalności odpowiednio dyrektorów RDLP i kierowników jednostek organizacyjnych LP o zasięgu krajowym oraz nadleśniczych i kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu regionalnym, a także organizowanie w odpowiednim zakresie wspólnych przedsięwzięć na rzecz ochrony lasów, racjonalnej gospodarki leśnej i rozwoju leśnictwa (art. 33 ust. 3 pkt 1a, 3 i 8 oraz art. 34 pkt 2c i 3 ustawy o lasach). Uprawnienia te nie obejmują jednak ustalania planów (programów) z zakresu gospodarki leśnej lub jej elementów, zastępujących pul w okresie między jego sporządzeniem, a zatwierdzeniem przez Ministra.

Rozporządzenie w sprawie warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu

Problematyka pul znalazła rozwinięcie w rozporządzeniu 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, a wcześniej w rozporządzeniu Ministra Środowiska w tej sprawie z 20 grudnia 2005 r.²⁴ Zgodnie z ich przepisami (o zbliżonej treści), sporządzenie pul zleca dyrektor RDLP, nie później niż na 15 miesięcy przed upływem okresu obowiązywania dotychczasowego planu (§ 3 rozporządzenia z 20 grudnia 2005 r. i § 2 rozporządzenia z 12 listopada 2012 r.). Tryb sporządzenia pul, szczegółowo określony przepisami § 4-7 rozporządzenia z 20 grudnia 2005 r. (obowiązującego w czasie sporządzania pul na lata 2012–2021 dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka), obejmował przeprowadzenie czynności inwentaryzacyjnych, analitycznych i programowych

W ramach czynności inwentaryzacyjnych sporządzający pul przygotowywał:

- opis taksacyjny lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, według stanu na 1 stycznia pierwszego roku obowiązywania sporządzanego pul, zawierający m. in.: dokładną lokalizację drzewostanu; informację o rodzaju użytku gruntowego i jego powierzchni; cele gospodarowania (hodowlany, techniczny); opis drzewostanu, udział gatunkowy, wiek, stan i budowę drzewostanu, stopień pokrycia powierzchni; planowane czynności gospodarcze,
- dane dotyczące powierzchni i miąższości dla poszczególnych klas wieku drzewostanów ujęte tabelarycznie według: gatunków drzew w drzewostanie, typów siedliskowych lasu, klas bonitacji drzewostanów, funkcji lasów, w szczególności lasów ochronnych,
- zestawienie powierzchni wynikających z opisu taksacyjnego lasów i gruntów (według rodzaju użytków gruntowych i planowanych czynności gospodarczych).

Sporządzający pul w ramach czynności analitycznych dokonywał analizy dotychczasowej gospodarki leśnej, zaś w ramach czynności programowych – przygotowywał program ochrony przyrody oraz wskazywał:

- cele i zasady trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej oraz przewidywane sposoby ich realizacji,
- maksymalną ilość drewna przewidzianego do pozyskania w okresie obowiązywania sporządzanego pul (etat cięć),
- zadania dotyczące zalesień i odnowień, z uwzględnieniem obowiązku ponownego wprowadzenia roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do pięciu lat od usunięcia drzewostanu,
- zadania kierunkowe z zakresu ochrony lasu (w tym ochrony przeciwpożarowej) i z zakresu gospodarki łowieckiej, przedstawiane na mapach w ujęciu tematycznym i przeglądowym,

²⁴ Dz. U. Nr 256, poz. 2151. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 20 grudnia 2005 r.”, obowiązywało od 1 stycznia 2006 r. do 1 lipca 2012 r.

- potrzeby z zakresu infrastruktury technicznej, w szczególności dotyczące turystyki i rekreacji, w nawiązaniu do wielkości zadań gospodarczych oraz stanu infrastruktury technicznej istniejącej w urządzanym lesie.

Na etat cięć składała się ilość drewna przewidzianego do pozyskania:

- w drzewostanach przeznaczonych do użytkowania rębego (wyrażona w metrach sześciennych) oraz do użytkowania przedrębego (wyrażona powierzchniowo i szacunkowo w metrach sześciennych),
- w związku z wylesieniami z tytułu zmian przeznaczenia gruntów.

Przy określaniu etatu cięć uwzględnia się cele i warunki gospodarki leśnej, sposoby ich realizacji ustalane osobno dla każdego drzewostanu i urządzanego lasu.

Zbliżone unormowania zawiera rozporządzenie z 12 listopada 2012 r. (nie zostało ono jeszcze dostosowane do zmian wprowadzonych w ustawie o lasach z dniem 6 marca 2014 r.), a główna zmiana polega na zastąpieniu czynności programowych czynnościami planistyczno-prognostycznymi – o podobnym charakterze.

Ocena oddziaływania na środowisko projektów planów urządzenia lasu i ich uzgadnianie

Zgodnie z art. 46 pkt 2 i 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 środowisko²⁵ („ustawa o udostępnianiu informacji”), projekt pul wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli wyznacza ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub gdy realizacja tego projektu może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie jest on bezpośrednio związany z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony.

Organ przygotowujący projekt, poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, sporządza m. in. prognozę oddziaływania na środowisko oraz uzyskuje wymagane ustawą opinie, a także zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, stosownie do przepisów ustawy o udostępnianiu informacji (art. 46–58).

Obligatoryjne elementy prognozy oddziaływania projektu na środowisko określa art. 51 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji, przy czym Główny Konserwator Przyrody ustalił wytyczne w sprawie szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko pul²⁶. Zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w tej prognozie, dyrektor RDLP uzgadnia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, którzy następnie opiniują projekt pul, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 53, art. 57 ust. 1 i art. 58 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji). Dyrektor RDLP jest zobowiązany wziąć pod uwagę ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko oraz rozpatrzyć uwagi i wnioski, zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (art. 55 ust. 1 powołanej ustawy). Do przyjętego projektu pul załącza się pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację o sposobie i zakresie uwzględnienia m. in. ustaleń zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, zgłoszonych

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

²⁶ Ramowe wytyczne w sprawie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko pul, opracowane przez powołany przez Ministra Środowiska zespół złożony z przedstawicieli Ministerstwa Środowiska, DGLP, GDOŚ, regionalnych dyrekcji ochrony środowiska i regionalnych dyrekcji lasów państwowych, zostały 18 sierpnia 2011 r. wprowadzone do stosowania przez Głównego Konserwatora Przyrody.

uwag i wniosków oraz opinii właściwych organów. Przyjęty projekt pul wraz z podsumowaniem jest przekazywany regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu (art. 55 ust. 3 i 4 ustawy o udostępnianiu informacji).

Stosownie do art. 28 ust. 11a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁷, projekt pul od 1 października 2012 r. wymaga też uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, w części w jakiej pokrywa się on z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa. Uzgodnienia dokonuje się w drodze postanowienia, na które służy zażalenie do Ministra Środowiska.

Zamówienia publiczne

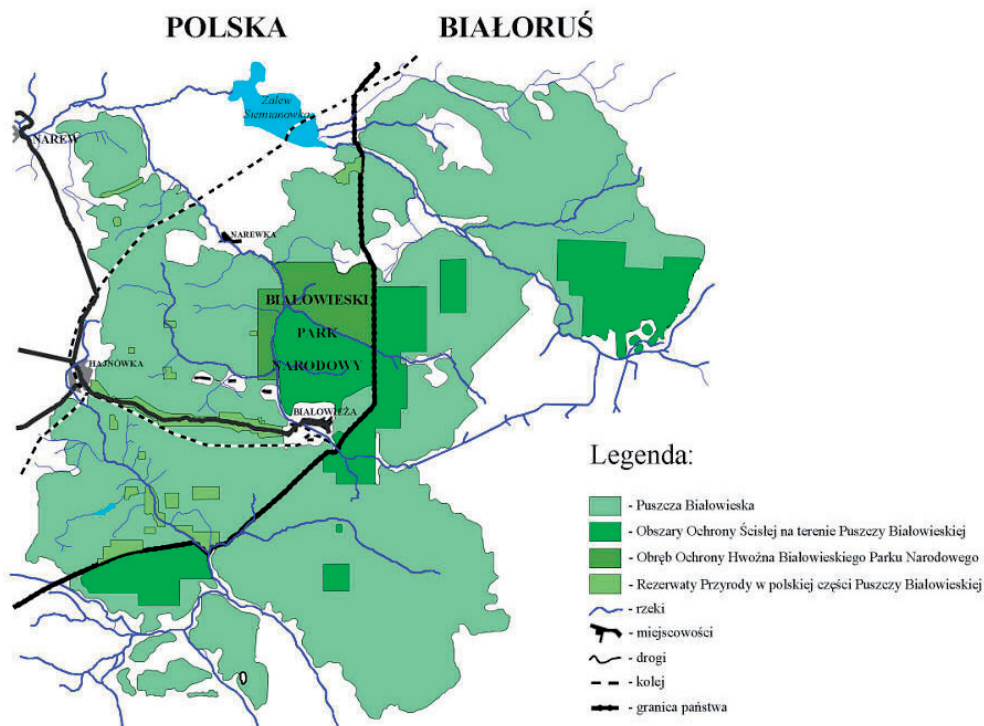
Jednostki organizacyjne PGL LP są zobowiązane do udzielania zamówień publicznych w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁸ („Pzp”).

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Puszcza Białowieża znajduje się na pograniczu Polski i Białorusi i zajmuje powierzchnię 150.582 ha, z czego część polska to 63.148 ha (41,9% obszaru Puszczy). Najcenniejszym przyrodniczo fragmentem Puszczy Białowieżskiej o powierzchni 10.517 ha (16,7%) zarządza Białowieżski Park Narodowy („BPN”), a obszarem o powierzchni 49.668 ha (78,7%) leżącym poza BPN, Nadleśnictwa Hajnówka (19.356 ha – 30,6%), Browsk (17.527 ha – 27,7%), Białowieża (12.600 ha – 20,0%) i Bielsk (185 ha – 0,3%).

Mapa nr 1

Puszcza Białowieża



Źródło: www.parki.pl

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Do końca 2011 roku Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka prowadziły gospodarkę leśną na podstawie planów urządzenia lasu na lata 2002 – 2011 („PUL 2002–2011”), którymi:

- a) ustalone zostały Nadleśnictwom zadania gospodarcze obejmujące łącznie:
 - pozyskanie drewna w ilości nie większej niż 1.457.106 m³ grubizny netto (267.774 m³ w użytkowaniu rębny i 1.189.332 m³ w użytkowaniu przedrębny),
 - pielęgnowanie lasu²⁹ na powierzchni 39.178 ha; zalesienie i odnowienie³⁰ – 1.026 ha; pielęgnowanie nowozakładanych upraw – 1.097 ha; melioracje agrotechniczne³¹ – 953 ha,
 - zadania z zakresu gospodarki łowieckiej, ochrony przeciwpożarowej, infrastruktury technicznej i edukacji ekologicznej;
- b) wprowadzone zostały „specjalne zalecenia dotyczące prowadzenia trwale zróżnicowanej gospodarki leśnej”, z uwagi na wyjątkowe znaczenie Puszczy Białowieskiej, w tym:
 - jako priorytet w wykonywaniu zadań gospodarczych względy ochronne i pielęgnacyjno-hodowlane, a nie ekonomiczne,
 - zakaz wycinania drzew w wieku ponad 100 lat, z wyjątkiem:
 - przebudowy – w ramach cięć rębnych – drzewostanów w wieku ponad 100 lat z przewagą świerka uszkodzonego przez korniki, drzewostanów z przewagą brzozy lub drzewostanów z przewagą osiki,
 - możliwości usunięcia pojedynczych drzew w wieku ponad 100 lat w ramach niezbędnej konieczności odsłaniania młodego pokolenia w drzewostanach przebudowywanych, z pominięciem dębów, jesionów, klonów i wiązów,
 - gromadzenie, szczególnie w starych drzewostanach dojrzewających i dojrzałych, odpowiedniej bazy drewna martwego – co najmniej trzech do pięciu drzew na hektar drzewostanów.

Oprócz wyjątków wskazanych w „specjalnych zaleceniach”, Minister Środowiska dopuścił w PUL 2012–2021 usuwanie w ramach użytkowania przygodnego wszystkich drzew zagrażających zachowaniu trwałości lasu (zaatakowanych przez szkodliwe owady, szczególnie kornika drukarza).

Od 1 stycznia do 9 października 2012 r. Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka nie posiadały planów urządzenia lasu. Na ten okres RDLP ustaliła Nadleśnictwom plan cięć i hodowli dopuszczający pozyskanie w 2012 roku – odpowiednio – 10.500 m³, 23.000 m³ i 15.000 m³ drewna (łącznie 48.500 m³), w tym 4.290 m³ (40,9%), 15.373 m³ (66,8%) i 4.817 m³ (32,1%) w ramach cięć przygodnych. Inne zadania gospodarcze dotyczyły m. in. pielęgnowania gleby, poprawek i uzupełnień, czyszczeń wczesnych i czyszczeń późnych. W okresie braku planów urządzenia lasu obowiązywały Nadleśnictwa również postanowienia dwóch decyzji Dyrektora Generalnego LP, nr 24 z 27 sierpnia 1996 r.³² i nr 48 z 6 lipca 1998 r.³³, którymi:

²⁹ Całość czynności gospodarczych związanych z pielęgnowaniem drzewostanu i siedliska, dla utrzymania lub poprawy stabilności mechanicznej drzewostanu i sprawności siedliska, uzyskania wysokiej produkcji surowca drzewnego możliwie najlepszej jakości, przy zachowaniu naturalnej różnorodności biologicznej lasu i jego pozaprodukcyjnych funkcji.

³⁰ Wprowadzenie nowego pokolenia lasu na miejsce drzewostanów usuniętych.

³¹ Zabiegi przygotowania gleby mające zwiększyć zdolności produkcyjne siedlisk leśnych.

³² Decyzja w sprawie wprowadzenia nadzwyczajnej ochrony starych drzew o charakterze pomnikowym – żywych i obumarłych oraz rzadkich gatunków drzew w Puszczy Białowieskiej (uchylona zarządzeniem nr 57 Dyrektora Generalnego LP z 19 czerwca 2013 r.), zwana dalej „decyzją nr 24/1996 Dyrektora Generalnego LP”.

³³ Decyzja w sprawie wstrzymania wyrębu ponadstuletnich drzew pojedynczych i drzewostanów o charakterze naturalnym na terenie nadleśnictw Puszczy Białowieskiej (uchylona z dniem 19 czerwca 2013 r. ww. zarządzeniem nr 57), zwana dalej „decyzją nr 48/1998 Dyrektora Generalnego LP”.

- wprowadzono na wskazanych obszarach w drzewostanach dojrzałych obowiązek pozostawiania na pniu od trzech do pięciu starych drzew na jeden ha do biologicznej śmierci i naturalnego rozkładu; wyłączono na tych obszarach z wyrębu wszystkie drzewa żywe i martwe o ściśle określonych dla danego gatunku rozmiarach pierśnic³⁴; wyłączono z wyrębu wszystkie drzewa gatunków rzadkich bez względu na ich wiek, wymiary i położenie³⁵, z wyjątkiem większych skupisk zajmujących pow. 0,10 ha i powyżej, jeżeli ich wyręb był uzasadniony potrzebami hodowlanymi lub sanitarnymi w stosunku do pozostałych drzew tych gatunków; dopuszczono w sytuacjach uzasadnionych względami bezpieczeństwa ludzi i ochrony lasu możliwość odstępstw od ww. zasad, za zgodą Dyrektora Generalnego LP, na wniosek dyrektora RDLP,
- wprowadzono zakaz wyrębu ponadstuletnich drzew i drzewostanów o charakterze naturalnym we wszystkich oddziałach Nadleśnictwa, który nie dotyczył niezbędnych cięć sanitarnych wykonywanych po uzgodnieniu z Głównym Konserwatorem Przyrody.

Pierwsze wersje planów urządzenia lasu na lata 2012–2021 („PUL 2012–2021”) Główny Konserwator Przyrody, działający z upoważnienia Ministra Środowiska, zatwierdził decyzją z 16 maja 2012 r. W planach tych rozmiar pozyskania drewna był ustalony na łącznie 1.074.144 m³ grubizny netto, a w decyzji – „ze względu na wyjątkowe znaczenie Puszczy Białowieskiej” – wprowadzono „specjalne zalecenia”:

- ustalono rozmiar pozyskania dla Nadleśnictw nieprzekraczający łącznie 48.500 m³ grubizny netto/rok,
- postanowiono, że o wykonaniu każdego z zatwierdzonych zadań mają decydować względy ochronne i pielęgnacyjno-hodowlane, a nie względy ekonomiczne,
- zobowiązano dyrektora RDLP do nadzoru nad realizacją zatwierdzonych zadań oraz nieprzekraczania rocznego łącznego rozmiaru cięć w Nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka (48.500 m³).

W wyniku odwołania złożonego przez jedną z organizacji ekologicznych, decyzją z 28 czerwca 2012 r. Główny Konserwator Przyrody stwierdził nieważność własnej decyzji z 16 maja 2012 r. i trzema decyzjami z 18 lipca 2012 r. odmówił zatwierdzenia projektów PUL 2012–2021.

W poprawionych projektach PUL 2012–2021, zatwierdzonych przez Głównego Konserwatora Przyrody 9 października 2012 r., ustalono na 10 lat:

- pozyskanie drewna w łącznej ilości nie większej niż 469.980 m³ grubizny netto (92.839 m³ w użytkowaniu rębny i 377.146 m³ w użytkowaniu przedrębny), co stanowiło 32,3% pozyskania ustalonego w PUL 2002–2011,
- pielęgnowanie lasu na powierzchni 15.166,95 ha (38,7%); zalesienie, odnowienie, uzupełnienie i odnowienie – 430 ha (41,9%); melioracje agrotechniczne – 390,2 ha (40,9%),
- zadania z zakresu gospodarki łowieckiej, ochrony przeciwpożarowej, infrastruktury technicznej i edukacji ekologicznej.

Ustalenia PUL 2012–2021 dopuszczały pozyskiwanie drewna w ramach cięć przygodnych, z wyłączeniem większości drzewostanów ponadstuletnich.

³⁴ Db, So, Św – powyżej 80 cm, Ol, Js, Lp, Gb, Tp – powyżej 70 cm, Kl – powyżej 60 cm, Wb, iwa – powyżej 30 cm.

³⁵ Jodły pospolitej, wiśni ptasiej, jabłoni dzikiej, gruszy pospolitej, wiązów i jarzębiny.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

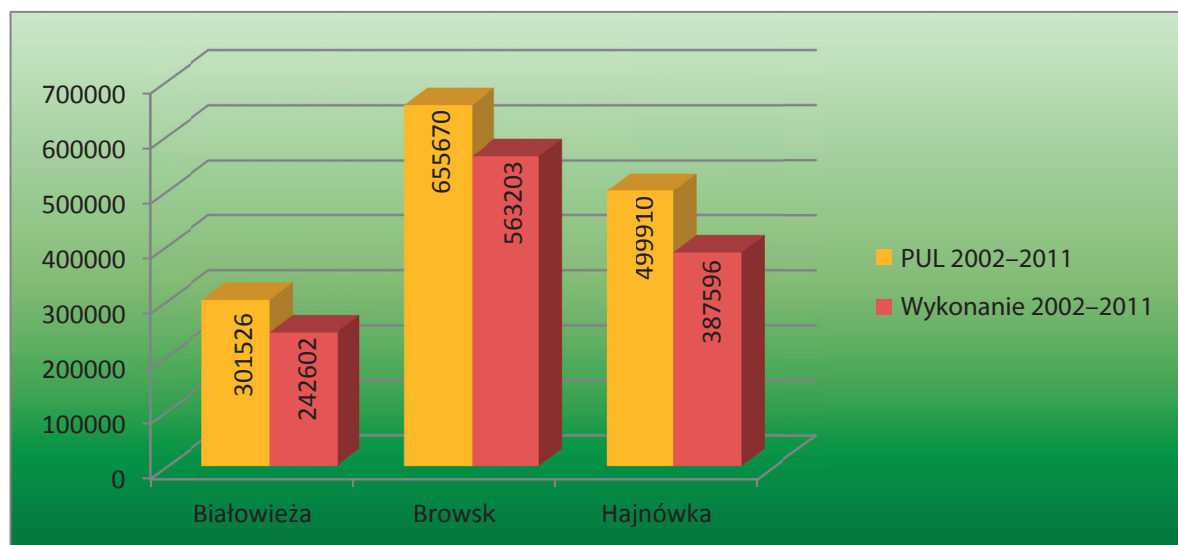
3.2.1. Gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej w latach 2002–2011

1. Do końca 2010 roku podstawą gospodarki leśnej prowadzonej na terenie Puszczy Białowieskiej przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka były PUL 2002–2011, w których pozyskanie drewna ustalono na poziomie 1.457.106 m³ grubizny netto. Założenia tych planów były krytykowane przez część naukowców i niektóre organizacje ekologiczne, wskazujących na potrzebę skuteczniejszej ochrony siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków fauny i flory w Puszczy, szczególnie po włączeniu jej w 2004 roku do obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 i uznaniu w 2011 roku za Specjalny Obszar Ochrony Siedlisk Natura 2000. Już w sierpniu 2009 roku Minister Środowiska otrzymał od organizacji ekologicznych „Zasady dostosowania gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej do potrzeb zachowania jej walorów przyrodniczych”³⁶, w których zaproponowano ograniczenie pozyskania drewna do 30 tys. m³ rocznie, poprzez wyłączenie z pozyskania drewna i wszelkich zabiegów hodowlano-ochronnych drzewostanów ponadstuletnich, drzewostanów na siedliskach bagiennych³⁷, drzewostanów pionierskich z przewagą brzozy lub osiki powyżej III klasy wieku oraz miejsc występowania chronionych Dyrektywą Siedliskową chrząszczy saproksylicznych. Uwzględniając argumenty dotyczące potrzeby ochrony unikalnych walorów Puszczy Białowieskiej, Minister Środowiska w październiku 2010 roku zmniejszył Nadleśnictwom Białowieża, Browsk i Hajnówka pozyskanie drewna na 2011 rok do łącznie 48,5 tys. m³, o 2/3 w stosunku do rozmiaru wynikającego z PUL 2002–2011 (średnio 145,7 tys. m³ rocznie). Decyzję tę podjął jednak na podstawie niepotwierdzonych dokumentami informacji z DGLP o wielkości sprzedaży drewna na rynku lokalnym w 2009 roku, bez wskazania poziomu pozyskania w poszczególnych Nadleśnictwach oraz analizy społecznych i przyrodniczych skutków wzmocnienia ochrony biernej w Puszczy Białowieskiej, co w ocenie NIK było nierzetelne. W szczególności nie oceniono wpływu ograniczenia pozyskania drewna na lokalny rynek pracy i stan sanitarny drzewostanów zagrożonych gradacją kornika drukarza.
2. W latach 2002 – 2011 Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka pozyskały łącznie 1.193.401 m³ drewna (81,9% miąższości ustalonej w PUL 2002–2011), z czego w ramach użytkowania rębego 267.774 m³ (60,3%), a przedrębego 1.031.813 m³ drewna (86,8%). W poszczególnych Nadleśnictwach plan pozyskania ogółem zrealizowano na poziomie niższym od zakładanego w PUL 2002–2011 (od 77,5% w Nadleśnictwie Hajnówka do 85,9% w Nadleśnictwie Browsk), plan pozyskania użytków rębnych w granicach od 53,3% (Białowieża) do 63,1% (Browsk), a użytków przedrębnych od 82,8% (Hajnówka) do 90,9% (Browsk).

³⁶ Opracowane przez prof. Tomasza Wesołowskiego z Zakładu Ekologii Ptaków Uniwersytetu Wrocławskiego.

³⁷ Siedliska Lł (las łęgowy), Ol (ols), Olj (ols jesionowy), LMb (las mieszany bagienny), BMb (bór mieszany bagienny).

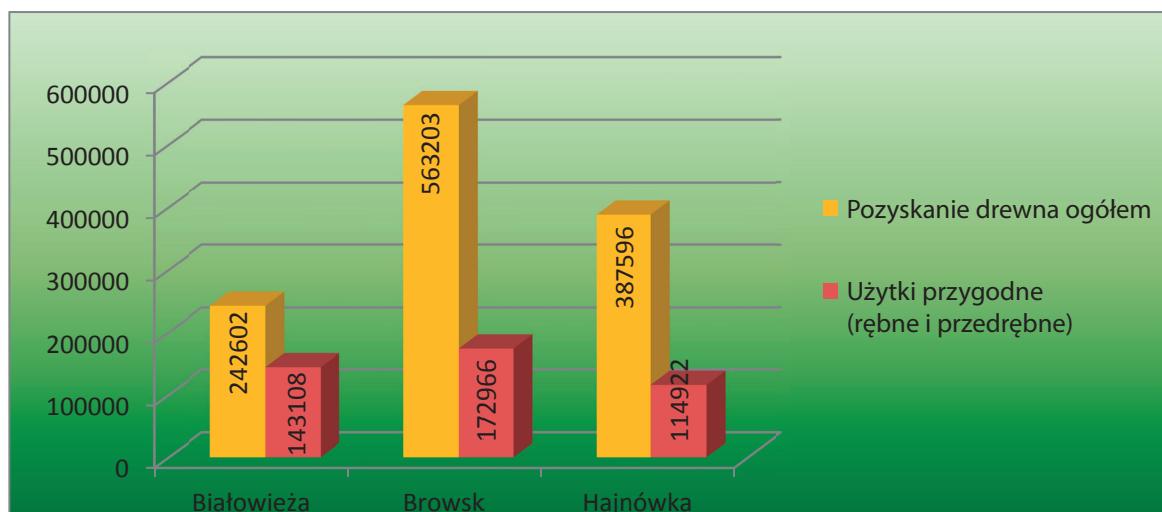
Wykres nr 1

Plan i wykonanie pozyskania drewna ogółem (w m³)

Źródło: wyniki kontroli NIK.

Użytki przygodne związane z wycinaniem wywrotów i złomów oraz drzew zasiedlonych przez szkodniki stanowiły 36,1% pozyskania ogółem w latach 2002 – 2011, z czego w Nadleśnictwie Białowieża 59,0%, Browsk 30,7%, a Hajnówka 29,7%. W ramach przygodnych użytków rębnych poszczególne Nadleśnictwa pozyskały – odpowiednio – 12.359 m³, 20.995 m³ i 15.756 m³ drewna (63,1%, 28,4% i 23,1% użytków rębnych ogółem), a w ramach przygodnych użytków przedrębnych 130.759 m³, 151.971 m³ i 99.166 m³ drewna (58,6%, 31,1% i 31,0% użytków przedrębnych ogółem).

Wykres nr 2

Pozyskanie drewna w ramach użytków przygodnych (w m³)

Źródło: wyniki kontroli NIK.

Niepełna realizacja planów pozyskania drewna wynikała głównie z przyczyn niezależnych od Nadleśnictw. Między innymi z: utworzenia z dniem 13 sierpnia 2003 r., przez Ministra Środowiska, na obszarze 8.589,45 ha³⁸ (16,3% powierzchni Nadleśnictw) rezerwatu przyrody „Lasy

³⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody (Dz. U. Nr 132 poz. 1236).

Naturalne Puszczy Białowieskiej”, na którym nie prowadzono zadań gospodarczych, nieudzielania od 2009 roku przez RDOŚ zgody na wycinkę drzew w rezerwatach, ustanawiania przez Wojewodę Podlaskiego i RDOŚ nowych stref ochronnych wokół gniazd ptaków chronionych, granicznika płucnika, owadów chrząszczy saproksylicznych, oraz zakazu usuwania dębów, jesionów, klonów i wiązów w wieku ponad 100 lat.

Nadleśnictwa w większości zrealizowały zadania w zakresie pielęgnacji i hodowli lasu ustalone w PUL 2002–2011. Zabiegi pielęgnacji lasu wykonano na poziomie od 54,7% (Białowieża) do 80,7% (Hajnówka), zalesienia i odnowienia od 63,0% (Browsk) do 232,1% (Białowieża), pielęgnację nowozakładanych upraw od 38,0% (Browsk) do 101,2% (Hajnówka), a melioracje agroturystyczne od 47,8% (Browsk) do 110,6% (Białowieża).

Zdjęcie nr 1

Młody drzewostan posadzony w ramach zalesień i odnowień



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Zdjęcie nr 2

Młody drzewostan posadzony w ramach zalesień i odnowień



Źródło: wyniki kontroli NIK.

3. W 2011 roku Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka w 100% zrealizowały plan pozyskania drewna ustalony przez Ministra Środowiska (48.480 m³ przy limicie 48.500 m³). Drewno o parametrach drzew w wieku powyżej 100 lat pozyskano w ramach użytków rębnych, co dopuszczają zapisy pkt 3 i 4 decyzji Ministra Środowiska z 10 czerwca 2003 r. zatwierdzającej PUL 2002–2011 i w ramach użytkowania przygodnego, na co zezwalały ustalenia PUL 2002–2011 dopuszczające usuwanie wszystkich drzew zagrażających zachowaniu trwałości lasu. Minister Środowiska nie zobowiązał Nadleśnictw do ewidencjonowania liczby i masy wyciętych w Puszczy Białowieskiej drzew w wieku ponad 100 lat, co w ocenie NIK uniemożliwia ustalenie skali ich pozyskania w okresie realizacji PUL 2002–2011.

3.2.2. Tworzenie przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych projektów planów urządzenia lasu na lata 2012–2021

RDLP³⁹ sporządzając projekty PUL 2012–2021 przestrzegała obowiązujących przepisów i wytycznych Dyrektora Generalnego LP⁴⁰. Opracowanie projektów zlecono trzema umowami z 1 lipca 2010 r. – za łącznym wynagrodzeniem w wysokości 4.391,8 tys. zł – wykonawcy wyłonionemu w przetargu nieograniczonym, a kompletne projekty odebrano w terminie umownym (21 grudnia 2011 r.). Projekty PUL 2012–2021 (zakładające pozyskanie w Puszczy Białowieskiej łącznie 1.074.144 m³

³⁹ Projekt planu urządzenia lasu przygotowuje dyrektor regionalnej dyrekcji lasów państwowych, na terenie której znajduje się nadleśnictwo – § 3 ust. 2 rozporządzenia z 20 grudnia 2005 r., obowiązującego do 1 lipca 2012 r.

⁴⁰ Zarządzenie nr 12 Dyrektora Generalnego LP z 9 lutego 2009 r. w sprawie zmiany zarządzenia z 18 kwietnia 2003 r. w sprawie instrukcji urządzania lasu (ZU-7019-3/09).

grubizny netto) zostały poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko i konsultacjom społecznym oraz uzyskały pozytywne opinie RDOŚ i PWIS. Gotowe projekty RDLP przesłała Ministrowi Środowiska do zatwierdzenia – za pośrednictwem Dyrektora Generalnego LP – 23 stycznia 2012 r.

Po odmowie 18 lipca 2012 r. przez Głównego Konserwatora Przyrody zatwierdzenia projektów PUL 2012–2021, RDLP niezwłocznie (trzema umowami z 23 lipca 2012 r.) zleciła temu samemu wykonawcy – za wynagrodzeniem 59,4 tys. zł – zweryfikowanie wskazań gospodarczych zawartych w opisach taksacyjnych, wykazów projektowanych cięć rębnych i przedrębnych, prognoz oddziaływania na środowisko oraz opracowanie nowych map. Poprawione projekty PUL 2012–2021 (z etatem cięć na poziomie 469.980 m³ grubizny netto) poddano strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko i konsultacjom społecznym oraz przedłożono RDOŚ i PWIS, które wydały pozytywne opinie. Kompletne projekty PUL 2012–2021 odebrano od wykonawcy 27 sierpnia 2012 r. i 4 października 2012 r. przesłano do zatwierdzenia – za pośrednictwem Dyrektora Generalnego LP – Ministrowi Środowiska. Końcowego odbioru poprawionych projektów PUL 2012–2021 dokonano 24 października 2012 r., po ich zatwierdzeniu przez Ministra Środowiska decyzjami z 9 października 2012 r.

Postulaty organizacji ekologicznych oraz przedstawicieli lokalnych samorządów, przedsiębiorców i miejscowej społeczności zgłaszane na etapie konsultacji społecznych różniły się. Organizacje ekologiczne wnioskowały o wzmocnienie ochrony Puszczy Białowieskiej, m. in. poprzez pozyskanie drewna z drzewostanów pochodzących z nasadzeń w ilości nie większej niż 30 tys. m³ rocznie i ograniczenie pozyskania drewna do mniej cennych przyrodniczo jej fragmentów. Społeczność lokalna zwracała natomiast uwagę na potrzebę stworzenia przez Ministra Środowiska warunków do merytorycznego dialogu nad projektami pul, brak podstaw do zmniejszenia wielkości pozyskania drewna do poziomu 48,5 tys. m³ rocznie, zbyt małą ilość liściastego drewna opałowego w stosunku do zapotrzebowania, co miało skutkować wzrostem ilości gospodarstw domowych wykorzystujących węgiel do celów grzewczych. RDLP, w ramach konsultacji społecznych, niezwłocznie rozpatrzyła wszystkie otrzymane uwagi i wnioski do ustaleń pierwszych i poprawionych projektów PUL 2012 – 2021 udzielając wnioskodawcom odpowiedzi.

3.2.3. Zatwierdzanie przez Ministra Środowiska planów urządzenia lasu na lata 2012–2021

1. NIK jako nierzetelne ocenia wydanie przez Głównego Konserwatora Przyrody, z upoważnienia Ministra Środowiska, decyzji z dnia 16 maja 2012 r. zatwierdzającej PUL 2012–2021:
 - zatwierdzone tą decyzją projekty PUL 2012–2021 nie gwarantowały ochrony siedlisk, gatunków i procesów przyrodniczych w Puszczy Białowieskiej, gdyż nie uwzględniały zaleceń Ministra Środowiska z 27 października 2011 r.⁴¹. Dyrektor Generalny LP nie przekazał tych zaleceń RDLP, która sporządzając projekty PUL 2012–2021 z etatem cięć na poziomie 1.074.144 m³ grubizny netto, nie wzięła pod uwagę informacji przekazanej 17 listopada 2011 r. przez dyrektora Departamentu Leśnictwa Ministerstwa Środowiska o zaleceniach Ministra Środowiska dotyczących ograniczenia w Puszczy Białowieskiej pozyskania drewna do 50 tys. m³ rocznie.

⁴¹ W piśmie z 27 października 2011 r. Minister Środowiska wystąpił do Dyrektora Generalnego LP o uwzględnienie przy tworzeniu zapisów planu następujących kryteriów: 1) maksymalny poziomu pozyskania nie większy niż 48,5 tys. m³ drewna/rok, 2) zaplanowanie takiej ilości oraz sortymentu drewna aby pozyskanie zaspokajało potrzeby lokalnych społeczności, w tym na cele opałowe i lokalnego rzemiosła, 3) wyłączenie z pozyskania drzewostanów ponadstuletnich.

W konsekwencji, Główny Konserwator Przyrody trzema decyzjami z 18 lipca 2012 r. odmówił zatwierdzenia projektów PUL 2012–2021,

- decyzję z 16 maja 2012 r. wydano z rażącym naruszeniem prawa⁴². Ustalono nią Nadleśnictwom Białowieża, Browsk i Hajnówka etat cięć na poziomie 1.074.144 m³ grubizny netto (średnio 107,4 tys. m³/rok) i jednocześnie w „specjalnych zaleceniach” zawartych w jej uzasadnieniu, ograniczono pozyskanie drewna do łącznie 48,5 tys. m³/rok. W wyniku odwołania jednej z organizacji ekologicznych zarzucającej niezgodność sentencji decyzji z jej uzasadnieniem, Główny Konserwator Przyrody stwierdził nieważność tej decyzji (decyzją z 28 czerwca 2012 r.), co o cztery miesiące wydłużyło okres funkcjonowania Nadleśnictw bez planów urządzenia lasu.

2. W poprawionych PUL 2012–2021, zatwierdzonych przez Głównego Konserwatora Przyrody decyzją z 9 października 2012 r., wzmocniono ochronę zasobów przyrodniczych Puszczy Białowieskiej, poprzez:

- ustalenie etatu cięć dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na poziomie 469.980 m³ grubizny netto, co stanowiło 32,3% limitu z PUL 2002–2011 i 43,8% według pierwszej wersji projektów planów 2012–2021,
- wyłączenie z użytkowania: 3.782 z 4.479 drzewostanów ponadstuletnich, 2.175 z 5.350 drzewostanów na siedliskach wilgotnych i bagiennych niebędących siedliskami przyrodniczymi Natura 2000, drzewostanów pionierskich z przewagą brzozy lub osiki powyżej IV klasy wieku (80 lat) i drzewostanów na siedliskach bagiennych⁴³,
- zmniejszenie intensywności pozyskania drewna przez rezygnację z cięć rębnych na rzecz zabiegów pielęgnacyjnych (czyszczenia i trzebieże).

W poprawionych projektach PUL 2012–2021, przekazanych Ministrowi Środowiska do zatwierdzenia 4 października 2012 r., RDLP uwzględniła zalecenie Dyrektora Generalnego LP z 10 lipca 2012 r., aby ponowna weryfikacja „w możliwie wysokim stopniu” uwzględniała kryteria prof. Wesołowskiego oraz zalecenia Głównego Konserwatora Przyrody z 5 czerwca 2012 r.⁴⁴. Zalecenie Dyrektora Generalnego LP wykraczało jednak poza uzgodnienia z 15 czerwca i 3 lipca 2012 r. z Głównym Konserwatorem Przyrody, który polecił:

- „ograniczenie/wyłączenie” projektowania działań gospodarczych w drzewostanach na siedliskach: wilgotnych i bagiennych niebędących siedliskami przyrodniczymi Natura 2000 (Bw, BMw, LMw, Lw, Ol, Olj), ekotonowych⁴⁵ oraz zagrożonych pinetyzacją⁴⁶ i monotypizacją⁴⁷ (BMśw, BMw i Lśw), a także pionierskich z przewagą brzozy i osiki powyżej III klasy wieku (60 lat),

⁴² W rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

⁴³ Siedliska Lł (las łęgowy), Ol (ols), Olj (ols jesionowy), LMb (las mieszany bagieny) i BMb (bór mieszany bagieny).

⁴⁴ W piśmie z 5 czerwca 2012 r. Główny Konserwator Przyrody zalecił Dyrektorowi Generalnemu LP przeprowadzenie ponownej analizy projektów planów dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka „tak by uwzględnić potrzebę szczególnej ochrony Puszczy Białowieskiej między innymi poprzez wyłączenie z wszelkich cięć drzewostanów, w których drzewa jednego gatunku w wieku 100 lat i więcej zajmują co najmniej 10% powierzchni oraz weryfikację intensywności zaplanowanych cięć”.

⁴⁵ Ekoton – strefa przejściowa między dwiema różnymi biocenozami.

⁴⁶ Pinetyzacja – forma degeneracji fitocenozy leśnej polegająca na wprowadzeniu do drzewostanu liściastego drzew iglastych, zwykle z rodziny sosnowatych, lub wyeliminowaniu drzew liściastych z drzewostanu mieszanego, np. dębu z boru mieszanego.

⁴⁷ Monotypizacja lasu – ujednolicenie gatunkowe i wiekowe drzewostanu, uproszczenie struktury warstwowej oraz nieznaczne zubożenie gatunkowe będące efektem gospodarki leśnej opartej na systemie zrębowym lub przerębowym.

- „ograniczenie” projektowanych zabiegów hodowlano-ochronnych we wszystkich drzewostanach, w których składzie gatunkowym są drzewa w wieku 100 lat. Ustalone przez Głównego Konserwatora Przyrody kryterium projektowania zadań w drzewostanach ponadstuletnich zmieniało wcześniejsze zalecenie Ministra Środowiska z 17 maja 2012 r., dotyczące wyłączenia takich drzewostanów „z zabiegów gospodarczych”.

W rezultacie, w zatwierdzonych 9 października 2012 r. projektach PUL 2012–2021 Główny Konserwator Przyrody dopuścił do użytkowania przedrębego i rębego (m. in. czyszczenia z pozyskaniem drewna, trzebieże i cięcia rębne) w 697 z 4.479 drzewostanów ponadstuletnich, 3.175 z 5.350 drzewostanów na siedliskach wilgotnych i bagiennych niebędących siedliskami przyrodniczymi Natura 2000 oraz w drzewostanach pionierskich z dominacją brzozy lub osiki powyżej III klasy wieku (60 lat). W ocenie NIK, zezwolenie w PUL 2012–2021 na pozyskanie drewna w tych drzewostanach nie gwarantuje im należytej ochrony, ze względu na brak w planach szczegółowych uregulowań dotyczących zasad prowadzenia wycinek planowych i cięć przygodnych. Nie określono takich zasad zarówno w PUL 2012–2021, jak i w opisach taksacyjnych (wskazujących nadleśniczemu zadania gospodarcze zatwierdzone przez Ministra Środowiska), które szczegółowo charakteryzują rodzaje zabiegów gospodarczych właściwych dla całego wydzielenia, a nie dla poszczególnych drzewostanów znajdujących się w tym wydzieleniu. Na przykład na całej powierzchni wydzielenia 51Dc (3,73 ha) zaplanowano trzebież późną (TP) w drzewostanie zajmowanym przez drzewa w wieku 70, 80, 130 i 170 lat, a wydzielenia 51Af (3,92 ha) trzebież późną (TP) w drzewostanie z drzewami w wieku 65, 85 i 263 lata.

3.2.4. Gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej w latach 2012–2013 (I połowa)

1. W związku z brakiem od 1 stycznia do 9 października 2012 r. planów urządzenia lasu dla Nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, RDLP w sposób nieuprawniony ustaliła Nadleśnictwom plan cięć i hodowli lasu na 2012 rok, powołując się na art. 34 pkt 2c ustawy o lasach, przyznający dyrektorom regionalnych dyrekcji lasów państwowych uprawnienia do inicjowania, koordynowania oraz nadzorowania działalności nadleśniczych i kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu regionalnym. W ocenie NIK przepis ten nie daje dyrektorowi RDLP podstaw do ustalania zadań gospodarczych nadleśnictwom. W świetle przepisów ustawy o lasach (art. 6 pkt 6 i art. 22 ust. 1), ustalanie celów, zadań i sposobów prowadzenia gospodarki leśnej należy do wyłącznej kompetencji Ministra Środowiska.

W 2012 roku Ministerstwo Środowiska skierowało do Rady Ministrów projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach, dotyczący m. in. uregulowania zasad prowadzenia gospodarki leśnej w okresie braku planów urządzenia lasu. Do 11 kwietnia 2014 r. przepisy dotyczące prowadzenia gospodarki leśnej w okresie braku planu urządzenia lasu nie weszły w życie.

2. W okresie braku planów urządzenia lasu (od 1 stycznia do 9 października 2012 r.) Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka przestrzegały zakazu ustalonego decyzją nr 24/1996 Dyrektora Generalnego LP i pozyskiwały drewno z drzew o średnicach mniejszych niż określone w tej decyzji oraz nie wycinały drzew gatunków jodła pospolita, wiśnia ptasia, jabłoń dzika, grusza pospolita, wiąz i jarzębina. Realizując decyzję nr 48/1998 Dyrektora Generalnego LP, występowały do Głównego Konserwatora Przyrody o zgodę na pozyskiwanie drzew w wieku 100 i więcej lat. We wnioskach z lutego, kwietnia i czerwca 2012 roku wystąpiły o usunięcie złomów i wywrotów świerkowych w wieku powyżej 100 lat oraz zasiedlonych przez kornika

drukarza drzew trocinkowych (stojących). Główny Konserwator Przyrody nie wyraził zgody na wnioskowane zabiegi (odpowiedzi z 27 czerwca i 25 lipca 2012 r.).

Zdjęcia nr 3 i 4

Zaznaczone do wycięcia drzewa ponadstuletnie zasiedlone przez kornika drukarza

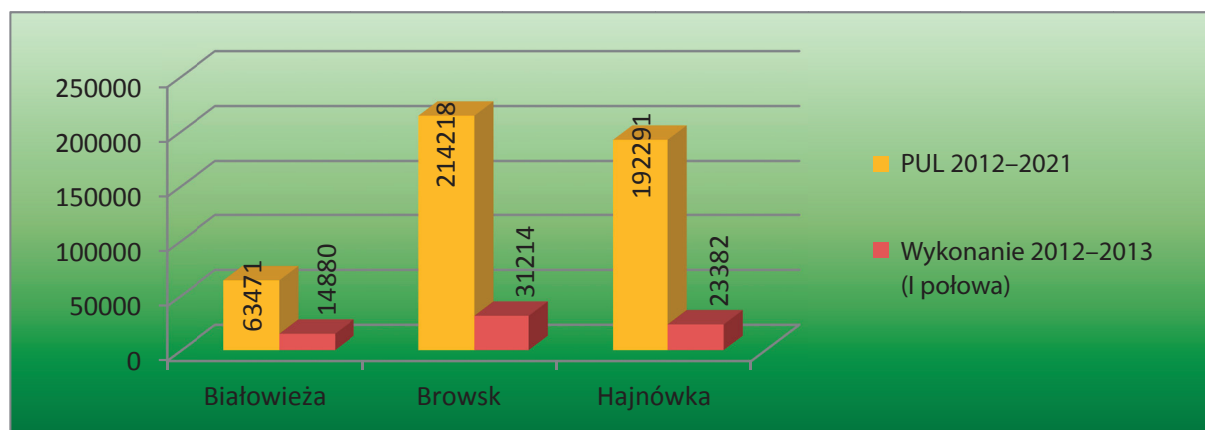


Źródło: wyniki kontroli NIK.

Minister Środowiska i Dyrektor Generalny LP nie określili zasad ustalania wieku poszczególnych drzew przewidzianych do wycięcia i nie zobowiązali Nadleśnictw do szczegółowego ewidencjonowania parametrów pozyskanych drzew (miejsce pozyskania, liczba słoików wyciętych drzew). W związku z tym dane z opisów taksacyjnych dotyczące uśrednionych wartości pierśnic danej grupy drzew w wydzieleniach, nie pozwalają – zdaniem NIK – na ocenę przestrzegania przez Nadleśnictwa zakazu wycinania drzew w wieku ponad 100 lat, ustalonego decyzją nr 48/1998 Dyrektora Generalnego LP.

3. W 2012 i w I połowie 2013 roku Nadleśnictwo Białowieża przestrzegało zalecenia Ministra Środowiska z 17 maja 2012 r., dotyczącego wyłączenia z zabiegów gospodarczych drzewostanów ponadstuletnich. Pozyskane w takich drzewostanach drewno przyjęło do magazynu przed 18 maja 2012 r., tj. do dnia otrzymania z RDLP zaleceń o zawieszeniu wszelkich zabiegów wykonywanych na drzewach w wieku 100 lat i więcej. Nadleśnictwo Browsk i Hajnówka, wbrew zaleceniu Ministra Środowiska, w czerwcu i sierpniu 2012 roku pozyskały w ramach cięć sanitarnych z wydziałów ponadstuletnich drewno o masie – odpowiednio – 20,96 m³ i 12,85 m³. Ponadto Nadleśnictwo Browsk nierzetelnie zaewidencjonowało w Systemie Informatycznym Lasów Państwowych („SILP”) 6,02 m³ drewna pozyskanego 30 października i 9 listopada 2012 r.
4. Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka w 2012 i w I połowie 2013 roku, zgodnie z ustaleniami PUL 2012–2021, pozyskały łącznie 69.476 m³ drewna (14,8% miąższości ustalonej w PUL 2012–2021), z czego w ramach użytkowania rębnego 5.037 m³ (5,4%), a przedrębnego 64.439 m³ drewna (17,1%).

Wykres nr 3

Plan i wykonanie pozyskania drewna ogółem (w m³)

Źródło: wyniki kontroli NIK.

Nadleśnictwa dbały o stan sanitarny drzewostanów Puszczy Białowieskiej. Od stycznia 2012 roku do czerwca 2013 roku w ramach ograniczania szkód wyrządzanych przez szkodniki pozyskały łączne 36.719 m³ posuszu, wywrotów i złomów, w tym 30.227 m³ drewna iglastego i 6.492 drewna liściastego. Działania te nie pozwoliły jednak na poprawę stanu sanitarnego lasu ze względu na ograniczony etat cięć na lata 2012–2021.

Przez pierwsze 18 miesięcy realizacji PUL 2012–2021 Nadleśnictwa w zróżnicowanym stopniu zrealizowały zabiegi pielęgnacji lasu (od 8,0% Browsk do 17,3% Hajnówka), zalesienia i odnowienia (od 3,5% Browsk do 40,0% Białowieża) i melioracje agroturystyczne (od 0,1% Hajnówka do 6,0% Białowieża). W ocenie NIK realizacja planowanych na ten okres zadań gospodarczych jest niezagrażona.

5. Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka realizację zadań z zakresu gospodarki leśnej zlecały podmiotom zewnętrznym wyłanianym w przetargach nieograniczonych. Wyboru wykonawców usług leśnych na 2011, 2012 i 2013 rok o łącznej wartości 798,1 tys. zł, Nadleśnictwo Białowieża dokonało z naruszeniem art. 24 ust. 2 Pzp, gdyż z postępowań o udzielenie zamówień nie wykluczyło wykonawców, którzy nie wykazali spełnienia warunków udziału w postępowaniu (nie złożyli dokumentów lub oświadczeń wymaganych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia – „SIWZ”).

3.2.5. Sprawowanie przez Ministra Środowiska nadzoru nad realizacją planów urządzenia lasu i gospodarką leśną w Puszczy Białowieskiej

Nadzór Ministra Środowiska nad realizacją planów urządzenia lasu i gospodarką leśną prowadzoną w Puszczy Białowieskiej w okresie braku planów był niewystarczający. W ramach nadzoru monitorowano prace nad projektami PUL 2012–2021 (delegowano pracownika Ministerstwa Środowiska do udziału w Komisjach Założeń Planu, Naradach Techniczno–Gospodarczych i Komisjach Projektu Planu⁴⁸), wydawano zalecenia i wytyczne dotyczące wzmocnienia w PUL 2012 – 2021 ochrony ponadstuletnich drzewostanów Puszczy Białowieskiej, weryfikowano projekty planów przedkładane do zatwierdzenia oraz analizowano otrzymane skargi. W latach 2011–2012 i w I połowie 2013 roku w ramach nadzoru Ministerstwo Środowiska nie kontrolowało natomiast realizacji przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka planów urządzenia lasu oraz działań podejmowanych w Puszczy Białowieskiej w okresie ich braku, a także nie zlecało i nie występowało do Dyrektora Generalnego LP o wyniki kontroli w tym zakresie. Minister Środowiska, Główny Konserwator Przyrody i dyrektor Departamentu Leśnictwa złożyli oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2011 i 2012 rok, w których nie zgłosili zastrzeżeń do zatwierdzania planów urządzenia lasu i nadzoru nad ich wykonaniem. Ustalenia kontroli NIK wskazują jednak na występowanie ryzyka w tych obszarach.

W latach 2011–2013 (I połowa) do Ministerstwa Środowiska nie wpływały skargi dotyczące realizacji planów urządzenia lasu przez Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka. W lipcu i sierpniu 2011 r. wpłynęło natomiast zapytanie poselskie Marszałka Sejmu i skarga Przewodniczącego Rady Gminy Białowieża, dotyczące trudności w zakupie drewna opałowego przez mieszkańców Gminy Białowieża. W pismach z 22 lipca 2011 r. Dyrektor Departamentu Leśnictwa i z 11 sierpnia 2011 r. Główny Konserwator Przyrody udzielili zainteresowanym nierzetelnych odpowiedzi. Zapewnili bowiem o aktualności Porozumienia z 4 lipca 1996 r. (w którym strona rządowa zadeklarowała, że „drewno opałowe i budowlane będzie sprzedawane w pierwszej kolejności mieszkańcom gmin puszczańskich” – § 9 Porozumienia) oraz poinformowali o skierowaniu 1 marca 2011 r. do Dyrektora Generalnego LP zaleceń dotyczących zorganizowania dystrybucji drewna pochodzącego z cięć na terenie Puszczy Białowieskiej w sposób zabezpieczający potrzeby mieszkańców regionu, przeznaczania maksymalnej ilości drewna do sprzedaży detalicznej i doboru pozycji cięć umożliwiających pozyskanie większych ilości drewna opałowego. Przed udzieleniem obu odpowiedzi, Główny Konserwator Przyrody nie wystąpił jednak do Dyrektora Generalnego LP o informacje dotyczące sposobu realizacji zaleceń skierowanych prawie pięć miesięcy wcześniej.

⁴⁸ Spotkania organizowane przez regionalne dyrekcje lasów państwowych na etapie sporządzania projektów planów urządzenia lasu spotkania w celu opracowania założeń do projektów planów, dokonania oceny projektów przygotowanych przez wykonawców oraz omówienia uwag i wniosków zgłoszonych na etapie konsultacji społecznych do ustaleń projektów.

Zainteresowanym nie przekazano także stanowiska Ministra Środowiska (podnoszonego np. w trakcie kontroli NIK), że Porozumienie z 4 lipca 1996 r. zostało zawarte w innych realiach i obecnie, po zmianie w 2008 roku zasad sprzedaży drewna w PGL LP, Minister Środowiska nie może wpływać na ograniczanie konkurencyjności sprzedaży drewna przez Nadleśnictwa. W ocenie NIK, postępowanie takie było nierzetelne, gdyż w zaistniałej sytuacji Minister Środowiska powinien powiadomić strony Porozumienia o tych problemach oraz podjąć działania w celu zmiany § 9 Porozumienia lub jego anulowania.

4.1 Przygotowanie kontroli

Na etapie przygotowania kontroli korzystano m. in. z informacji uzyskanych w RDLP, materiałów prasowych dotyczących przedmiotu kontroli, informacji o wynikach wcześniejszych kontroli NIK dotyczących problematyki związanej z gospodarką leśną oraz z danych zamieszczonych na stronach internetowych, w tym Ministerstwa Środowiska i PGL LP. Wyboru jednostek do kontroli dokonano według doboru celowego, kierując się zakresem przedmiotowym kontroli. Z kontroli w Nadleśnictwie Bielsk zrezygnowano, gdyż zarządza obszarem Puszczy Białowieskiej o powierzchni 185 ha (0,3%).

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano pięć wystąpień pokontrolnych. Kierownicy czterech jednostek zgłosili do wystąpień łącznie 21 zastrzeżeń, z których 12 zostało uwzględnionych w całości, trzy w części, a sześć oddalono.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała do kierowników kontrolowanych jednostek osiem wniosków pokontrolnych, z których do 11 kwietnia 2014 r. dwa zostały zrealizowane, cztery były w trakcie realizacji, a dwa nie zostały zrealizowane.

Do Ministra Środowiska NIK wnioskowała głównie o:

- doprowadzenie do zmiany przepisów ustawy o lasach w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej w okresie braku planu urządzenia lasu,
- podjęcie działań w celu zmiany Porozumienia z 4 lipca 1996 r. w sprawie zachowania walorów przyrodniczych Puszczy Białowieskiej i monitorowanie jego realizacji lub doprowadzenie do jego rozwiązania,
- udzielanie rzetelnych odpowiedzi na skargi i zapytania poselskie kierowane do Ministra Środowiska,
- gromadzenie dokumentacji stanowiącej merytoryczną podstawę zaleceń i decyzji wydawanych przez Ministra Środowiska.

Z odpowiedzi Ministra Środowiska wynika, że:

- założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach w celu ustalenia zasad prowadzenia gospodarki leśnej w okresie braku planu urządzenia lasu, były na etapie uzgodnień, a planowany termin wejścia tej zmiany w życie to styczeń 2014 roku. Do 11 kwietnia 2014 r. nowe przepisy nie weszły w życie,
- porozumienie z 4 lipca 1996 r. podpisane na etapie powiększania Białowieskiego Parku Narodowego, zawarte zostało w innych okolicznościach faktycznych i prawnych, więc może być stosowane wyłącznie w zakresie zgodnym z obowiązującymi przepisami, uwarunkowaniami przyrodniczymi i społecznymi. Ewentualna zmiana jego treści mogłaby zostać zrealizowana w ramach procesu kolejnego powiększania Białowieskiego Parku Narodowego i wymaga podjęcia rozmów ze wszystkimi stronami i uzyskania ich akceptacji,
- szczególna uwaga zostanie zwrócona na udzielanie rzetelnych odpowiedzi na skargi i wnioski oraz zapytania poselskie, a także na gromadzenie dokumentacji stanowiącej merytoryczną podstawę zaleceń i decyzji wydawanych przez Ministra Środowiska.

Wniosek NIK skierowany do dyrektora RDLP dotyczył uzgadniania z Ministrem Środowiska zadań dla nadleśnictw w zakresie wyrębu drzew oraz pielęgnowania i ochrony lasu, w przypadku braku planów urządzenia lasu. Dyrektor RDLP poinformował, że zgodnie ze stanowiskiem Dyrektora Generalnego LP wniosek nie będzie realizowany, gdyż obowiązujące regulacje prawne nie nakładają

na jednostki organizacyjne PGL LP wymogu uzgadniania z Ministrem Środowiska zadań gospodarki leśnej w okresie braku planów urządzenia lasu.

Do nadleśniczego Nadleśnictwa Białowieża NIK wnioskowała o dokonywanie wyboru wykonawców usług leśnych spełniających warunki określone w SIWZ, a do nadleśniczego Nadleśnictwa Browsk o wyeliminowanie przypadków nierzetelnego ewidencjonowania w SILP pozyskania drewna (do nadleśniczego Nadleśnictwa Hajnówka uwag i wniosków nie kierowano). W odpowiedzi nadleśniczy Nadleśnictwa Browsk poinformował o rzetelnym ewidencjonowaniu pozyskanego drewna, a nadleśniczy Nadleśnictwa Białowieża o działaniach na rzecz prawidłowego wyboru wykonawców usług leśnych.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 798,1 tys. zł i dotyczyły nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych [str. 26].

W związku ze stwierdzonymi w Nadleśnictwie Białowieża nieprawidłowościami w zakresie udzielania zamówień publicznych, NIK skierowała do właściwego organu zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Do 11 kwietnia 2014 r. rozstrzygnięcie w tej sprawie nie zapadło.

Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. UE L 20 z 26.01.2010, s. 7 ze zm.).
2. Dyrektywa 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE L 206 z 22.07.1992, s. 7, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).
5. 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 2013 r., poz. 1235 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.).
9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. Nr 248, poz. 1493 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. z 2012 r., poz. 1302) – obowiązuje od 11 grudnia 2012 r.
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. Nr 256, poz. 2151) – obowiązywało od 1 stycznia 2006 r. do 1 lipca 2012 r.
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody (Dz. U. Nr 132, poz. 1236).
13. 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).
14. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Ocena skontrolowanej działalności ⁴⁹
1	2	3	4	5
1.	Departament Środowiska	Ministerstwo Środowiska	Marcin Korolec	P(n)
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku	Ryszard Ziemblicki	P
		Nadleśnictwo Białowieża	Andrzej Konieczny	P(n)
		Nadleśnictwo Browsk	Dariusz Skirko	P(n)
		Nadleśnictwo Hajnówka	Grzegorz Bielecki	P

⁴⁹ Oceny zawarta w wystąpieniu pokontrolnym: P – pozytywna, P(n) – pozytywna z nieprawidłowościami

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Senacka Komisja Środowiska
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
13. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
14. Wojewoda Podlaski
15. Marszałek Województwa Podlaskiego
16. Starosta Hajnowski
17. Wójtowie Gmin Białowieża, Hajnówka i Narewka

 ZAŁĄCZNIK NR 4

Informacje o stronach internetowych BIP

Informację o wynikach kontroli i wystąpienia pokontrolne opublikowano na stronie internetowej:

<http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>